



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Cristina ZUCCHERETTI	presidente
Nicola BONTEMPO	consigliere
Francesco BELSANTI	consigliere
Vincenzo DEL REGNO	consigliere
Paolo BERTOZZI	consigliere, relatore
Fabio ALPINI	referendario
Rosaria DI BLASI	referendario

nell'adunanza del 6 febbraio 2020;

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 **MONTEMURLO (PO)** 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 le note del 24 gennaio e 3 febbraio 2020 (prot. Sez. n. 2511 e n. 2778), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n. 1100 del 17 gennaio 2020;

UDITO il relatore, cons. Paolo Bertozzi;

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 Montemurlo (PO), 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 3.800.432,50 euro. Tuttavia, tale avanzo non è sufficiente a ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in 5.421.364,70 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2015 è negativo per 1.620.932,20 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2015 per 3.800.432,50 euro, l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 2.871.925,29 euro e altri fondo rischi per 9.952,74 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 844.861,72 euro) e destinata ad investimenti (per 73.692,75 euro), accertando un risultato di amministrazione effettivo (quota disponibile) pari a zero euro.

In sede istruttoria, tuttavia, è stato rilevato che le risorse della gestione destinate a specifici interventi o al finanziamento di spese di investimento, non utilizzate nell'esercizio per la realizzazione degli interventi cui erano vincolate o destinate, non sono state adeguatamente ricollocate tra le componenti vincolate e/o destinate dell'avanzo di amministrazione.

Nello specifico l'istruttoria ha evidenziato la realizzazione di un avanzo della gestione di competenza derivante da risorse destinate ad investimenti pari a 52.657,10 euro, a fronte del quale non è stato interamente disposto il correlativo vincolo nel risultato di amministrazione definito al 31 dicembre 2015.

Tale avanzo della gestione, considerato che le quote destinate dell'esercizio precedente (pari a 53.170,76 euro) sono state ricollocate nella voce relativa ai vincoli formalmente attribuiti dall'ente e che, dalla cancellazione di residui passivi, è derivato un ulteriore avanzo della parte investimenti pari a 49.349,93 euro, doveva condurre ad una quantificazione della quota destinata ad investimenti pari a 102.007,03 euro.

Nel risultato accertato, al contrario, sono state quantificate quote vincolate per la suddetta tipologia pari a 73.692,75 euro, con un differenziale pari a 28.314,28 euro rispetto al dato accertato con il rendiconto di gestione.

Oltre a quanto fino ad ora rappresentato sulle quote destinate del risultato di amministrazione, l'istruttoria sull'esercizio 2015 ha fatto emergere la non corretta determinazione delle quote accantonate a fondo crediti di dubbia esigibilità.

A seguito dell'analisi 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, secondo quanto emerso dagli elementi complessivamente acquisiti in sede istruttoria, l'ente ha provveduto alla determinazione dell'importo

minimo da accantonare nel risultato di amministrazione (pari a 2.871.925,29 euro a seguito della delibera n. 100 del 30 novembre 2016) 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 4.464.543,21 euro, con un differenziale di 1.592.617,92 euro.

