



Corte dei Conti
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Cristina ZUCCHERETTI
Nicola BONTEMPO
Paolo BERTOZZI
Fabio ALPINI

presidente
consigliere, relatore
primo referendario
referendario

nell'adunanza del 10 aprile 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 legge 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. 148-bis, comma 3, del TUEL, il quale 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”;

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 al 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.L.gs. 126/2014;

VISTA la pronuncia specifica di accertamento adottata a seguito dell'istruttoria svolta sul rendiconto degli esercizi 2015 e 2016 del **Comune di CASCINA (PI)**, con deliberazione del 16 gennaio 2019, n. 5 (depositata in pari data);

VISTA la comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia specifica di accertamento inviata all'ente in data 16 gennaio 2019;

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale adottata dall'ente, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 16, del d.lgs. 118/2011 e dal d.m. 2 aprile 2015, per la definizione dei criteri e le modalità di ripiano dell'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità, effettuati ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. 118/2011;

VISTA la delibera del Consiglio comunale n. 30 del 14 marzo 2019 (inoltrata alla Sezione con nota del 25 marzo 2019, prot.2125) in ordine ai provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate sul rendiconto 2015 e 2016 come rappresentato nella relazione dell'organo di revisione, nei prospetti ad essa allegati e negli atti acquisiti in sede istruttoria;

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

CONSIDERATO che l'ente non ha chiesto di partecipare all'adunanza del 10 aprile 2019;

UDITO il relatore, cons. Nicola Bontempo;

CONSIDERATO

- che dalla “specifica pronuncia di accertamento” di cui alla deliberazione citata nelle premesse, che deve considerarsi integralmente richiamata, sono emerse le seguenti criticità di bilancio sintetizzate nella parte conclusiva di seguito riportata:

“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 destinate ad investimenti, con la conseguente errata definizione del disavanzo al termine dell'esercizio (parte disponibile), che dovrà essere rettificato con apposita delibera consiliare.

Per l'annualità 2016 è stata rilevata la non corretta definizione delle quote vincolate, con la conseguente errata definizione del disavanzo al termine dell'esercizio (parte disponibile) che dovrà essere rettificato con apposita delibera consiliare.

In entrambe le annualità analizzate, in merito alla determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio e alla quantificazione dell'accantonamento a FCDE, la Sezione ha voluto segnalare le problematicità legate all'adozione, da parte dell'ente, del metodo semplificato previsto, al punto 3.3 del principio contabile, che, seppur previsto dalla normativa, ha condotto ad una evidente sottostima dell'accantonamento a FCDE rispetto a quanto sarebbe stato considerato congruo seguendo la metodologia ordinaria, evidenziando degli scostamenti di entità non trascurabile.

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 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 e di quello derivante dal riaccertamento.

In relazione alla presenza di un saldo negativo della parte disponibile al termine dell'esercizio 2015 e 2016 pari rispettivamente ad euro 1.351.543,23 ed euro 1.025.835,95, l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo come rideterminato al termine dell'esercizio 2016. Nello specifico, essendo il disavanzo interamente ascrivibile alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, l'ente dovrà provvedere alla relativa copertura nei termini definiti nella delibera consiliare approvata ai sensi del d.m. 2 aprile 2015.

In ordine alle problematiche emerse in merito alla definizione del fondo crediti nel risultato di amministrazione 2015 e 2016 attraverso l'adozione del metodo semplificato previsto, al punto 3.3 del principio contabile, la Sezione sottolinea che il legislatore, pur introducendo una metodologia semplificata, prende in considerazione l'eventualità che detta regola possa condurre ad una stima del fondo non completamente rispondente alle necessità di tutela dei crediti dubbi e di difficile esazione e che possa comportare un sostanziale rinvio di rischi e oneri all'esercizio 2019, anno nel quale cesseranno le agevolazioni previste, nel bilancio di previsione e nella predisposizione del rendiconto di gestione, per la definizione del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Sebbene gli effetti della sottostima operata sul fondo potranno essere valutati compiutamente solo a seguito delle successive gestioni, delle metodologie seguite in tali esercizi per la definizione del fondo e del reale andamento delle poste sottostanti agli accantonamenti effettuati, allo stato attuale gli scostamenti del fondo emersi nel rendiconto dell'esercizio 2015 e dell'esercizio 2016 risultano di entità non trascurabile soprattutto se valutato alla luce della complessiva situazione dell'ente che ha condotto,

senza considerare tale posta, all'accertamento di un disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio 2016 pari a 1.025.835,95 euro.

