

Del. n. 208/2019/PRSP



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	primo referendario, relatore
Fabio ALPINI	referendario

nell'adunanza del 30 maggio 2019;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e le successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 1, commi 166 e 167, della l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e in particolare le modifiche introdotte nel d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL);

VISTO l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

VISTE le proprie deliberazioni n. 1 del 12 gennaio 2016, n. 1 del 12 gennaio 2017 e n. 1 del 25 gennaio 2018, con le quali sono stati approvati i programmi di attività della Sezione regionale di controllo per il 2016, 2017 e 2018;

VISTE le “linee-guida” per la redazione delle relazioni inerenti ai rendiconti 2015 e 2016, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 30 maggio 2016 n. 22 e 5 aprile 2017 n. 6;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana 25 settembre 2014, n. 171, con la quale sono stati approvati i “criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2013”, i cui principi vengono confermati con i relativi adattamenti anche per l'analisi dell'esercizio 2015 e 2016;

VISTE le disposizioni procedurali relative alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui conseguenti all'avvio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al d.lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal d.lgs. 126/2014;

VISTE le note n. 118 del 16 gennaio 2017 e n. 7145 del 4 settembre 2017, con cui la Sezione ha dato avvio all'inserimento nel sistema S.I.Qu.E.L. dei questionari relativi ai rendiconti delle gestioni finanziarie 2015 e 2016;

VISTE le relazioni pervenute alla Sezione dall'organo di revisione del Comune di **CAPRESE MICHELANGELO (AR)** in ordine ai rendiconti 2015 e 2016 e gli elementi acquisiti in sede istruttoria;

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

TENUTO CONTO delle osservazioni e delucidazioni che l'ente ha prodotto, con nota del 21 maggio 2019 prot. Sezione n. 4161, in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 17 maggio 2019 n. 4023;

UDITO il relatore, primo ref. 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. 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 **CAPRESE MICHELANGELO (AR)**, 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 150.532,11 euro. Tuttavia, tale avanzo non è sufficiente a ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in 303.770,84 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2015 è negativo per 153.238,73 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2015 per 150.532,11 euro, l'ente ha provveduto alla definizione della quota accantonata per complessivi 139.445,56 euro (di cui 136.353,12 euro a fondo crediti di dubbia esigibilità e 3.092,44 euro per contenzioso), alla quantificazione della parte vincolata per 147.697,28 euro e destinata ad investimenti per 0,00 euro, accertando un risultato di amministrazione effettivo negativo pari a 136.610,73 euro.

In sede istruttoria la Sezione ha 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 e l'avanzo generato dalla cancellazione di residui passivi operata in sede di riaccertamento ordinario, non sono stati adeguatamente ricollocati tra le componenti vincolate e destinate dell'avanzo di amministrazione.

Nello specifico è stato rilevato che, la parte vincolata del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015, quantificata dall'ente in 147.697,28 euro, non risulta sufficientemente capiente alla ricollocazione di tutte le poste con destinazione di spesa vincolata, ammontanti a complessivi 164.325,28 euro, determinando la necessità di ulteriori vincoli per un importo complessivo pari a 16.628,00 euro.

In particolare, l'ente non ha provveduto a ricostituire nella parte vincolata derivante da mutui la quota di 103.129,68 euro, di cui 82.327,84 euro riferiti ad avanzo dell'esercizio 2014 non applicato al bilancio 2015, 14.500,03 riferiti ad avanzo della gestione 2014 impropriamente applicato al bilancio 2015 per finanziare spesa cui non era originariamente destinato, 4.173,84 euro quale avanzo generato dalla gestione in c/capitale 2015 e 2.127,97 euro riferiti ad avanzo generato dalla cancellazione di residui passivi operata in sede di riaccertamento ordinario.

