



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 14 novembre 2018;

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 **PALAIA (PI)** in ordine ai rendiconti 2015 e 2016 e gli elementi acquisiti in sede istruttoria;

ESAMINATI la documentazione pervenuta, le osservazioni formulate e gli elementi emersi nell'istruttoria condotta con il supporto del settore competente;

TENUTO CONTO che l'ente non ha prodotto osservazioni e delucidazioni in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed espone nella bozza di deliberazione inviata con nota del 25 ottobre 2018, n. 6965;

UDITO il relatore, cons. Nicola Bontempo;

CONSIDERATO

- che l'art. 1, commi 166 e 167, l. n. 266/2005, come modificato dal d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, e le "linee guida" della Sezione delle autonomie prevedono l'adozione di "specifiche pronunce di accertamento" nel caso di mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, comma 6, Cost., dei principi di sostenibilità dell'indebitamento, nonché nelle ipotesi di violazione dei principi di sana gestione finanziaria e di irregolarità grave, ritenendosi tale una irregolarità che sia suscettibile di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti;

- che l'art. 148-bis TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento, prevedendo inoltre che "qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria";

- che gli elementi complessivamente emersi potranno essere valutati anche ai fini di cui all'art. 148 TUEL, come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, che assegna alla Sezione regionale di controllo la verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni e del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio;

- che la Sezione regionale di controllo della Toscana ha approvato, con la deliberazione 25 settembre 2014, n. 171, i criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2013, che si intendono confermati in via sostanziale anche per il controllo sui rendiconti di gestione degli esercizi 2015 e 2016;

- che la Sezione, pur confermando i criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali di cui alla deliberazione n. 171/2014, ha integrato l'attività di controllo in considerazione della corretta applicazione dei nuovi principi contabili introdotti dal d.lgs. 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

Il controllo svolto sui rendiconti degli esercizi 2015 e 2016 del Comune di PALAIA (PI) si conclude con gli esiti indicati nelle sezioni I e II della presente deliberazione. Con particolare riferimento al rendiconto 2015, come rappresentato nella relazione dell'organo di revisione, nei prospetti ad essa allegati e negli atti acquisiti nel corso dell'istruttoria, si 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 si è chiusa, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione pari a 735.282,56 euro. Tuttavia, la composizione di tale avanzo e la quantificazione della quota disponibile non risultano correttamente determinate, in quanto l'ente non ha provveduto alla corretta definizione delle poste accantonate, vincolate e destinate ad investimenti confluite nell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2015.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2015 per 735.282,56 euro, l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate a fondo crediti di dubbia esigibilità per 205.712,54 euro, alla quantificazione della parte vincolata per 46.861,26 euro e destinata ad investimenti per 365.012,85 euro, accertando un risultato di amministrazione effettivo (quota disponibile) pari a 117.695,91 euro.

La Sezione ha rilevato, che la parte vincolata del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015, quantificata dall'ente in 46.861,26 euro, non presenta la capienza necessaria per la ricollocazione di tutte le poste vincolate, ammontanti a complessivi 49.474,83 euro.

In sede istruttoria, infatti, è emerso che parte dell'avanzo derivante dalla gestione di competenza di parte corrente, pari a 23.071,68 euro, pur essendo originariamente scaturito da risorse vincolate per legge, non è stato adeguatamente ricollocato tra le componenti vincolate del risultato di amministrazione.

In sede istruttoria la Sezione rileva, altresì, la non corretta determinazione delle quote accantonate a fondo crediti di dubbia esigibilità.

In relazione alla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità l'ente ha provveduto all'individuazione dell'importo "minimo" in 248.873,82 euro e al contempo ha inserito quale quota accantonata nel risultato di amministrazione l'importo di 205.712,24 euro. L'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità risulta pertanto inferiore rispetto all'importo "minimo" che per i nuovi principi contabili è da considerarsi congruo e dovrebbero essere accantonati ulteriori 43.161,27 euro. In tal senso è stata formulata la nuova determinazione del risultato di amministrazione rappresentata all'ente nella ipotesi di pronuncia specifica.

Per quanto emerso nel corso dell'istruttoria, a fronte di un saldo finanziario complessivo pari a 735.282,56 euro, il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2015 si ridefinisce con una quantificazione della quota disponibile pari a 71.921,07 euro, con un peggioramento rispetto a quanto approvato in sede di

rendiconto di euro 45.774,84 (di cui euro 2.613,57 parte vincolata ed euro 43.161,27 parte accantonata a FCDE).

