



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 16 gennaio 2020;

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VISTE le disposizioni procedurali specifiche per gli enti che hanno aderito alla sperimentazione della disciplina concernente il 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 **SESTO FIORENTINO (FI)** 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 è inserito nella fase di sperimentazione prevista dall'art. 78 del d.lgs. n. 118/2011 come modificato dal d.lgs. 126/2014;

TENUTO CONTO delle osservazioni e delucidazioni che l'ente ha prodotto, con nota del 9 gennaio 2020 (pervenuta alla Sezione in pari data, prot.166), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n. 9902 del 18 dicembre 2019;

UDITO il relatore, ref. Fabio Alpini;

### 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 sia tanto da valutare alla stregua delle modalità e/o del grado di scostamento dalla norma, quanto, soprattutto, del rischio di ripercussioni sugli equilibri di bilancio;

- che la Sezione, nell'ambito dei profili esaminati, ha concentrato il controllo sulle 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 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 SESTO FIORENTINO (FI), 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**

Per poter analizzare compiutamente le risultanze dei rendiconti 2015 e 2016 risulta preliminarmente necessario considerare che l'ente, durante la gestione 2015, si è reso

conto che, la quantificazione del FPV finale in uscita effettuata in sede di rendiconto 2014, non risultava corretta e, conseguentemente, anche il FPV in entrata nel bilancio di previsione 2015 era da integrare. Con DGC n. 144/2015, l'ente ha provveduto alla variazione degli stanziamenti iniziali in entrata del FPV nel bilancio di previsione 2015 senza però parimenti effettuare una rettifica delle risultanze del rendiconto 2014. In particolare, a fronte di un FPV in uscita al 31/12/2014 pari ad euro 2.253.349,02 (di cui euro 930.029,60 corrente ed euro 1.323.319,42 di parte capitale) in sede di variazione viene ridefinito in euro 3.902.704,09 (di cui euro 1.521.217,76 corrente ed euro 2.381.486,33 di parte capitale) con un aumento pari ad euro 1.649.355,07 (di cui euro 591.188,16 corrente ed euro 1.058.166,91 di parte capitale).

	<b>FPV 31/12/2014 rendiconto</b>	<b>FPV Entrata 1/01/2015 con DGC 144/2015</b>	<b>Differenza</b>
FPV corrente	930.029,60	1.521.217,76	591.188,16
FPV capitale	1.323.319,42	2.381.486,33	1.058.166,91
	<b>2.253.349,02</b>	<b>3.902.704,09</b>	<b>1.649.355,07</b>

Tale errata quantificazione del fondo ha determinato una non corretta definizione del risultato formale di amministrazione al 31 dicembre 2014 approvato in sede di rendiconto (euro 19.743.925,86), che deve, quindi, essere ridefinito in euro 18.094.570,79.

In sede istruttoria 2015 l'ente ha dichiarato che la differenza di FPV di parte capitale non confluita ad incremento del FPV in spesa al 31 dicembre 2014 (euro 1.058.166,91) in sede di rendiconto è andata a confluire nel risultato di amministrazione 2014 nella parte destinata agli investimenti. Per quanto riguarda la differenza di FPV di parte corrente (euro 591.188,16), l'ente ha dichiarato che la stessa "risulta confluita nel risultato di amministrazione contabile 2014 e non è confluita nelle voci accantonate o vincolate del risultato di amministrazione".

Avendo dichiarato l'ente che il mancato incremento del FPV in uscita di parte capitale è confluito nel risultato di amministrazione nella parte destinata ad investimenti, la correzione del risultato formale di amministrazione attraverso la giusta collocazione del valore di euro 1.058.166,91 dalla parte destinata agli investimenti del risultato di amministrazione al FPV in spesa, non comporta variazioni alla parte disponibile del risultato di amministrazione (diminuzione per euro 1.058.166,91 del risultato formale e correlata diminuzione della quota destinata a investimenti che da euro 11.263.568,87 passa ad euro 10.205.401,96).

In relazione, invece, alla sottostima del FPV di parte corrente, tenuto conto di quanto sopra esposto, la parte disponibile del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 deve essere ridefinita in euro 16.101.145,53 con un peggioramento di euro 591.188,16 rispetto a quanto approvato dall'ente.

La Sezione, in sede di monitoraggio sul rendiconto 2015, ha provveduto alla ricostruzione delle risultanze partendo dal rendiconto 2014 e dalle sue componenti opportunamente corrette ed integrate rispetto a quanto sopra detto considerando un risultato di amministrazione di amministrazione pari a 18.094.570,79 euro ed una parte disponibile negativa al 31 dicembre 2014 pari a 16.101.145,53 euro.

In sede di controdeduzioni scritte inviate con nota del 9 gennaio 2020 in merito alla non corrispondenza tra il FPV determinato in sede di Rendiconto 2014 rispetto al FPV di entrata variato nel bilancio di previsione 2015, l'ente prende atto di quanto accertato dalla Sezione.