Per quanto complessivamente emerso nel corso dell'istruttoria e considerando la corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione, in particolare della quota vincolata per 164.325,28 euro (di cui 103.129,68 euro di quota vincolata derivante da mutui), la parte disponibile si ridefinisce per un importo negativo pari a 153.238,73 euro, con un peggioramento di 16.628,00 euro rispetto a quanto determinato dall'ente.

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 del risultato di amministrazione risulta di fatto alimentata da risorse destinate 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.

Questo fenomeno, sintomo di difficoltà nella tenuta degli equilibri di bilancio, 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.

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 positivo al 1 gennaio 2015, pari a 193.762,64 euro e di una quota disponibile negativa, pari a 141.615,95 euro. Per pari importo era stato definito il "maggior disavanzo derivante da riaccertamento" con la conseguente adozione di un piano di rientro articolato in 30 annualità ed una rata costante di 4.720,54 euro a decorrere dall'anno 2015.

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.

Ai fini della corretta quantificazione del risultato di amministrazione accertato, occorre rilevare che nel corso del 2015 si è realizzato un avanzo tecnico pari a 28.861,48 euro, derivante dalla reimputazione nell'esercizio di poste attive cancellate con il riaccertamento straordinario in misura superiore rispetto a quelle passive. Tale avanzo può essere definito "tecnico" poiché deriva dall'applicazione del principio della competenza potenziata. Infatti, in sede di riaccertamento straordinario, l'eliminazione per reimputazione delle poste attive è avvenuta in misura superiore rispetto a quelle passive, determinando un disavanzo di amministrazione che, poiché imputabile allo sfasamento temporale dell'esigibilità fra la spesa e la correlata fonte

di finanziamento, deve essere riassorbito nel momento in cui avviene l'effettiva reimputazione delle entrate. Al riguardo il principio contabile 4/2 al punto 3.3. dispone che *“L'eventuale eccedenza dei residui attivi reimputata, non necessaria alla copertura dei residui passivi reimputati (compresi quelli imputati agli esercizi successivi) e alla copertura dell'eventuale disavanzo di amministrazione determinato dal riaccertamento (compreso quello necessario alla eventuale ricostituzione di vincoli ed accantonamenti) può essere destinato al finanziamento di nuove spese.”*

Nel caso specifico al termine dell'esercizio 2015 risultano imputati nella parte capitale, residui attivi per 144.475,54 euro e residui passivi per 115.614,06 euro, (tenuto conto che 10.000,00 euro riferiti a residui passivi hanno subito un'ulteriore reimputazione all'esercizio successivo) con una conseguente realizzazione di un avanzo tecnico pari a 28.861,48 euro; tale avanzo, in base a quanto disposto dai principi contabili vigenti, non essendo necessario alla copertura di ulteriori residui passivi reimputati, deve essere destinato alla copertura del disavanzo di amministrazione.

Per quanto complessivamente espresso e in conseguenza di quanto disposto dal decreto, dell'articolazione del risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 e della quantificazione e qualificazione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015, il disavanzo realizzato al termine dell'esercizio 2015, pari a 153.238,73 euro, si deve ritenere suddiviso in disavanzo ordinario della gestione per 40.484,26 euro e in disavanzo da riaccertamento straordinario per 112.754,47 euro.

L'accertamento di un risultato negativo di amministrazione nei termini sopra indicati, anche se conseguente all'applicazione dei nuovi principi introdotti dal processo di armonizzazione contabile, è da considerarsi grave in quanto espressione di situazioni sottostanti contrarie ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria. Sul piano generale, ad eccezione della quota di disavanzo derivata dalla cancellazione di residui attivi e passivi da reimputare ad esercizi successivi e dalla quota eventualmente generata al momento della reimputazione dei crediti e debiti già assunti, il risultato negativo ha, infatti, alla base la sussistenza di residui attivi inesigibili o di dubbia e incerta esigibilità, mantenuti in bilancio e per i quali i nuovi principi contabili hanno richiesto la cancellazione o l'accantonamento nell'apposito fondo, ovvero la presenza di passività potenziali o situazioni debitorie latenti per le quali la legislazione oggi vigente richiede la costituzione di accantonamenti nei fondi rischi. Il disavanzo, inoltre, può derivare dall'obbligo di mantenimento dei vincoli esistenti sulle entrate affluite al bilancio e non impegnate per le finalità cui erano vincolate o destinate. Nel caso di specie, il disavanzo dipende anche dagli squilibri della gestione di competenza 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.