In relazione alle sopra descritte gravi irregolarità, emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 25 ottobre 2018, n. 6965, l'ente non ha prodotto osservazioni e delucidazioni in merito.

Quanto sopra rilevato in merito alla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione, pur in presenza di un risultato di amministrazione positivo al termine della gestione 2015, costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto l'avanzo di amministrazione (quota disponibile) risulta di fatto alimentato da risorse vincolate che risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere destinata al finanziamento di spese di diversa natura ovvero da risorse che dovevano essere accantonate per la tutela dei crediti di difficile esazione da considerarsi pertanto indisponibili.

Questo fenomeno comporta una non corretta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere modificato ovvero compensato con apposita delibera degli organi competenti.

Tale correzione si rende 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.

La Sezione, per quanto rilevato, ritiene necessaria l'adozione di idonee misure correttive, ai fini del ripristino di una corretta gestione finanziaria.

L'esame del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 e l'istruttoria condotta sul rendiconto approvato hanno evidenziato, oltre alle problematiche specifiche 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 particolare, alla compilazione del prospetto di composizione per missioni e programmi del fondo pluriennale vincolato che 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.

In sede istruttoria, analizzando il prospetto in esame, è stato chiesto all'Ente di dare adeguata motivazione della incongruenza dei dati presenti rispetto a quanto era stato definito in sede di riaccertamento straordinario dei residui e di provvedere alla corretta e completa compilazione del prospetto di dimostrazione dell'evoluzione del FPV.

L'ente ha cercato di fornire in sede istruttoria una possibile ridefinizione del prospetto per missioni e programmi del fondo pluriennale vincolato che tuttavia non

è risultata coerente ed esauriente rispetto alle necessità di ricostruzione del fondo formulate dalla Sezione.

Al termine dell'istruttoria, considerata l'impossibilità di valutare la correttezza del fondo pluriennale vincolato al termine dell'esercizio 2015 con gli elementi forniti e le problematiche rilevate, la Sezione ha richiesto all'ente una valutazione complessiva degli impegni già assunti al termine dell'esercizio che avranno una imputazione contabile negli esercizi successivi a quello di rendicontazione, al fine di verificare se tali impegni risultino coperti dal fondo pluriennale vincolato definito nel rendiconto 2015 unitamente alle entrate che, a loro volta, trovano imputazione negli esercizi di riferimento.

L'ente ha risposto che, seppur non in grado di ricostruire l'evoluzione del FPV al 31 dicembre 2015, il fondo pluriennale vincolato accertato in sede di rendiconto 2015 risulta congruo e sufficiente a coprire gli impegni già assunti al termine dell'esercizio (finanziati da FPV) che avranno una imputazione contabile negli esercizi successivi a quello di rendicontazione.

SEZIONE II - Rendiconto 2016

La gestione complessiva si è chiusa, dal punto di vista contabile, con un saldo di amministrazione positivo pari a 938.162,92 euro. Tuttavia, tale saldo, una volta considerate le rettifiche conseguenti alle diverse risultanze del rendiconto 2015 emerse dal controllo della Sezione e i rilievi di seguito riportati specifici della gestione 2016, risulta non sufficiente a ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in 984.405,66 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2016 risulta negativo per 46.242,74 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2016 per 938.162,92 euro, l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate a fondo crediti di dubbia esigibilità per 415.080,57 euro, alla quantificazione della parte vincolata per 171.772,29 euro e destinata ad investimenti per 133.855,06 euro, accertando un risultato di amministrazione effettivo positivo pari a 217.455,00 euro.

L'istruttoria ha, tuttavia, evidenziato una diversa quantificazione del risultato dell'esercizio 2015, che si riflette anche sulla determinazione del risultato 2016. Il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 ha condotto, infatti, alla definizione di un saldo formale di amministrazione al 31 dicembre 2015 pari a 735.282,56 euro e di una quota disponibile positiva pari a 71.921,07 euro, determinando, conseguentemente, un peggioramento del risultato di amministrazione quantificabile in 45.774,84 euro.

Con specifica istruttoria sul rendiconto 2016, la Sezione ha analizzato il risultato di amministrazione accertato al termine dell'esercizio e ha rilevato che le risorse della

gestione destinate al finanziamento di spese di investimento, non utilizzate nell'esercizio per la realizzazione degli interventi cui erano destinate, non sono state adeguatamente ricollocate tra le componenti destinate del risultato di amministrazione.