### **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un saldo di amministrazione positivo pari a 22.054.003,67 euro. Tuttavia, tale saldo, una volta depurato della componente relativa al fondo pluriennale vincolato (8.833.425,56 euro), evidenzia un risultato di amministrazione (pari a 13.220.578,11) non sufficiente a ricostituire i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in 30.959.121,02 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2015 è negativo per 17.738.542,91 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2015 per 13.285.038,56 euro, l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 11.301.563,74 euro ed a passività potenziali per 2.479.969,92 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 7.550.341,04 euro) e destinata ad investimenti (per 7.084.302,49 euro), accertando un risultato di amministrazione (disavanzo di amministrazione) effettivo pari a 15.131.138,63 euro.

L'istruttoria sul rendiconto 2015 ha tuttavia evidenziato che, in relazione al fondo pluriennale vincolato, la quantificazione effettuata dall'ente nel quadro riepilogativo della spesa e l'importo considerato per la determinazione del risultato di amministrazione non risulta corretta.

Nella nota di risposta l'ente dichiara che, per un mero errore informatico, il complessivo valore del FPV accertato in sede di rendiconto 2015 pari ad euro 8.768.965,11 (di cui parte corrente euro 2.332.538,75 e di parte capitale per euro 6.436.426,36) risulta sottostimato per un importo di euro 64.460,45 (di cui euro 32.391,81 per la parte corrente ed euro 32.068,64 di parte capitale). Tale somma non è confluita ad incremento del FPV in spesa al 31 dicembre 2015 in sede di rendiconto. Di tale differenza se ne è tenuto invece conto in sede di apertura del bilancio 2016, dove in entrata è stato iscritto un FPV complessivo comprensivo anche della somma di euro 64.460,45, senza che questa sia però transitata dal FPV di spesa al 31 dicembre 2015, comportando perciò un disallineamento fra FPV in spesa al 31 dicembre 2015 e relativo valore di riapertura in entrata nel bilancio 2016.

Il FPV di spesa correttamente quantificato al 31 dicembre 2015 risulterebbe quindi di importo pari ad euro 8.833.425,56 (di cui parte corrente euro 2.364.930,56 e di parte capitale per euro 6.468.495,00).

Tale errata quantificazione del fondo ha determinato una non corretta definizione del risultato formale di amministrazione al 31 dicembre 2015 che si ridefinisce con un saldo positivo pari ad euro 13.220.578,11.

In sede di controdeduzioni scritte inviate con nota del 9 gennaio 2020 l'amministrazione comunale riconosce la sottostima del FPV accertato in sede di rendiconto 2015 per euro 64.460,45, somma che erroneamente non è confluita nel FPV di spesa al 31 dicembre 2015, ma iscritta nel FPV in sede di apertura del bilancio 2016.

In sede istruttoria è stato rilevato, inoltre, in relazione alla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, che l'ente ha provveduto ad accantonare nel risultato di amministrazione 2015 una quota a FCDE inferiore rispetto a quanto considerato congruo dai principi contabili.

In ordine alla definizione del fondo crediti nel risultato di amministrazione va preliminarmente evidenziato che l'ente ha provveduto alla sua quantificazione attraverso l'adozione del metodo semplificato previsto, al punto 3.3 del principio contabile, per le prime annualità di adozione del nuovo sistema di contabilità armonizzata.

Metodo che, in considerazione delle agevolazioni consentite nella definizione delle quote da accantonare sul bilancio di previsione delle annualità 2015/2018, prevede la "facoltà" di determinare il fondo nel risultato di amministrazione per un importo non inferiore alla somma tra la quota del fondo crediti dubbia esigibilità accantonata nel rendiconto dell'esercizio precedente e gli accantonamenti definiti con il bilancio di previsione, detratti gli utilizzi effettuati per la cancellazione o stralcio dei crediti.

Analizzando il materiale fornito dall'ente in sede istruttoria e considerando il fondo accantonato nel risultato al 31 dicembre 2014 (euro 12.055.055,32), gli stralci per utilizzi (euro 3.919.337,25) e l'accantonamento minimo previsto nel bilancio di previsione 2015 (euro 3.169.893,25), il FCDE da accantonare nel risultato di amministrazione 2015 risulta almeno pari ad euro 11.305.611,32.

Il valore accantonato dall'ente nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 di euro 11.301.563,74 risulta, quindi, inferiore rispetto al minimo considerato congruo ed evidenzia la necessità di provvedere ad ulteriori accantonamenti per euro 4.047,58.

In tal senso è stata formulata la nuova determinazione del risultato di amministrazione rappresentata all'ente nella ipotesi di pronuncia specifica.

In sede di controdeduzioni scritte l'amministrazione comunale riconosce il minore stanziamento a FCDE per l'annualità 2015 per euro 4.047,58, pertanto da ripristinare.

Occorre preliminarmente evidenziare che in sede di controdeduzioni scritte inviate con nota del 9 gennaio 2020 (pervenuta alla Sezione in pari data, prot.166), in

relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n. 9902 del 18 dicembre 2019, l'ente dichiara innanzitutto che da una verifica degli allegati inviati in sede istruttoria, con particolare riferimento agli schemi A/2015 (applicazione dell'avanzo di amministrazione) e B/2015 (avanzo generato dalla gestione competenza 2015), si è accorto di una errata compilazione degli stessi da parte dell'amministrazione: l'ente ha provveduto ad allegare alle controdeduzioni scritte i nuovi prospetti A/2015 e B/2015 corretti.