CASSA

Dall'esame istruttorio condotto sul rendiconto 2015, è emerso che l'ente non ha proceduto ad effettuare in bilancio la corretta e integrale contabilizzazione delle movimentazioni dei flussi di cassa relativi alle entrate a specifica destinazione, come previsto dall'art. 180 TUEL per le modalità di riscossione, e dall'art. 195 TUEL per il loro successivo utilizzo.

Va premesso che l'ente, con determinazione n. 200 del 14 maggio 2015, aveva provveduto alla determinazione della cassa vincolata al 1 gennaio 2015 così come previsto al punto 10 dell'allegato 4.2 del d.lgs 118/2011, seguendo però una metodologia non conforme al dettato normativo e fornendo risultati diversi da quanto indicato in sede di rendiconto 2014. La Sezione, utilizzando i dati indicati nell'atto sopra citato (residui tecnici al 31 dicembre 2014 e i residui attivi riguardanti entrate vincolate alla stessa data) ha correttamente quantificato quanto avrebbe dovuto essere la cassa vincolata al 1 gennaio 2015 (pari a 145.913,69 euro), confermando quanto evidenziato nel questionario sul rendiconto 2014 dove era emerso che il fondo di cassa complessivo dell'ente al 31 dicembre 2014, pari a 66.749,78 euro, era totalmente da qualificarsi come cassa vincolata, con la conseguente necessità di ricostituire fondi vincolati per un importo complessivo di 79.163,91 euro.

In sede istruttoria 2015, in occasione della valutazione della cassa vincolata al termine dell'esercizio 2015, l'ente, seguendo l'impostazione indicata nella determina sopra citata, ha erroneamente rappresentato il dato di partenza al 1 gennaio 2015 come cassa libera anziché vincolata, senza indicare la conseguente necessità di ricostituzione di fondi vincolati.

La non corretta qualificazione del dato iniziale della cassa vincolata ha necessariamente comportato l'errata determinazione del corrispondente saldo finale. La metodologia contabile seguita dall'ente non permette quindi di definire l'ammontare complessivo delle entrate vincolate nella destinazione e l'eventuale loro impiego per il pagamento di spese correnti nel corso del 2015 ai sensi dell'art. 195 TUEL. Le difficoltà di quantificazione sopra indicate non consentono, inoltre, la valutazione del rispetto dell'art. 222 TUEL.

La grave irregolarità sopra rilevata comporta, inoltre, una non corretta rappresentazione del fondo di cassa nel conto presentato dal tesoriere dell'ente e allegato al rendiconto della gestione 2015 di cui all'art. 226 TUEL.

Il fenomeno rilevato determina, oltre all'inosservanza dei principi contabili di attendibilità, veridicità e integrità del bilancio, anche violazioni in merito alla gestione dei flussi di cassa e alla loro verificabilità.

La Sezione, in merito richiede che vengano assunti provvedimenti adeguati a garantire una puntuale e affidabile rilevazione delle poste vincolate nell'ambito della gestione di cassa. In assenza di tale corretta gestione, infatti, non solo si determina una rappresentazione non veritiera delle effettive consistenze di cassa, ma, soprattutto, non vengono alla luce eventuali situazioni di precarietà del bilancio quali quelle che conseguono al ripetuto o costante utilizzo di fondi vincolati per il pagamento di spese correnti. Sintomo, questo, dell'impossibilità di finanziare le spese ordinarie con le risorse destinate alla generalità del bilancio.