Per quanto complessivamente rappresentato e viste le analoghe segnalazioni in merito alla non piena "congruità" del fondo accantonato nel risultato di amministrazione 2015 e 2016 indicate dall'organo di revisione nelle relazioni al rendiconto, la Sezione invita l'ente ad una attenta valutazione delle scelte operate rispetto alla situazione finanziaria complessiva del bilancio al fine di evitare ulteriori rinvii di oneri agli esercizi in cui sarà richiesta una puntuale applicazione delle regole ordinarie previste dal principio contabile".

- che la pronuncia specifica di accertamento ha riguardato il risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 e 2016;

- che, con particolare riferimento alla corretta determinazione del risultato formale di amministrazione, la pronuncia specifica di accertamento, nella Sezione I (rendiconto 2015), ha condotto, a fronte di un risultato di amministrazione complessivo pari a 4.629.357,52 euro, alla corretta definizione delle quote vincolate (per 1.846.091,31 euro) e alla quantificazione della parte destinata ad investimenti (per 876.281,11 euro), rideterminando la quantificazione del disavanzo effettivo per un importo pari a 1.351.543,23, con un peggioramento di importo pari a euro 116.634,05 dovuto ai mancati vincoli per sanzioni al codice della strada (euro 84.250,00) e per mancati accantonamenti alla parte destinata ad investimenti (euro 32.384,05). Nella Sezione II (rendiconto 2016), considerando anche le rettifiche conseguenti alle diverse risultanze del rendiconto 2015, il controllo ha condotto ad una quantificazione della parte vincolata per un importo pari a 2.571.330,74 euro e alla conseguente rideterminazione del risultato di amministrazione, ridefinendo un disavanzo di amministrazione effettivo (parte disponibile) pari a 1.025.835,95 euro con un peggioramento di importo pari a 91.201,65 euro dovuto ai mancati vincoli per le sanzioni al codice della strada;

- che l'ente, ai sensi dell'art. 148-bis del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012 n. 213, è tenuto ad adottare entro sessanta giorni i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio;

- che l'ente, per quanto emerso a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, era tenuto ad individuare, entro un termine non superiore ai 45 giorni dalla data del riaccertamento straordinario, i criteri, la tempistica e le modalità di ripiano del maggiore disavanzo derivante dalla ridefinizione del risultato di amministrazione secondo le indicazioni puntualmente fornite all'art. 2 del d.m. 2 aprile 2015;

- che, per quanto attiene, in particolare, alla tempistica del ripiano, il d.lgs. 118/2011 e il successivo decreto ministeriale hanno consentito un arco temporale massimo di 30 anni e la ripartizione del disavanzo in rate annuali costanti nel periodo individuato;

- che, per quanto attiene, invece, alle modalità di ripiano, il decreto ministeriale ha richiesto l'individuazione degli strumenti necessari per la copertura del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario facendo rinvio agli strumenti ordinariamente previsti dall'art. 188 del Tuel e alle ulteriori fonti di finanziamento espressamente indicate ai commi da 4 a 8 dell'articolo 2;

- che, sempre in relazione alle modalità e alla tempistica del ripiano, qualora dal riaccertamento sia emerso un disavanzo derivante dalla cancellazione di residui da reimputare agli esercizi successivi (cosiddetto disavanzo tecnico), l'ente dovrà procedere secondo quanto indicato nel principio contabile destinando il surplus che deriva dalla reimputazione di residui attivi in misura superiore ai residui passivi alla copertura del disavanzo accertato al momento della loro cancellazione;

- che quanto disposto a seguito del riaccertamento straordinario dei residui vincola l'ente al rispetto delle determinazioni assunte in ordine al finanziamento del disavanzo accertato, salvo le rimodulazioni che si dovessero rendere necessarie in conseguenza delle risultanze effettive della gestione e dell'evoluzione del quadro normativo di riferimento;