Il nuovo allegato A/2015 evidenzia che l'importo dell'avanzo 2014 della parte destinata ad investimenti applicato alla gestione 2015 risulta complessivamente ammontante a euro 5.695.685,24 e non pari a euro 3.202.019,81 come precedentemente indicato. Inoltre, vengono inseriti utilizzi dell'avanzo vincolato per legge per un importo pari ad euro 3.941,36 precedentemente non indicati.

In merito all'allegato B/2015, rispetto alla versione precedente, viene meno l'importo del vincolo di euro 150.000,00 nella gestione di parte capitale derivante da mutui (importo che è confluito nella parte dell'avanzo destinato agli investimenti), l'avanzo della competenza della parte destinata ad investimenti passa da euro 3.992.517,50 a euro 4.142.517,50 e vengono indicati nuovi importi da vincolare per euro 145.571,24 nei vincoli per legge ed euro 101.938,53 nei vincoli formalmente attribuiti dall'ente.

Tali nuove informazioni comportano effetti sostanziali sulla determinazione dei vincoli del risultato di amministrazione 2015 rispetto a quanto indicato in origine nella bozza di pronuncia.

In sede istruttoria era stato rilevato, che l'avanzo generato dall'eliminazione di residui passivi di parte destinata ad investimenti (non compensati dall'equivalente eliminazione del residuo attivo) e le risorse della gestione destinate a specifici interventi o al finanziamento di spese di investimento, non utilizzate nell'esercizio per la realizzazione degli interventi cui erano vincolate o destinate, non erano stati adeguatamente ricollocati tra le componenti vincolate e/o destinate dell'avanzo di amministrazione.

La parte destinata agli investimenti del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015, quantificata dall'ente in 7.084.302,49 euro, non risultava, infatti, sufficientemente capiente alla ricollocazione di tutte le poste con destinazione di spesa vincolata agli investimenti, ammontanti a complessivi 10.998.087,92 euro (di cui euro 7.003.382,15 relativi a risorse destinate ad investimenti vincolate nel precedente rendiconto e non utilizzate nella gestione 2015, 3.992.517,50 euro originati dall'avanzo realizzato nella gestione in conto capitale della competenza 2015 e 2.188,27 euro da avanzo derivante dalla cancellazione di residui passivi provenienti dal riaccertamento ordinario), evidenziando la necessità di ulteriori vincoli per 3.913.785,43 euro.

In sede di controdeduzioni scritte inviate con nota del 9 gennaio 2020 (pervenuta alla Sezione in pari data, prot.166), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n. 9902 del 18

dicembre 2019, l'ente ha dichiarato che *“da una verifica degli allegati inviati in sede istruttoria con particolare riferimento agli schemi A e B 2015 ci siamo accorti di una errata compilazione da parte di questa Amm.ne Comunale dell'allegato A/2015 e B/2015 nella parte destinata ad investimenti, in quanto l'importo utilizzato dell'avanzo 2014 alla gestione 2015 risulta complessivamente ammontante a € 5.695.685,24 e non pari a € 3.202.019,81. Da una verifica del prospetto allegato B/2015 è emerso invece che è stato erroneamente indicato l'importo di € 150.000,00 nella gestione di parte capitale derivante da mutui, importo che deve confluire invece nella parte dell'avanzo destinato agli investimenti. Da un'ulteriore verifica delle poste che hanno determinato il risultato di amministrazione 2015, è emerso che dall'avanzo vincolato da leggi o principi contabili erano state svincolate somme per complessivi € 628.571,84 e che erroneamente avevano contribuito al risultato libero di amministrazione e che invece, essendo relativi a proventi da alienazioni dovevano confluire nell'avanzo destinato ad investimenti. Considerate queste ulteriori somme questa Amministrazione comunale dovrebbe finanziare ulteriori somme per avanzo destinato ad investimenti per € 2.198.691,84 al 31.12.2015”*.

Tenuto conto di quanto complessivamente dichiarato in sede di controdeduzioni scritte, la parte destinata agli investimenti del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015, quantificata dall'ente in 7.084.302,49 euro, non risulta, comunque, sufficientemente capiente alla ricollocazione di tutte le poste con destinazione di spesa vincolata agli investimenti, ammontanti a complessivi 9.282.994,33 euro (di cui euro 4.509.716,72 relativi a risorse destinate ad investimenti vincolate nel precedente rendiconto e non utilizzate nella gestione 2015, 4.142.517,50 euro originati dall'avanzo realizzato nella gestione in conto capitale della competenza 2015, euro 628.571,84 di risorse che in origine erano state allocate erroneamente nella quota vincolata per legge ma che devono essere inserite correttamente nella quota destinata ad investimenti e 2.188,27 euro da avanzo derivante dalla cancellazione di residui passivi provenienti dal riaccertamento ordinario), evidenziando la necessità di ulteriori vincoli per 2.198.691,84 euro.

In sede istruttoria era stato, inoltre, rilevato che le risorse della gestione vincolata, non utilizzate nell'esercizio per la realizzazione degli interventi cui erano destinate, unitamente a quelle generate dalla gestione 2015, non erano state adeguatamente ricollocate tra le componenti vincolate dell'avanzo di amministrazione.