La Sezione ha, infatti, rilevato che la parte destinata agli investimenti del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016, quantificata dall'ente in 133.855,06 euro, non presenta la capienza necessaria per la ricollocazione di tutte le poste destinate agli investimenti, ammontanti a complessivi 379.604,77 euro (ottenuti considerando l'avanzo dell'esercizio 2015 non applicato al bilancio 2016 per 299.917,85 euro e l'avanzo realizzato nella gestione in conto capitale della competenza 2016 per 79.686,92 euro), con una sottostima pari a euro 245.749,71 euro.

La Sezione ha, inoltre, rilevato, che la parte vincolata del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016, quantificata in euro 171.772,29, non presenta la capienza necessaria per la ricollocazione di tutte le poste vincolate generate al termine dell'esercizio (euro 189.720,32), con una sottostima pari a euro 17.948,03 euro.

In particolare, l'avanzo della gestione corrente della competenza 2016 ha generato risorse vincolate per euro 17.948,03 che non sono state adeguatamente ricollocate tra le componenti vincolate del risultato di amministrazione 2016.

Per quanto complessivamente emerso nel corso dell'istruttoria 2016 e considerando le criticità accertate sul rendiconto 2015, dal controllo emerge una quota disponibile negativa del risultato di amministrazione 2016 determinata in 46.242,75 euro, con un peggioramento, rispetto al risultato ridefinito nel rendiconto 2015, pari a 263.697,75 euro (di cui euro 245.749,71 dalla parte destinata ad investimenti, euro 17.948,03).

In relazione alle sopra descritte gravi irregolarità, emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 25 ottobre 2018, n. 6965, l'ente non ha prodotto osservazioni e delucidazioni in merito.

Come già evidenziato per il risultato 2015, quanto sopra rilevato in merito alla corretta definizione delle componenti del saldo di amministrazione complessivo, pur in presenza di un risultato di amministrazione formale positivo al termine della gestione 2016, costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto l'avanzo di amministrazione e la quota disponibile (nel caso di specie negativa) risulta di fatto alimentato da risorse vincolate al finanziamento generico di investimenti ovvero al finanziamento di specifici interventi, che risultano distolte dal loro ordinario impiego per essere destinata al finanziamento di spese di diversa natura.

Questo fenomeno comporta una distorta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere corretto ovvero compensato con apposita delibera degli organi competenti.

Tale correzione è necessaria anche per evitare le ripercussioni sugli esercizi futuri che potrebbero prodursi nel caso di eventuale utilizzo dell'avanzo libero per il

finanziamento di ulteriori spese di parte corrente o nel caso di mancato finanziamento del disavanzo effettivo.

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

Sul piano generale, ad eccezione della quota di disavanzo derivata dalla cancellazione di residui attivi e passivi da reimputare ad esercizi successivi e della quota eventualmente generata al momento della reimputazione dei crediti e debiti già assunti, il risultato negativo ha infatti alla base la sussistenza di residui attivi inesigibili o di dubbia e incerta esigibilità, mantenuti in bilancio negli esercizi precedenti e per i quali i nuovi principi contabili hanno richiesto la cancellazione o l'accantonamento nell'apposito fondo, ovvero la presenza di passività potenziali o situazioni debitorie latenti per le quali la legislazione oggi vigente richiede la costituzione di accantonamenti nei fondi rischi. Il disavanzo può inoltre derivare dall'obbligo di mantenimento, nel risultato di amministrazione, dei vincoli esistenti sulle entrate affluite al bilancio e non impegnate per le finalità a cui erano vincolate o destinate.

Nel caso di specie il disavanzo è dipeso anche dalla incapienza del bilancio rispetto alle necessità di finanziamento dei disavanzi pregressi derivanti dalla gestione o dal riaccertamento dei residui e dalla incapienza del risultato di amministrazione a ricostituire il complesso degli accantonamenti, dei vincoli e delle quote destinate ad investimenti definiti al termine dell'esercizio.

Indipendentemente dalle cause che lo hanno generato, la presenza di un disavanzo di amministrazione deve essere segnalato agli enti poiché espressione di situazioni patologiche che richiedono interventi di rimozione o risanamento, al fine di ricondurre il bilancio dell'ente a condizioni di equilibrio e stabilità finanziaria.