In merito alla determinazione del fondo crediti occorre precisare che l'ente ha fornito, in sede istruttoria, informazioni e dati contrastanti sulla sua quantificazione e sulle modalità operative adottate per l'accantonamento nel rendiconto di gestione. Per la determinazione del fondo, infatti, nel questionario sul rendiconto 2015 inviato dall'organo di revisione, risultava impiegato il metodo semplificato anche se, in allegato, è stato fornito un prospetto dimostrativo del fondo calcolato con il metodo ordinario. Nella nota inviata ai fini istruttori l'ente ha fornito alcuni chiarimenti circa i dati del rendiconto 2015 necessari al calcolo della capacità di smaltimento dei residui del quinquennio 2011-2015, confermando in tal modo l'impiego del metodo ordinario, mentre nella successiva nota, che si era resa necessaria stante l'incertezza sul metodo di calcolo effettivamente applicato, sono state fornite versioni diverse e talvolta contrastanti sulla quantificazione del fondo stesso, ottenute con modalità analoghe a quelle previste per il metodo semplificato. Al termine dell'istruttoria, stante le diverse indicazioni fornite circa il metodo utilizzato e i calcoli effettuati, non è stato possibile pervenire ad un chiarimento definitivo sulle modalità operative seguite dall'ente. La Sezione, ai fini della presente deliberazione, ha ritenuto che, nel rendiconto di gestione, l'ente abbia inteso applicare il metodo ordinario, poiché tale considerazione emerge dalla relazione dell'organo di revisione allegata al rendiconto, ove il fondo crediti, accantonato al termine dell'esercizio in misura pari a 3.012.831,27 euro (poi modificato, a seguito dei rilievi formulati dalla Sezione sul rendiconto 2014 e sulle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, in 2.871.925,29 euro), risulta ottenuto proprio attraverso l'applicazione del metodo ordinario ancorché ridotto a seguito della percentuale prevista per il bilancio di previsione, pari al 36 per cento per l'esercizio 2015.

Tutto ciò considerato, e tenendo conto della quantificazione del fondo che si otterrebbe dalla corretta applicazione del metodo ordinario, l'accantonamento effettuato nel fondo crediti di dubbia esigibilità (pari a 2.871.925,29 euro) risulta inferiore rispetto all'importo che per i nuovi principi contabili è da considerare congruo (4.464.543,21 euro).

Con riferimento alla ricostruzione operata in sede istruttoria, nelle note inviate ai fini del contraddittorio, l'ente non ha fornito elementi utili alla determinazione dei vincoli e del fondo crediti di dubbia esigibilità e, al contempo, ha confermato la quantificazione del disavanzo di amministrazione effettivo come risultante dall'analisi della Sezione.

Per quanto complessivamente emerso nel corso dell'istruttoria, il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2015 si ridefinisce con un saldo negativo della parte disponibile pari a 1.620.932,20 euro, con un differenziale di pari importo rispetto al dato accertato dall'ente nel rendiconto di gestione (quota disponibile pari a zero).

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 di amministrazione al 1 gennaio 2015 pari a 1.612.652,29 euro e di una quota disponibile negativa pari a 1.103.603,00 euro.

Del disavanzo complessivamente accertato una quota pari a 32.119,05 euro è stata qualificata come disavanzo ordinario e una quota pari a 1.071.483,95 euro è stata definita come "maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento" con la conseguente adozione di un piano di rientro articolato in 30 annualità e una rata costante di 35.716,13 euro a decorrere dall'esercizio 2016. Per l'esercizio 2015 risulta confermata la previsione di ripiano del disavanzo originariamente accertato dall'ente in 2.778,17 euro. Sulla misura correttiva adottata dall'ente con la delibera n. 100/2016 la Sezione ha espresso le proprie riserve legate al superamento del limite massimo di ripiano consentito dal legislatore per il disavanzo da riaccertamento (esercizio 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.

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 risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 e di quanto previsto dall'ente con il piano di rientro adottato ai sensi del decreto ministeriale, il disavanzo realizzato al termine dell'esercizio 2015 si deve ritenere suddiviso in disavanzo della gestione per

552.226,42 euro e in disavanzo da riaccertamento straordinario per 1.068.705,78 euro.

Quanto sopra rilevato in merito alla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione, pur in presenza di un avanzo di amministrazione formale al termine della gestione 2015, costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto la quota disponibile (nel caso di specie negativa) risulta di fatto alimentata da risorse, vincolate (per legge) al finanziamento generico di investimenti ovvero al finanziamento di specifici interventi, che risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere 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, 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 ovvero, in riferimento all'extradeficit, provvedere alla relativa copertura nei termini definiti nella delibera consiliare approvata ai sensi del d.m. 2 aprile 2015.