In particolare, la quota dei vincoli derivanti dalla contrazione di mutui del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 non utilizzata nella gestione 2015 (euro 1.556.011,31) unitamente a quelle generate dalla competenza 2015 (euro 150.000,00), non risultavano ricollocate nel risultato di amministrazione 2015, dove i vincoli derivanti dalla contrazione di mutui non risultavano quantificati, evidenziando la necessità di ulteriori accantonamenti per un importo pari ad euro 1.706.011,31.

In sede di controdeduzioni scritte l'ente ha dichiarato che *“da un'istruttoria svolta a seguito delle segnalazioni effettuate da Codesta Spett.le Corte è stato verificato che*

*l'importo di euro 1.556.011,31 è relativo ad un mutuo che questa Amministrazione aveva contratto con la CDP Spa per la realizzazione della scuola materna Togliatti. Lo stesso mutuo è stato ridotto per euro 1.317.745,43 nel corso della gestione 2015 a fronte di un riconoscimento di un contributo da parte del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti per complessivi euro 1.390.026,43 [...]".* La cancellazione del mutuo indicata dall'ente trova riscontro nella contabilità dell'ente dove risultano cancellati, in sede di riaccertamento ordinario, residui attivi del titolo V delle entrate per un importo pari alla riduzione indicata (euro 1.317.745,43). Inoltre, come già evidenziato, da una verifica del prospetto allegato B/2015 è emerso che l'importo indicato dall'ente come avanzo della competenza originato da mutui (euro 150.000,00) in realtà è stato originato da risorse genericamente destinate ad investimenti e deve confluire quindi nella corrispondente quota dell'avanzo di amministrazione.

Alla luce di quanto sopra, il vincolo che l'Amministrazione deve pertanto ricostituire per avanzo vincolato derivante da mutui è pari a € 238.265,78 derivante dalle risorse vincolate nel precedente rendiconto e non utilizzate nella gestione 2015.

Analogamente, anche per i vincoli derivanti da leggi e principi contabili le risorse del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 non utilizzate nella gestione 2015 (euro 734.302,90) unitamente a quelle generate dalla gestione dei residui (euro 1.138,72) non risultavano adeguatamente ricollocate nelle poste vincolate al termine dell'esercizio (euro 251.302,30) evidenziando la necessità di ulteriori vincoli per un importo pari ad euro 484.139,32.

Relativamente alla parte vincolata da leggi e principi contabili del risultato di amministrazione 2015, in sede di controdeduzioni scritte l'ente ha dichiarato che, rispetto a quanto originariamente accantonato, ha provveduto allo svincolo di risorse per un importo pari ad euro 628.571,84 e, valutata la fonte di finanziamento delle somme che determina l'importo, le stesse devono essere rifinanziate nell'ambito dell'avanzo destinato ad investimenti, come già precedentemente illustrato. Contestualmente, a seguito della verifica degli allegati inviati in sede istruttoria con particolare riferimento agli schemi A/2015 e B/2015, l'amministrazione ha provveduto ad apportare modifiche ai precedenti prospetti, evidenziando una quota di avanzo vincolato applicata alla gestione 2015 per un importo pari ad euro 3.941,36 ed ha creato nuovi ed ulteriori vincoli sull'avanzo di amministrazione 2015 derivante da leggi e principi contabili per euro 145.571,24 relativi a maggiori entrate da sanzioni per Codice della Strada che sono contenuti nella quota di avanzo vincolato al 31 dicembre 2015.

Tenuto conto di quanto complessivamente dichiarato in sede di controdeduzioni scritte (svincolo di risorse per euro 628.571,84, utilizzo avanzo anno precedente per euro 3.941,36 ed ulteriori vincoli per euro 145.571,24), le risorse della gestione vincolata da leggi e principi contabili non utilizzata nella gestione 2015 (euro 101.789,70=734.302,90 euro-3.941,36 euro- 628.571,84 euro) unitamente a quelle generate dalla competenza 2015 (145.571,24) e dalla gestione residui (euro 1.138,72),

sono state adeguatamente ricollocate tra le componenti vincolate dell'avanzo di amministrazione 2015 (euro 251.302,30) e non necessitano di alcun ulteriore accantonamento rispetto a quanto approvato dall'ente in sede di rendiconto.

Anche per i vincoli formalmente attribuiti dall'ente, le risorse del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 non utilizzata nella gestione 2015 (euro 1.080.902,00) unitamente a quelle assorbite dalla gestione dei residui (euro -8.975,10) non risultavano adeguatamente ricollocate nelle poste vincolate al termine dell'esercizio (euro 433.194,41) evidenziando la necessità di ulteriori accantonamenti per un importo pari ad euro 638.732,49.

In sede di controdeduzioni scritte l'ente ha dichiarato che tali vincoli sono stati creati nella prima fase del passaggio all'armonizzazione contabile e sono interamente finanziati da risorse correnti. In sede di approvazione del rendiconto 2015, verificata l'insussistenza di esposizione verso terzi, l'ente ha provveduto allo svincolo di risorse per un importo pari ad euro 638.732,49, risorse che sono andate ad alimentare l'avanzo libero.