In merito alle segnalazioni inserite nella Sezione I relativamente alle criticità di rappresentazione dell'evoluzione del fondo pluriennale vincolato, la Sezione osserva che, seppur nell'esercizio 2016 non si palesino le problematiche sorte sull'esercizio 2015 in merito alla corretta compilazione del prospetto dimostrativo del FPV per missioni e programmi, preme comunque sottolineare che la dimostrazione e la valutazione del fondo pluriennale vincolato al termine dell'esercizio 2016 dipende da una valutazione del FPV finale in uscita 2015 di cui non è stato possibile verificarne la congruenza né tantomeno la coerenza rispetto alla effettiva imputazione delle entrate e spese negli esercizi di esigibilità.

La Sezione, per quanto complessivamente rilevato, ritiene necessaria l'adozione di idonee misure correttive, ai fini del ripristino di una corretta gestione finanziaria. Nello specifico, l'ente dovrà provvedere alla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione formale al 31 dicembre 2016 e 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 gravi irregolarità attinenti alle annualità esaminate e i profili sopra rappresentati.

In particolare, per l'annualità 2015, è stata rilevata la non corretta definizione delle quote vincolate e della quota accantonata a FCDE, con la conseguente errata definizione della quota disponibile al termine della gestione, che dovrà essere rettificata con apposita delibera consiliare.

Per l'annualità 2016, è stata rilevata la non corretta definizione della quota destinata ad investimenti e di quella vincolata nel risultato di amministrazione con il conseguente accertamento di un disavanzo di amministrazione (parte disponibile negativa).

Il controllo della Sezione, a norma dell'art. 148-bis del TUEL, in presenza di gravi irregolarità contabili legate al mancato rispetto della normativa, dei criteri e delle regole contabili, si conclude con l'adozione di "specifiche pronunce di accertamento", indirizzate all'organo elettivo e all'organo di vertice dell'ente, che sono chiamati ad adottare le misure consequenziali per il ripristino degli equilibri di bilancio e della regolarità amministrativo-contabile.

Come chiarito in premessa, la Sezione ha analizzato distintamente i risultati dei rendiconti degli esercizi 2015 e 2016, rilevando per ciascuno di essi, ove presenti, irregolarità connesse ai profili esaminati.

L'esame congiunto di due annualità di bilancio richiede, tuttavia, la necessità di valutare, per le azioni correttive attinenti alle segnalazioni sull'esercizio 2015, se queste abbiano trovato comunque soluzione nel corso della gestione successiva o se, viceversa, permangano o si riflettano sul risultato accertato al termine dello stesso esercizio 2016. La Sezione ha, pertanto, considerato congruente con il modello di controllo adottato e con il quadro normativo complessivo la richiesta di interventi correttivi solo nei casi in cui gli effetti delle irregolarità permangano anche al termine dell'esercizio 2016.

L'esame del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 e 2016 e l'istruttoria condotta sui rendiconti approvati hanno evidenziato, oltre alle problematiche specifiche 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 che, come detto, 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.

Tale prospetto ha, infatti, la finalità di esplicitare l'evoluzione che il fondo pluriennale vincolato ha avuto nel corso della gestione a seguito del suo utilizzo, o delle economie registrate, ovvero dei nuovi impegni assunti nell'esercizio con imputazione agli esercizi successivi rispetto a quello in rendicontazione. 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.

Per quanto complessivamente rappresentato in ordine alla quantificazione del fondo pluriennale vincolato considerando anche le caratteristiche dell'azione di controllo e la possibilità di valutare in modo compiuto i fenomeni gestionali sottostanti alle rappresentazioni contabili, la Sezione invita l'ente a valutare le osservazioni appena espresse al fine di poter considerare in modo compiuto la quantificazione del fondo pluriennale vincolato e gli eventuali effetti sulla quantificazione del risultato di amministrazione.

Per quanto complessivamente esposto, la Sezione ritiene necessaria l'adozione dei provvedimenti correttivi di seguito indicati.

In relazione ai rilievi formulati sulla corretta determinazione delle componenti del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 e 2016, l'ente dovrà provvedere alla corretta rappresentazione dei dati di rendiconto dei due esercizi attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare.

Tale atto dovrà aver riguardo non solo alla corretta determinazione del risultato, ma anche ai necessari aggiustamenti dei bilanci degli esercizi successivi, per gli effetti che su questi si dovranno produrre in conseguenza degli obblighi di finanziamento del disavanzo ordinario.

In relazione alla presenza di un saldo negativo della parte disponibile al termine dell'esercizio 2016, l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo così come rideterminato al termine dell'esercizio 2016 (pari rispettivamente ad euro 46.242,75). Nello specifico l'ente dovrà operare con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del Tuel.

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 14 novembre 2018.

Il relatore
f.to Nicola Bontempo

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in segreteria il 15 novembre 2018

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