SEZIONE II - Rendiconto 2016

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

1. La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un saldo di amministrazione positivo pari a 5.166.994,53 euro. Tuttavia, tale saldo, una volta considerate le rettifiche conseguenti alle diverse risultanze del rendiconto 2015 emerse dal controllo della Sezione e quanto rilevato sulla gestione dell'esercizio 2016, evidenzia un risultato di amministrazione non sufficiente a ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in 6.814.781,31 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2016 è negativo per 1.647.786,78 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2016 per 5.166.994,53 euro, l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 4.436.186,89 euro e a fondo per indennità di fine mandato per 4.183,32 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 585.718,34 euro) e destinata ad investimenti (per 140.905,98 euro), accertando un risultato di amministrazione effettivo (quota disponibile) pari a zero.

L'istruttoria ha tuttavia evidenziato una diversa quantificazione del risultato dell'esercizio 2015 che, pur confermando il saldo formale di amministrazione in 3.800.432,50 euro, ha condotto alla quantificazione di una quota disponibile negativa pari a 1.620.932,20 euro, con un peggioramento di pari importo del quale si deve tenere conto nella determinazione del risultato 2016.

Di tale diversa determinazione rileva, nella quantificazione del risultato 2016, la quota relativa alle risorse destinate ad investimento definita al 31 dicembre 2015, non correttamente riportata nel risultato accertato con il rendiconto di gestione e incrementata con la presente deliberazione di 28.314,28 euro.

Per quanto attiene al fondo crediti di dubbia esigibilità dell'esercizio 2015 (incrementato di 1.592.619,92 euro), la diversa determinazione produce effetti sulla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità al termine dell'esercizio 2016 poiché, per l'individuazione del fondo sul risultato di amministrazione, l'ente ha proceduto in applicazione del metodo semplificato previsto dal principio contabile.

Il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2016 richiede, dunque, correzioni conseguenti ai rilievi formulati sul risultato al termine dell'esercizio 2015 per un importo complessivo di 1.620.932,20 euro.

Con l'istruttoria specifica sull'esercizio 2016 è stata inoltre rilevata la non corretta determinazione della quota destinata ad investimenti, vincolata per legge e principi contabili e quella accantonata per le indennità di fine mandato del sindaco e per il fondo crediti di dubbia esigibilità.

In sede istruttoria, infatti, è stato rilevato che, a seguito dell'eliminazione di residui passivi di 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, con riferimento alla quota vincolata destinata ad investimenti, l'istruttoria ha evidenziato la realizzazione di un avanzo derivante dalla cancellazione di residui passivi pari a 6.062,71 euro a fronte del quale non è stato disposto il correlativo vincolo nel risultato di amministrazione definito al 31 dicembre 2016.

Tale avanzo della gestione residui, unitamente alle quote destinate che residuano dall'esercizio precedente (pari a 28.314,28 euro, secondo la rideterminazione effettuata sull'esercizio 2015), dovevano condurre ad una quantificazione della quota destinata ad investimenti pari a 175.282,97 euro. La definizione di tale quota è stata effettuata considerando che, nella componente destinata ad investimenti accertata con il rendiconto di gestione (pari a 140.905,98 euro), l'ente ha ricompreso anche due vincoli, pari rispettivamente a 53.170,90 euro e a 87.735,08 euro, precedentemente allocati tra i "vincoli formalmente attribuiti dall'ente".

Per quanto espresso, la nuova quantificazione della quota destinata ad investimenti (pari a 175.282,97 euro) risulta superiore di 34.376,99 euro rispetto alla quota accertata con il rendiconto di gestione e pari a 140.905,98 euro.

In sede istruttoria, inoltre, è stato rilevato che le risorse della gestione accantonate per specifiche finalità, non sono state adeguatamente ricollocate tra le componenti accantonate dell'avanzo di amministrazione.