Nel nuovo prospetto dimostrativo del risultato della gestione di competenza 2015 (prospetto B/2015) vengono, però, indicati nuovi vincoli dalla gestione di competenza 2015 per un importo di euro 101.938,53 che non risultano correttamente allocati in sede di rendiconto 2015.

Alla luce di quanto sopra, il vincolo che l'amministrazione deve pertanto ricostituire per avanzo vincolato derivante vincoli formalmente attribuiti dall'ente al termine dell'esercizio 2015 è pari a euro 101.938,53 derivante dalle risorse generate dalla gestione di competenza 2015.

In definitiva, tenendo conto di quanto complessivamente dichiarato in sede di controdeduzioni, per le tipologie di vincoli sopra evidenziati di cui si accerta la non corretta riallocazione in sede di rendiconto 2015, a fronte di risorse vincolate accertate con il risultato di amministrazione 2014 e non utilizzate nella gestione 2015 pari ad euro 2.636.913,31, considerando gli svincoli predisposti dall'ente (euro 1.956.477,92), unitamente alle risorse generate dalla competenza 2015 (euro 101.938,53) e quelle assorbite dalla gestione dei residui (euro -8.975,10), nel risultato di amministrazione 2015 ne vengono vincolate un importo pari a euro 433.194,41, evidenziando la necessità di provvedere a vincolare ulteriori risorse per un importo di euro 340.204,41 (di cui 238.265,88 derivanti dalla contrazione di mutui ed euro 101.938,53 formalmente attribuiti dall'ente).

Per quanto sopra esposto, la parte vincolata del risultato di amministrazione 2015 viene, quindi, rideterminata in complessivi euro 7.890.545,45 (di cui euro 251.302,30 da vincoli derivanti da leggi e principi contabili, euro 238.265,88 derivanti dalla contrazione di mutui, euro 3.829.675,11 da vincoli da trasferimenti, euro 535.132,94 da vincoli formalmente attribuiti dall'ente ed euro 3.036.169,22 da altri vincoli).

Per quanto complessivamente emerso nel corso dell'istruttoria, a fronte di un saldo finanziario complessivo pari a 22.054.003,67 euro e un FPV in uscita di euro

8.833.425,56, il risultato di amministrazione formale al termine dell'esercizio 2015 si ridefinisce con un saldo positivo pari a euro 13.220.578,11.

Considerando poi la corretta definizione delle quote accantonate per euro 13.785.581,24 (di cui a fondo crediti di dubbia esigibilità per 11.305.611,32 euro, ad accantonamenti per contenzioso per euro 848.993,51 e ad altri accantonamenti per 1.630.976,41 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 7.890.545,45 euro) e destinata ad investimenti (per 9.282.994,33 euro), si ridetermina la quantificazione del disavanzo effettivo per un importo pari a 17.738.542,91, con un peggioramento rispetto a quanto approvato dall'ente di euro 2.607.404,28 (di cui euro 2.198.691,84 dalla parte destinata ad investimenti, per euro 340.204,41 dalla parte vincolate, per euro 4.047,58 dal FCDE e per euro 64.460,45 dovuti alla ridefinizione del risultato formale di amministrazione).

Quanto sopra rilevato in merito alla corretta quantificazione del saldo di amministrazione complessivo (corretta quantificazione del fondo pluriennale vincolato) costituisce una grave irregolarità contabile, in quanto il risultato di amministrazione risulta di fatto alimentato da risorse destinate al finanziamento di spese imputate ad esercizi successivi.

Inoltre, le considerazioni sopra esposte 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 2015, costituiscono una grave irregolarità contabile, in quanto l'avanzo di amministrazione e la quota disponibile (nel caso di specie negativa) risultano di fatto alimentate 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 ovvero da risorse che dovevano essere accantonate per la tutela dei crediti di difficile esazione da considerarsi pertanto indisponibili.

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

Tale correzione è necessaria anche per evitare le ripercussioni sugli esercizi futuri che potrebbero prodursi nel caso di eventuale utilizzo dell'avanzo libero per il finanziamento di ulteriori spese di parte corrente o nel caso di mancato finanziamento del disavanzo effettivo.

Il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2014 aveva condotto alla definizione di un risultato formale positivo di amministrazione pari a 19.743.925,86 euro e di una quota disponibile negativa pari a 15.509.957,37 euro.

A seguito di tale quantificazione del disavanzo di amministrazione, l'ente non ha assunto nessuna specifica delibera consiliare per individuare i tempi e le modalità di finanziamento del disavanzo ai sensi del decreto ministeriale 2 aprile 2015, ma si è limitato ad inserire nell'ambito della nota integrativa al bilancio di previsione 2015

(di cui alla deliberazione consiliare n.55 del 30 aprile 2015) la qualificazione del disavanzo risultante dal rendiconto 2014 come extradeficit, esplicitando solo in tale documento l'intenzione di finanziare il disavanzo il n. 29 anni con rate costanti di euro 534.826,12.