SEZIONE II - Rendiconto 2016

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva si è chiusa, dal punto di vista contabile, con un saldo di amministrazione positivo pari a 250.197,30 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 alla gestione 2016, non è sufficiente a ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in 346.685,30 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2016 è negativo per 96.488,00 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2016 per 250.197,30 euro, l'ente ha provveduto alla definizione della quota accantonata per complessivi 125.440,95 euro (di cui 122.348,51 euro a fondo crediti di dubbia esigibilità e 3.092,44 euro per contenzioso), alla quantificazione della parte vincolata per 206.358,70 euro e destinata ad investimenti per 0,00 euro, accertando un risultato di amministrazione effettivo negativo pari a 81.602,35 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 alla ridefinizione della quota complessivamente vincolata per un importo pari a 164.325,28 euro (in particolare di quella derivante da mutui per un importo di 103.129,68) e conseguentemente, ad una quantificazione della quota disponibile negativa per 153.238,73 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 vincolate accertate con il rendiconto dell'esercizio 2015, non utilizzate nel corso della gestione 2016 e l'avanzo generato dalla cancellazione di residui passivi operata in sede di riaccertamento ordinario, non sono stati adeguatamente ricollocati tra le componenti vincolate del risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2016.

Nello specifico è stato rilevato che, l'ente non ha provveduto a ricostituire nella parte vincolata derivante da mutui la quota di 104.340,55 euro, di cui 103.129,68 euro riferiti ad avanzo dell'esercizio 2015 non applicato al bilancio 2016 e 1.210,87 euro riferiti ad avanzo generato dalla cancellazione di residui passivi operata in sede di riaccertamento ordinario.

Per quanto espresso la parte vincolata del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016, quantificata dall'ente in 206.358,70 euro, non risulta sufficientemente capiente alla ricollocazione di tutte le poste con destinazione di spesa vincolata, ammontanti a complessivi 221.244,35 euro, determinando la necessità di ulteriori vincoli per un importo complessivo pari a 14.885,65 euro.

Per quanto complessivamente emerso nel corso dell'istruttoria riguardo alla corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione e considerando le criticità accertate sul rendiconto 2015, a fronte di un saldo finanziario complessivo pari a 250.197,30 euro, la parte vincolata del risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2016 si ridefinisce in complessivi 221.244,35 euro (di cui 104.340,55 per vincoli derivanti da mutui), con una conseguente rideterminazione del disavanzo effettivo pari a 96.488,00 euro e un peggioramento di 14.885,65 euro rispetto a quanto determinato dall'ente.

Come già evidenziato per il risultato 2015, 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 del risultato di amministrazione risulta di fatto alimentata da risorse destinate 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.

Questo fenomeno come già detto per il rendiconto 2015 comporta una non corretta rappresentazione del risultato di amministrazione, che deve essere modificato 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.

Il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 aveva condotto alla definizione di un risultato formale di amministrazione positivo al 31 dicembre 2015, pari a 150.532,11 euro e di una quota disponibile negativa, pari a 153.238,73 euro, suddivisa in disavanzo ordinario della gestione per 40.484,26 euro e in disavanzo da riaccertamento straordinario per 112.754,47 euro.

Per quanto complessivamente espresso, considerando le risultanze dell'istruttoria sul rendiconto 2016 e avendo accertato, anche per l'esercizio 2016, un avanzo "tecnico" pari a 11.313,82 euro (non necessario alla copertura di ulteriori residui passivi reimputati ma da destinarsi alla copertura dell'extradeficit), il disavanzo realizzato

al termine dell'esercizio, pari a 96.488,00 euro, si deve ritenere interamente ascrivibile alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui.

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

La Sezione, pertanto, ritiene necessaria l'adozione di idonee misure correttive, ai fini del ripristino di una corretta gestione finanziaria. Nello specifico l'ente dovrà operare con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL ovvero, considerato che l'intero disavanzo è riconducibile alle operazioni di riaccertamento straordinario, provvedere alla relativa copertura nei termini definiti nella delibera consiliare approvata ai sensi del d.m. 2 aprile 2015.