Nello specifico l'istruttoria ha evidenziato la realizzazione di un avanzo della gestione di competenza derivante da "risorse accantonate per l'indennità di fine mandato del sindaco" per 2.788,87 euro, a fronte del quale non è stato disposto il correlativo accantonamento nel risultato di amministrazione definito al 31 dicembre 2016.

Tale avanzo della gestione, unitamente alle quote accantonate che residuano dall'esercizio precedente (pari a 4.183,32 euro), dovevano condurre ad una quantificazione della quota accantonata pari a 6.972,19 euro.

Nel risultato accertato, al contrario, sono state quantificate quote accantonate per indennità di fine mandato pari a 4.183,32 euro, con un differenziale pari a 2.788,87 euro rispetto al dato emerso dall'analisi istruttoria.

L'istruttoria condotta sul risultato 2016 ha evidenziato inoltre che le risorse vincolate e/o destinate accertate con il rendiconto dell'esercizio 2015, non utilizzate nel corso della gestione 2016, non sono state correttamente riportate nella parte vincolata e/o destinata al termine dell'esercizio 2016.

Nello specifico l'istruttoria ha evidenziato che le risorse inserite nella voce relativa ai vincoli da leggi e principi contabili accertate con il rendiconto dell'esercizio 2015, non utilizzate nel corso della gestione 2016 per 18.000,00 euro, non sono state correttamente riportate nella parte vincolata al termine dell'esercizio 2016.

Considerato che la gestione di competenza ha prodotto un avanzo pari a 561.166,61 euro, il vincolo in esame risulta pari a complessivi 579.166,61 euro in luogo dell'importo pari a 561.165,61 euro effettivamente accertato nel rendiconto di gestione, con un differenziale complessivo di 18.001,00 euro.

In sede istruttoria, infine, è stata rilevata la non corretta determinazione delle quote accantonate a fondo crediti di dubbia al termine dell'esercizio 2016.

A seguito dei chiarimenti istruttori relativi alla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità è infatti emerso che l'ente ha optato, con riferimento all'annualità 2016, per l'adozione del metodo semplificato. In base a tale metodo l'ente avrebbe dovuto quantificare il fondo al termine dell'esercizio 2016 considerando il FCDE definito al termine dell'esercizio 2015 (e modificato seguito del controllo della Sezione sul rendiconto 2015) pari a 4.464.543,21 euro, sottraendo da questo la quota eventualmente utilizzata nell'esercizio a seguito della cancellazione di poste attive già considerate di dubbia e difficile esazione (pari a 0,00 euro) e sommando la quota accantonata nel bilancio di previsione, definita dall'ente in 1.564.263,60 euro. Con riferimento alla quota accantonata nell'esercizio 2016 nel corso della gestione, l'ente non ha fornito il prospetto analitico del calcolo della percentuale media di realizzo delle entrate e dell'applicazione di tali valori medi alle previsioni di bilancio, nonché delle eventuali rivalutazioni fatte in sede di assestamento generale del bilancio in ordine alla congruità del fondo definito in sede di previsione originaria. Dall'istruttoria è tuttavia emerso che il calcolo della quota derivante dal bilancio di previsione è stata effettuata considerando l'accantonamento disposto in sede di assestamento, pari a 1.411.076,10 euro, e ulteriori accantonamenti ritenuti necessari per la definizione dell'incremento del fondo a rendiconto.

L'accantonamento definito sulla base delle informazioni sopra riportate, per come rappresentate dall'ente in sede istruttoria, conduce alla quantificazione di un fondo crediti di dubbia esigibilità al termine dell'esercizio 2016 in misura almeno pari a 6.028.806,81 euro.

L'accantonamento effettuato nel fondo crediti di dubbia esigibilità in sede di rendiconto 2016, pari a 4.436.186,89 euro, risulta pertanto inferiore rispetto all'importo che si ottiene con la corretta applicazione del metodo semplificato, con un differenziale pari a 1.592.619,92 euro.