In merito alla definizione del risultato di amministrazione conseguente alle operazioni di riaccertamento straordinario va evidenziato che il decreto ministeriale 2 aprile 2015 ha disposto, per i casi in cui è stato accertato un maggiore disavanzo da riaccertamento, che gli enti provvedessero al finanziamento del disavanzo nei termini e con le modalità ammesse dal decreto stesso, indicando una rateizzazione del disavanzo a cui deve essere data effettiva realizzazione negli esercizi previsti e per gli importi per ciascuno definiti.

Va specificato al riguardo che il citato decreto ministeriale all'articolo 4 stabilisce che le quote di maggiore disavanzo da riaccertamento non ripianate negli esercizi ove è stata disposta la rateizzazione devono essere considerate "disavanzi ordinari" da finanziare ai sensi dell'art. 188 tuel, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento prevista per ciascun esercizio e di eventuali quote di recupero previste dai piani di rientro in corso di attuazione.

In conseguenza di quanto disposto dal decreto e dell'articolazione del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014 e di quanto previsto dall'ente come piano di rientro indicato nella delibera di approvazione del bilancio di previsione 2015, il disavanzo realizzato al termine dell'esercizio 2015 e rideterminato con la presente deliberazione (euro 17.738.542,91) si deve ritenere suddiviso in disavanzo della gestione per 2.763.411,66 euro e in disavanzo da riaccertamento straordinario per 14.975.131,25 euro (extradeficit al 31 dicembre 2014 al netto della rata 2015).

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 (eventuale 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 dalla incapienza delle risultanze del rendiconto 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.

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 alla corretta definizione delle componenti del saldo complessivo e del risultato di amministrazione formale al 31 dicembre 2015 e 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 indicati nella delibera consiliare di approvazione del bilancio di previsione 2015 (DCC n. 55/2015).

## **SEZIONE II - Rendiconto 2016**

### **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE**

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione positivo pari a 12.319.654,38 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 30.681.828,14 euro, per cui il risultato di amministrazione effettivamente accertato al 31 dicembre 2016 risulta negativo per 18.362.173,76 euro.

Va premesso che con il rendiconto di gestione, a fronte di un avanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2016 per 12.319.654,38 euro, l'ente ha provveduto alla definizione della quota accantonata per euro 13.676.796,11 (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 12.835.657,15, a contenzioso per euro 277.685,00 e ad altri accantonamenti per euro 563.453,96), alla quantificazione della parte vincolata per 4.575.538,43 euro e alla parte destinata ad investimenti per 7.207.425,19 euro, accertando un disavanzo di amministrazione effettivo (parte disponibile negativa) pari a 13.140.105,35 euro.

L'istruttoria ha, tuttavia, evidenziato una diversa qualificazione del risultato dell'esercizio 2015, che si riflette anche sulla composizione del risultato 2016. Il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 ha condotto, infatti, alla corretta quantificazione del FPV in uscita e alla

conseguente ridefinizione del risultato formale di amministrazione al 31 dicembre 2015 (passato da euro 13.285.038,56 ad euro 13.220.578,11), alla ridefinizione della quota accantonata (passata da euro 13.781.533,66 ad euro 13.785.581,24), alla ridefinizione della quota destinata ad investimenti (passata da euro 7.084.302,49 ad euro 9.282.994,33), alla ridefinizione della quota vincolata (passata da euro 7.550.341,04 ad un importo di euro 7.890.545,45) e, conseguentemente, ad un peggioramento del disavanzo di amministrazione (parte disponibile) quantificabile in 2.607.404,28 euro (passato da euro 15.131.138,63 ad euro 17.738.542,91).

Con specifica istruttoria sul rendiconto 2016, la Sezione ha analizzato il risultato di amministrazione accertato al termine dell'esercizio e ha rilevato che anche per il rendiconto 2016, sia l'avanzo generato dalla competenza originato da risorse vincolate che le risorse della gestione di competenza destinate al finanziamento di spese di investimento, non utilizzate nell'esercizio per la realizzazione degli specifici interventi cui erano destinate, non sono state adeguatamente ricollocate tra le componenti vincolate/destinate del risultato di amministrazione.

La Sezione ha, infatti, rilevato, che la parte vincolata del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016, quantificata in euro 4.575.538,43, non presenta la capienza necessaria per la ricollocazione di tutte le poste vincolate generate al termine dell'esercizio (euro 7.556.697,78), con una sottostima pari a euro 2.981.159,35euro.

In particolare, la quota dei vincoli derivanti dalla contrazione di mutui del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 non utilizzata nella gestione 2016 (euro 238.265,88) non risulta ricollocata nel risultato di amministrazione 2016, dove i vincoli derivanti dalla contrazione di mutui non risultano quantificati, evidenziando la necessità di ulteriori accantonamenti per un importo pari ad euro 238.265,88.

Anche per i vincoli formalmente attribuiti dall'ente, le risorse del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 non utilizzate nella gestione 2016 (euro 535.132,94) non sono state adeguatamente ricollocate nelle poste vincolate al termine dell'esercizio (euro 428.456,25) evidenziando la necessità di ulteriori accantonamenti per un importo pari ad euro 106.676,69.

Anche per la voce residuale "Altri vincoli", le risorse del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 non utilizzate nella gestione 2016 (euro 3.036.169,22) non sono state adeguatamente ricollocate negli altri vincoli al termine dell'esercizio (euro 399.952,44) evidenziando la necessità di ulteriori accantonamenti per un importo pari ad euro 2.636.216,78.