CASSA

Come già evidenziato nella Sezione I, sempre in relazione alla quantificazione della cassa e alle sue componenti (libera e vincolata) è emerso che l'ente non ha proceduto ad effettuare in bilancio la corretta e integrale contabilizzazione delle movimentazioni dei flussi relativi alle entrate a specifica destinazione.

Anche per l'esercizio 2016 l'ente ha ribadito quanto già dichiarato in riferimento al controllo monitoraggio sul rendiconto 2015, confermando l'assenza di movimentazioni contabili riferite alla cassa vincolata e l'inesistenza di fondi vincolati al termine dell'esercizio 2016 (il fondo di cassa al 31 dicembre 2016 è da ritenersi pertanto interamente costituito da fondi liberi).

A tale proposito si rinvia a quanto evidenziato per il rendiconto 2015 sia per gli aspetti interpretativi che per le conseguenti implicazioni sul rispetto delle norme e dei principi contabili previsti per la definizione della cassa vincolata.

Da tali valutazioni deriva la necessità che vengano assunti provvedimenti adeguati a garantire la corretta rilevazione delle poste vincolate nell'ambito della gestione di cassa.

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 della quota vincolata del risultato di amministrazione, con la conseguente errata definizione della quota disponibile al termine della gestione, che dovrà essere rettificata con apposita delibera consiliare.

Anche per l'annualità 2016, è stata rilevata la non corretta definizione della quota vincolata del risultato di amministrazione e conseguentemente, anche la parte disponibile risulta non correttamente quantificata.

Inoltre, per entrambe le annualità in esame, la Sezione ha rilevato la presenza di un saldo negativo della parte disponibile, pari rispettivamente a 153.238,73 euro e 96.488,00 euro.

Per l'esercizio 2015, il disavanzo accertato nei termini sopra indicati, evidenzia un peggioramento rispetto all'esercizio precedente e tale da comportare l'emersione anche di disavanzo ordinario per un importo pari a 40.484,26 euro.

L'esame del rendiconto 2016 ha invece messo in evidenza un miglioramento del saldo di amministrazione rispetto alla quantificazione dell'esercizio precedente e pertanto il saldo di amministrazione effettivo negativo al termine dell'esercizio, pari a 96.488,00 euro, è da ritenersi interamente ascrivibile alle operazioni di riaccertamento straordinario.

Per entrambi gli esercizi sono state rilevate irregolarità circa la corretta e integrale contabilizzazione delle movimentazioni dei flussi relativi alle entrate a specifica destinazione e la conseguente determinazione della cassa vincolata al termine dell'esercizio.

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

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

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

Per quanto esposto, la Sezione ritiene necessaria l'adozione dei seguenti interventi correttivi:

Risultato di amministrazione:

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

Tale atto dovrà aver riguardo non solo alla corretta determinazione 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 derivante dal riaccertamento straordinario.

In relazione alla presenza di un saldo negativo della parte disponibile al termine degli esercizi 2015 e 2016 pari rispettivamente a 153.238,73 euro e 96.488,00 euro, l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo di amministrazione come quantificato al termine dell'esercizio 2016. Nello specifico l'ente dovrà operare con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL ovvero, considerato che l'intero disavanzo è riconducibile alle operazioni di riaccertamento straordinario, provvedere alla relativa copertura nei termini definiti nella delibera consiliare approvata ai sensi del d.m. 2 aprile 2015.

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.

Cassa:

In relazione ai rilievi formulati sulla determinazione della cassa vincolata degli esercizi 2015 e 2016, l'ente dovrà provvedere alla corretta rappresentazione dei dati di rendiconto dei due esercizi attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare.

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 30 maggio 2019.

Il relatore
f.to Paolo Bertozzi

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in segreteria il 30 maggio 2019
Il funzionario preposto al servizio di supporto
f.to Claudio Felli