- che, in riferimento al disavanzo di amministrazione e al maggiore disavanzo definito a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, l'ente ha approvato l'atto consiliare per il ripiano di detto disavanzo (ripiano in n. 30 rate annuali costanti di euro 39.131,39), che la Sezione ha esaminato in sede di valutazione delle misure correttive di cui alla deliberazione n. 61 del 7 marzo 2017;

- che, con riferimento alla composizione del risultato di amministrazione 2015 e 2016 e al disavanzo di amministrazione rilevato al 31 dicembre 2016 l'ente, con la delibera del Consiglio comunale del 14 marzo 2019, n. 30 ha provveduto:

- a prendere atto e far propri i contenuti evidenziati dalla Sezione in merito al controllo sui rendiconti 2015 e 2016;
- a rideterminare il maggior disavanzo al 31 dicembre 2015 nella misura di euro 1.351.543,23 e definire il valore da vincolare nel risultato di amministrazione per un importo pari a 1.846.091,31 e la parte destinata ad investimenti in euro 876.281,11;
- a ridefinire il maggior disavanzo al 31 dicembre 2016 nella misura di euro 1.025.835,95 e confermare la quota da vincolare nel risultato di amministrazione per un importo pari a 2.571.330,74;
- a definire la corretta determinazione delle componenti del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 e 2016, riapprovando i prospetti dimostrativi dei risultati di amministrazione al 31 dicembre 2015 e 2016 in linea con quanto ridefinito dalla Sezione;
- a dare atto che il disavanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2016 deriva esclusivamente dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuate al 1 gennaio 2015;

- a confermare le modalità di copertura del suddetto disavanzo nei termini già approvati con la delibera di Consiglio comunale n.11 del 3 febbraio 2017 approvata ai sensi del d.m. 2 aprile 2015, ovvero attraverso trenta rate annuali costanti pari ad euro 39.131,39 finanziando le stesse tramite risorse correnti;
- a dare atto che per gli esercizi successivi fino al 2044 provvederà ad inserire nei relativi strumenti di programmazione finanziaria la quota annua di ripiano dell'extradeficit;
- a stabilire che, qualora in sede di approvazione dei rendiconti successivi, si realizzassero disponibilità in eccedenza rispetto alle quote da ripianare, le stesse verranno destinate a copertura dell'extradeficit;
- a riservarsi, con successivo atto, di procedere all'eventuale riapprovazione del risultato di amministrazione 2017, per gli effetti che su questi si potranno produrre a seguito degli adeguamenti effettuati sui rendiconti 2015 e 2016;

- che, con riferimento alle segnalazioni in merito alla non piena "congruità" del fondo crediti di dubbia e difficile esazione accantonato nel risultato di amministrazione 2015 e 2016 l'ente, con la delibera del Consiglio comunale sopra citata ha dichiarato:

- di aver provveduto già "in sede di rendiconto 2017 ad adottare il metodo ordinario per il calcolo del FCDE, arrivando a determinarlo in un importo più che congruo";
- che, pertanto, "l'osservazione sulla corretta determinazione del FCDE risulta superata in quanto l'ente ha dimostrato di non rinviare, attraverso la determinazione del FCDE con la metodologia ordinaria già dal 2017, oneri ad esercizi futuri, anticipando di un anno la cessazione di agevolazioni per l'applicazione del metodo ridotto".

RITENUTO

- che i provvedimenti adottati dall'ente, richiamati in premessa e riferiti alla corretta determinazione delle componenti del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 e 2016, risultano IDONEI poiché l'ente ha provveduto, con specifico atto, alla rettifica formale del risultato di amministrazione nelle sue diverse componenti e alla conseguente rettifica della parte disponibile del risultato di amministrazione al termine degli esercizi in esame, evidenziando i disavanzi nei termini esattamente indicati nella pronuncia di accertamento della Sezione;

- che l'irregolarità segnalata e riferita al disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2015 e 2016, non può ritenersi completamente rimossa nonostante l'attività posta in essere dall'ente, che, con la delibera di consiglio adottata ai sensi del d.m. 2 aprile 2015, con la delibera di consiglio del 14 marzo 2019, n.30 e i successivi provvedimenti correttivi conseguenti alla pronuncia di accertamento, ha individuato l'arco temporale e/o le modalità per il ripiano del disavanzo;