Con riferimento alla ricostruzione operata in sede istruttoria, nelle note inviate ai fini del contraddittorio, l'ente non ha fornito elementi utili alla determinazione dei vincoli, degli accantonamenti e del fondo crediti di dubbia esigibilità e, al contempo, ha confermato la quantificazione del disavanzo di amministrazione effettivo al

termine dell'esercizio come risultante dall'analisi della Sezione. Con riferimento al disavanzo definito al termine dell'esercizio 2016, si è impegnato ad adottare una apposita delibera di rettifica dei risultati di amministrazione degli esercizi esaminati e delle annualità successive in coerenza con i rilievi di cui alla presente deliberazione.

Per quanto emerso nel corso dell'istruttoria sull'esercizio 2016 e considerate le diverse determinazioni operate sull'esercizio 2015, il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2016 si ridefinisce con un saldo negativo della parte disponibile pari a 1.647.786,78 euro, con un differenziale di pari importo rispetto al dato accertato dall'ente nel rendiconto di gestione (quota disponibile pari a zero).

Come riferito nella sezione I della presente deliberazione, il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 ha condotto alla definizione di un risultato formale di amministrazione al 31 dicembre 2015 pari a 3.800.432,50 euro e di una quota disponibile pari a 1.620.932,20 euro.

Del disavanzo complessivamente accertato una quota pari a 552.226,42 euro è stata qualificata come disavanzo ordinario e una quota pari a 1.068.705,78 euro è stata definita come "maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento", il cui finanziamento resta definito nel piano di rientro articolato in 30 annualità e una rata costante di 35.716,13 euro.

In conseguenza di quanto disposto dal decreto ministeriale 2 aprile 2015 (richiamato nella Sez. I della presente deliberazione), dell'articolazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 e di quanto previsto dall'ente con il piano di rientro adottato ai sensi del decreto ministeriale, il disavanzo realizzato al termine dell'esercizio 2016 e rideterminato con la presente deliberazione si deve ritenere suddiviso in disavanzo della gestione per 614.797,13 euro e in disavanzo da riaccertamento straordinario per 1.032.989,65 euro.

Come già evidenziato nella Sezione I della presente deliberazione, quanto emerso sulla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione, pur in presenza di un avanzo di amministrazione formale al termine della gestione 2016, costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto la quota disponibile (nel caso di specie negativa) risulta di fatto alimentata da risorse, vincolate (per legge) al finanziamento generico di investimenti ovvero al finanziamento di specifici interventi, che risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere destinate al finanziamento di spese di diversa natura, da risorse che dovevano essere accantonate per la tutela dei crediti di difficile esazione da considerarsi pertanto indisponibili e da risorse che dovevano essere accantonate per la corresponsione delle indennità di fine mandato del sindaco.

Tale fenomeno, come detto, comporta una distorta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere corretto ovvero compensato con apposita delibera degli organi competenti anche al fine di evitare le ripercussioni sugli esercizi futuri che potrebbero prodursi nel caso di eventuale utilizzo dell'avanzo libero per il finanziamento di ulteriori spese di parte corrente o nel caso di mancato finanziamento del disavanzo effettivo.

L'accertamento poi di un risultato negativo di amministrazione nei termini sopra indicati, per quanto già espresso in relazione al disavanzo dell'esercizio 2015, anche se conseguente all'applicazione dei nuovi principi introdotti dal processo di armonizzazione contabile, è da considerarsi grave in quanto espressione di situazioni sottostanti contrarie ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria.

Nel caso di specie il disavanzo 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, anche per l'esercizio 2016, l'adozione di idonee misure correttive, ai fini del ripristino di una corretta gestione finanziaria. Nello specifico l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo di amministrazione con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL ovvero, in riferimento all'extradeficit, provvedere alla relativa copertura nei termini definiti nella delibera consiliare approvata ai sensi del D.M. 2 aprile 2015.

2. L'esame del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 e 2016 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.