In definitiva, per le tipologie di vincoli sopra evidenziati, a fronte di risorse vincolate accertate con il risultato di amministrazione 2015 e non utilizzate nella gestione 2016 pari ad euro 3.809.568,04, nel risultato di amministrazione 2016 ne vengono vincolate un importo pari a 828.408,69, evidenziando la necessità di provvedere a vincolare ulteriori risorse per un importo di euro 2.981.159,35 (di cui euro 238.265,88

derivanti dalla contrazione di mutui, euro 106.676,69 di vincoli formalmente attribuiti dall'ente ed euro 2.636.216,78 da altri vincoli).

Per quanto sopra esposto, la parte vincolata del risultato di amministrazione 2016 viene, quindi, rideterminata in complessivi euro 7.556.697,78 (di cui euro 458.829,90 da vincoli derivanti da leggi e principi contabili, euro 238.265,88 derivanti dalla contrazione di mutui, euro 3.288.299,84 da vincoli da trasferimenti, euro 535.132,94 da vincoli formalmente attribuiti dall'ente ed euro 3.036.169,22 da altri vincoli).

Analogamente, la parte destinata agli investimenti del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016, quantificata dall'ente in 7.207.425,19 euro, non presenta la capienza necessaria per la ricollocazione di tutte le poste destinate agli investimenti, ammontanti a complessivi 9.124.224,49 euro (di cui euro 6.512.615,44 relativi a risorse destinate ad investimenti vincolate nel precedente rendiconto e non utilizzate nella gestione 2016, euro 2.629.753,85 originati dall'avanzo realizzato nella gestione in conto capitale della competenza 2016 e euro -18.144,80 assorbiti dalla cancellazione di residui passivi provenienti dal riaccertamento ordinario), con una sottostima pari a euro 1.916.799,30 euro.

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 dichiarato in sede istruttoria di aver applicato per la quantificazione del fondo il metodo ordinario previsto dai principi contabili. Dal prospetto dimostrativo inviato in sede istruttoria si evince che l'ente ha applicato, in relazione ad alcune tipologie di entrate considerate di dubbia e difficile esazione (sanzioni al codice della strada, Tia-Tari-Tares, Cosap e ruoli diversi) la media ponderata in maniera non conforme rispetto a quanto dettato dai principi. La media può essere infatti calcolata come *“media ponderata del rapporto tra incassi in c/residui e i residui attivi all’inizio ciascun anno del quinquennio con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio”*. L'ente ha invece applicato i pesi in maniera non corretta, pesando per 0,35 il biennio più lontano e 0,10 per il triennio più vicino. Applicando correttamente la ponderazione, l'importo *“minimo”* da considerare congruo ai fini dell'accantonamento a FCDE è almeno pari a 13.155.755,31 euro; al contempo, l'ente ha inserito quale quota accantonata nel risultato di amministrazione l'importo di 12.835.657,15 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 320.098,16 euro.

In sede di controdeduzioni scritte inviate con nota del 9 gennaio 2020 (pervenuta alla Sezione in pari data, prot.166), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota n. 9902 del 18 dicembre 2019, l'ente ha confermato la non corretta determinazione del FCDE in sede di rendiconto 2016 per un'errata applicazione dei pesi di 0,35 a valere sui primi

anni del quinquennio considerato anziché sugli anni più recenti ed ha provveduto a ricalcolare il FCDE 2016 applicando correttamente alle tipologie di residui attivi, già considerati rilevanti ai fini del calcolo in sede di rendiconto 2016, il metodo della media ponderata, inviando apposito prospetto dimostrativo. Correggendo l'errore sopra descritto il FCDE al rendiconto 2016 risulta rideterminato in euro 13.159.766,91 con uno scostamento di 324.109,76 rispetto a quello iscritto in sede di rendiconto 2016.

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 324.109,76 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 risultato di amministrazione formale al termine dell'esercizio 2016 pari ad euro 12.319.654,38, considerando poi la corretta definizione delle quote accantonate per euro 14.000.905,87 (di cui a fondo crediti di dubbia esigibilità per 13.159.766,91 euro, ad accantonamenti per contenzioso per euro 277.685,00 e ad altri accantonamenti per 563.453,96 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 7.556.697,78 euro) e destinata ad investimenti (per 9.124.224,49 euro), si ridetermina la quantificazione del disavanzo effettivo per un importo pari a 18.362.173,76, con un peggioramento rispetto a quanto approvato dall'ente di euro 5.222.068,41 (di cui euro 1.916.799,30 dalla parte destinata ad investimenti, per euro 2.981.159,35 dalla parte vincolate, per euro 324.109,76 dal FCDE).

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 l'avanzo di amministrazione e la quota disponibile (nel caso di specie negativa) risultano di fatto alimentate 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 ovvero da risorse che dovevano essere accantonate per la tutela dei crediti di difficile esazione da considerarsi pertanto indisponibili.