- che in ogni caso l'ente dovrà procedere, nel periodo di tempo individuato, all'adeguamento degli atti di programmazione in coerenza con quanto previsto nella citata delibera di ripiano e nei successivi atti integrativi e al reperimento effettivo delle risorse ivi indicate, al fine di consentire il completo riassorbimento del disavanzo accertato;

- che l'ente dovrà inoltre procedere, nel periodo di tempo individuato, all'adeguamento delle modalità di finanziamento del disavanzo in coerenza con le eventuali quote di disavanzo tecnico riassorbite attraverso la reimputazione dei residui negli esercizi in cui sono esigibili;

- che la valutazione appena espressa circa i provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate sul risultato di amministrazione 2015 e 2016, attiene all'esercizio oggetto d'esame, e non considera in modo analitico le risultanze del rendiconto 2017, che saranno oggetto di successiva valutazione ma che l'ente dovrà comunque prendere in considerazione con gli strumenti normativamente previsti;

- che, nel caso di specie, occorre **PRENDERE ATTO** dei provvedimenti adottati dall'ente affinché sia ripianato il disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2016;

- che con riferimento alla problematica relativa alla congruità del fondo crediti di dubbia e difficile esazione la Sezione, pur prendendo atto di quanto segnalato dall'ente sul superamento della problematica già in sede di rendiconto 2017, conferma comunque l'orientamento già espresso nella pronuncia di accertamento circa la necessità di una attenta valutazione delle scelte operate rispetto alla situazione finanziaria complessiva del bilancio al fine e di evitare rinvii di oneri agli esercizi in cui sarà richiesta una puntuale applicazione delle regole ordinarie previste dal principio contabile, rinviando ogni valutazione sull'effettività delle misure adottate dall'ente in sede di verifica dei questionari che l'organo di revisione è tenuto a trasmettere in ordine ai successivi rendiconti.

DELIBERA

Dalla valutazione dei provvedimenti correttivi che l'ente ha adottato ai sensi dell'art. 148-bis del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012 n. 213, riferiti alla corretta quantificazione del fondo crediti di dubbia e difficile esazione e della parte accantonata e destinata, ed alla rideterminazione dei risultati al 31 dicembre 2015 e 2016, la Sezione rileva, allo stato degli atti, l'**IDONEITA'** degli stessi a rimuovere le irregolarità riscontrate e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

Sulla base di quanto segnalato dall'ente circa i criteri e le modalità di ripiano del disavanzo accertato al 31 dicembre 2016, la Sezione, pur ritenendo non rimossa l'irregolarità riscontrata, **PRENDE ATTO** di quanto adottato dall'ente finalizzato

al completo finanziamento del disavanzo nel tempo, rinviando alle successive attività di controllo la valutazione sugli atti assunti per la completa definizione delle modalità di ripiano del disavanzo e sull'effettività delle misure correttive assunte.

L'effettività di tali misure verrà comunque valutata in sede di verifica dei questionari che l'organo di revisione è tenuto a trasmettere in ordine ai successivi rendiconti.

Gli interventi che l'ente è chiamato a realizzare per far fronte al disavanzo di amministrazione accertato al termine dell'esercizio 2016 e alle ulteriori problematiche rilevate sugli esercizi in esame, dovranno considerare anche le risultanze del rendiconto 2017, sebbene queste ultime non siano state oggetto di valutazione con la presente deliberazione.

In considerazione di quanto esposto, la Sezione richiama l'ente a indirizzare il bilancio verso una sempre più corretta e sana gestione finanziaria, la cui valutazione sarà oggetto di specifico esame unitamente all'analisi dei questionari che l'organo di revisione è tenuto a trasmettere in relazione ai successivi atti di bilancio.

Nei successivi controlli la Sezione valuterà anche l'evoluzione dell'ulteriore problematica segnalata nella pronuncia di accertamento (congruità del FCDE), e gli effetti da questa prodotta sulle gestioni, di cui l'ente dovrà comunque tenere conto per garantire la sana gestione finanziaria e la tenuta degli equilibri nel tempo.

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 deliberazione 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 10 aprile 2019.

Il relatore
f.to Nicola Bontempo

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in segreteria il 10 aprile 2019

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