Quanto alle modalità con cui sono avvenute le reimputazioni di residui attivi e passivi sugli esercizi 2015 e 2016 rispetto alla definizione di dette reimputazioni che era stata effettuata in sede di riaccertamento straordinario (modello ministeriale 5/1), e alle ulteriori richieste formulate circa la diversa imputazione delle poste generate dalla competenza 2015 e 2016, l'ente ha fornito indicazioni non sufficienti ad una puntuale ricostruzione dell'evoluzione del fondo pluriennale vincolato nei prospetti di composizione per missioni e programmi dei due esercizi in esame.

L'ente ha fornito in sede istruttoria alcuni chiarimenti sull'esercizio 2015 e 2016 senza tuttavia fornire elementi di dettaglio esaurienti rispetto alle necessità di ricostruzione del fondo formulate dalla Sezione.

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.

SPESA PER IL PERSONALE

In sede istruttoria è stata richiesta la quantificazione della spesa di personale dell'esercizio 2016, rilevante ai fini della verifica della riduzione o contenimento della stessa rispetto alla media del triennio 2011/2013.

L'ente non ha fornito i dati richiesti, nonostante i solleciti avvenuti nel corso dell'istruttoria.

Nelle note inviate ai fini del contraddittorio, non ha formulato osservazioni specifiche né fornito elementi utili alla determinazione della spesa di personale.

Gli elementi complessivamente acquisiti non consentono la quantificazione della percentuale di superamento del limite di spesa previsto dall'art. 1, comma 557, della l. 27 dicembre 2006, n. 296.

Tale fenomeno è considerato una grave irregolarità, in quanto impedisce una puntuale verifica delle risultanze della spesa per il personale e preclude anche ogni ulteriore considerazione in ordine al rispetto degli obiettivi di finanza pubblica ai quali debbono concorrere gli enti locali, in base ai principi fondamentali di coordinamento richiamati dalla legge.

La Sezione ritiene pertanto necessario che siano intraprese, per i successivi esercizi finanziari, azioni volte ad una corretta definizione del fenomeno e al puntuale rispetto dei limiti fissati dal legislatore.

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 delle quote derivanti da risorse destinate ad investimenti e accantonate per il fondo crediti di dubbia esigibilità e il conseguente accertamento di un disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio a fronte dell'accertamento, nel rendiconto di gestione, di un saldo pari a zero della parte disponibile.

2. sull'esercizio 2016 è stata rilevata la non corretta determinazione delle componenti destinate ad investimenti, vincolate per legge e principi contabili e accantonate per il fondo crediti di dubbia esigibilità e per l'indennità di fine mandato, con la conseguente rilevazione di un importo negativo della quota disponibile rispetto al dato pari a zero accertato dall'ente. Al termine dell'istruttoria sul rendiconto 2016 non è stato inoltre possibile quantificare la spesa di personale impegnata nell'esercizio e, conseguentemente, il rispetto del limite imposto dal legislatore.

Per entrambi gli esercizi sono emerse alcune criticità nella rappresentazione del fondo pluriennale vincolato negli atti di rendiconto.

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, permangono 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 1.620.932,20 euro e a 1.647.786,78 euro, l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo di amministrazione come determinato al termine dell'esercizio 2016. Nello specifico l'ente dovrà operare con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL ovvero, in riferimento all'extradeficit, provvedere alla relativa copertura nei termini definiti nella delibera consiliare approvata ai sensi del d.m. 2 aprile 2015.

In relazione ai rilievi formulati sulla determinazione del risultato di amministrazione (del disavanzo e del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento) 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 disavanzo, 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.

Spesa di personale

In relazione ai rilievi formulati sulla spesa di personale dell'esercizio 2016 l'ente dovrà adottare provvedimenti idonei a consentire la puntuale verifica della spesa sostenuta al fine di garantire il rispetto dei limiti previsti per l'esercizio 2016.

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 febbraio 2020.

Il relatore
f.to Paolo Bertozzi

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in segreteria il 6 febbraio 2020

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