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

Tale correzione è necessaria anche per evitare le ripercussioni sugli esercizi futuri che potrebbero prodursi nel caso di eventuale utilizzo dell'avanzo libero per il finanziamento di ulteriori spese di parte corrente o nel caso di mancato finanziamento del disavanzo effettivo.

In merito alla definizione del risultato di amministrazione conseguente alle operazioni di riaccertamento straordinario va evidenziato che il decreto ministeriale

2 aprile 2015 ha disposto, per i casi in cui è stato accertato un maggiore disavanzo da riaccertamento, che gli enti provvedessero al finanziamento del disavanzo nei termini e con le modalità ammesse dal decreto stesso, indicando una rateizzazione del disavanzo a cui deve essere data effettiva realizzazione negli esercizi previsti e per gli importi per ciascuno definiti.

Va specificato al riguardo che il citato decreto ministeriale all'articolo 4 stabilisce che le quote di maggiore disavanzo da riaccertamento non ripianate negli esercizi ove è stata disposta la rateizzazione devono essere considerate "disavanzi ordinari" da finanziare ai sensi dell'art. 188 tuel, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento prevista per ciascun esercizio e di eventuali quote di recupero previste dai piani di rientro in corso di attuazione.

In conseguenza di quanto disposto dal decreto e dell'articolazione del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014 e di quanto indicato dall'ente con il piano di rientro adottato nella delibera di approvazione del bilancio di previsione 2015 (DCC n.55 del 30 aprile 2015), il disavanzo realizzato al termine dell'esercizio 2016 e rideterminato con la presente deliberazione (euro 18.362.173,76) si deve ritenere suddiviso in disavanzo della gestione per 3.921.868,62 euro e in disavanzo da riaccertamento straordinario per 14.440.305,14 euro (extradeficit al 31 dicembre 2014 al netto delle rate 2015 e 2016).

Come già evidenziato per il rendiconto 2015, 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. In tal senso valgono le stesse considerazioni indicate nella Sezione I.

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.

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 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 ovvero, in riferimento all'extradeficit, provvedere alla relativa copertura nei termini indicati nella delibera consiliare di approvazione del bilancio di previsione 2015 (DCC n. 55/2015).

L'esame dei risultati di amministrazione degli esercizi 2015 e 2016 e l'istruttoria condotta sui rendiconti approvati hanno evidenziato, oltre alle problematiche appena rappresentate altre criticità più generali (oltre alla non corretta definizione del FPV nel risultato di amministrazione), 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, negli atti allegati al rendiconto, è stato predisposto in modo non coerente con i risultati della gestione.

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

Al termine dell'istruttoria, considerata l'impossibilità di valutare la correttezza del fondo pluriennale vincolato al termine dell'esercizio 2016 con gli elementi forniti, la Sezione ha richiesto all'ente una valutazione complessiva degli impegni già assunti al termine dell'esercizio 2016 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 2016 unitamente alle entrate che, a loro volta, trovano imputazione negli esercizi di riferimento.

L'ente ha risposto positivamente a tale verifica, attestando che il fondo pluriennale vincolato accertato al termine dell'esercizio 2016 risulta congruo rispetto agli impegni già assunti al termine dell'esercizio 2016 che avranno una imputazione contabile negli esercizi successivi a quello di rendicontazione.

A riguardo va rilevato che la compilazione del prospetto sopra citato non è mero adempimento contabile ma in conseguenza della programmazione degli interventi e della effettiva reimputazione delle entrate e spese negli esercizi di esigibilità.

Con tale prospetto l'ente deve evidenziare l'evoluzione del fondo durante l'esercizio rispetto al dato accertato nel rendiconto dell'esercizio precedente e indicare la quantificazione finale del fondo stesso al termine dell'esercizio per il quale si effettua la rendicontazione.

La certificazione di un fondo pluriennale vincolato non correttamente rappresentato nella sua evoluzione costituisce una irregolarità non trascurabile poiché da un lato sottende alla presenza di procedure contabili non del tutto 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.

## **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 quantificazione della componente del risultato relativa al fondo pluriennale vincolato e la conseguente errata definizione del risultato formale di amministrazione, nonché la non corretta definizione della quota accantonata a FCDE, delle quote vincolate e destinate ad investimenti, 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 di tutte le componenti del risultato di amministrazione, la quota accantonata, quella destinata ad investimenti nel risultato di amministrazione e quella vincolata. Conseguentemente anche la parte disponibile risulta non correttamente quantificata.

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 sul rendiconto 2015 in merito alla quantificazione non corretta del FPV effettuata dall'ente nel quadro riepilogativo della spesa e nella determinazione del risultato formale di amministrazione, l'ente dovrà provvedere alla corretta rappresentazione dei dati a rendiconto attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare.

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 2015 e 2016 pari rispettivamente ad euro 17.738.542,91 ed euro 18.362.173,76, l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo come rideterminato al termine dell'esercizio 2016. Nello specifico l'ente dovrà operare con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del Tuel ovvero, in riferimento all'extradeficit, provvedere alla relativa copertura nei termini definiti nella delibera consiliare di approvazione del bilancio di previsione 2015 (DCC n. 55/2015).

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.

#### **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 16 gennaio 2020.

Il relatore  
f.to Fabio Alpini

Il presidente  
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in segreteria il 16 gennaio 2020

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