



Corte dei Conti
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 23 gennaio 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.lgs. 126/2014;

VISTA la pronuncia specifica di accertamento adottata in relazione al rendiconto 2015 e 2016 del **Comune di CARMIGNANO (PO)**, con deliberazione del n. 64 del 10 ottobre 2018;

VISTA la comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia specifica di accertamento inviata in data 10 ottobre 2018;

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. 41 del 26 novembre 2018 (inoltrata alla Sezione con nota del 8 gennaio 2019) in ordine ai provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate sul rendiconto 2015 e 2016 come rappresentati 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 pubblica svoltasi il 23 gennaio 2019;

UDITO il relatore, primo ref. Paolo Bertozzi;

CONSIDERATO

- che dalla "specificata pronuncia di accertamento" di cui alla deliberazione citata nelle premesse, che viene qui 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 irregolarità attinenti le annualità esaminate e i profili sopra rappresentati.

In particolare, per entrambi gli esercizi, è stata rilevata la non corretta determinazione delle quote destinate alle spese di investimento nel risultato di amministrazione, e, sull'esercizio 2016, anche la diversa quantificazione della quota vincolata, con la conseguente definizione di un disavanzo di amministrazione effettivo superiore rispetto a quello accertato dall'ente in ciascuno degli esercizi esaminati. La diversa determinazione del disavanzo complessivo, ha comportato anche la diversa determinazione del disavanzo da riaccertamento al termine dei due esercizi.

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

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

L'esame congiunto di due annualità di bilancio richiede tuttavia la necessità di valutare, per le azioni correttive attinenti le segnalazioni sull'esercizio 2015, se queste abbiano trovato comunque soluzione nel corso della gestione 2016 o se, viceversa, permangano o si riflettano sul risultato accertato al termine dello stesso. La Sezione ha pertanto considerato congruente con il modello di controllo adottato e con il quadro normativo complessivo la richiesta di interventi correttivi solo nei casi in cui questi possano essere utilmente condotti al termine dell'esercizio 2016. Per quanto esposto la Sezione ritiene necessaria l'adozione di interventi correttivi nei termini di seguito sintetizzati.

Risultato di amministrazione

In relazione alla presenza di un saldo negativo della parte disponibile al termine dell'esercizio 2015 e 2016 pari rispettivamente a 1.479.027,98 euro e a 1.378.116,26 euro, l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo di amministrazione 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 approvata ai sensi del d.m. 2 aprile 2015.

In relazione ai rilievi formulati sulla determinazione del disavanzo di amministrazione (disavanzo complessivo e maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento) dell'esercizio 2015 e 2016, l'ente dovrà provvedere alla corretta rappresentazione dei dati di rendiconto dell'esercizio attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare.

Tale atto dovrà aver riguardo non solo alla corretta determinazione del disavanzo complessivo, 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.

Occorre inoltre richiamare l'attenzione dell'ente sulle osservazioni svolte in ordine alla puntuale definizione delle componenti accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione mentre, in relazione alle considerazioni formulate sulla quantificazione del fondo crediti di dubbia e difficile esazione, l'ente dovrà provvedere alle opportune verifiche sulla correttezza del fondo al termine dell'esercizio 2016 ed attivarsi contabilmente e proceduralmente per garantire in futuro una corretta determinazione dello stesso nel risultato di amministrazione.

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.”

- che la pronuncia specifica di accertamento ha riguardato la corretta definizione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2015 e 2016 e la presenza di un disavanzo di amministrazione al termine dei due esercizi;

- che, nello specifico, la pronuncia di accertamento ha condotto ad una quantificazione della quota destinata ad investimenti in 725.942,09 euro e alla conseguente ridefinizione del disavanzo di amministrazione effettivo (quota disponibile negativa) in 1.479.027,98 euro al termine dell'esercizio 2015 mentre, sull'esercizio 2016, ha comportato la ridefinizione delle quote vincolate e destinate ad investimenti (rispettivamente in 330.270,58 euro e 876.196,83 euro) e la conseguente rideterminazione del disavanzo di amministrazione effettivo in 1.378.116,26 euro;

- che, sempre con riferimento alla determinazione del risultato di amministrazione, la deliberazione ha evidenziato anche problematiche inerenti la quantificazione del fondo crediti di dubbia e difficile esazione;

- 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 ha individuato 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, in riferimento al disavanzo di amministrazione definito a seguito del controllo sulle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, l'ente ha approvato l'atto consiliare n. 86 del 30 novembre 2016 per il ripiano di detto disavanzo (n. 30 rate annuali costanti pari a 51.968,07 euro), che la Sezione ha esaminato in sede di valutazione delle misure correttive di cui alla deliberazione n. 42 del 7 febbraio 2017;

- che, in riferimento alla composizione del risultato di amministrazione 2015 e 2016, e al disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui rilevato al 31 dicembre 2016, l'ente ha provveduto come segue:

1. con la delibera del Consiglio comunale n. 41 del 26 novembre 2018, nel prendere atto dell'errata definizione del risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2015, ha proceduto alla sua rideterminazione quantificando la componente destinata ad investimenti in 725.942,09 euro. In conseguenza delle rettifiche apportate alla componente destinata, la quota disponibile del risultato di amministrazione viene ridefinita con un saldo negativo di 1.479.027,98 euro al termine dell'esercizio 2015. Alla delibera è stato allegato il nuovo prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2015;

2. con la medesima delibera del Consiglio comunale n. 41 del 26 novembre 2018, nel prendere atto dell'errata definizione del risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2016, ha proceduto alla sua rideterminazione quantificando la componente destinata ad investimenti in 876.196,83 euro, la quota vincolata derivante da mutui in 106.212,78 euro e la quota relativa ai vincoli formalmente attribuiti dall'ente in 223.018,03 euro. In conseguenza delle rettifiche apportate alla componente vincolata e destinata, la quota disponibile del risultato di amministrazione viene ridefinita con un saldo negativo di 1.378.116,26 euro al termine dell'esercizio 2016. Alla delibera è stato allegato il nuovo prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione 2016;

3. in conseguenza dei rilievi formulati sul risultato dell'esercizio 2015 e 2016 e delle rettifiche apportate con la delibera sopra richiamata, è stata disposta anche la riapprovazione del quadro dimostrativo del risultato di amministrazione dell'esercizio 2017;

4. nella delibera in esame si dà atto che la rideterminazione del risultato di amministrazione non ha prodotto nuovo disavanzo da finanziare ai sensi del d.m. 2 aprile 2015;

- che, con riferimento alle ulteriori osservazioni formulate sul rendiconto 2015 e 2016 per gli aspetti legati al fondo crediti di dubbia e difficile esazione, l'ente ha segnalato quanto segue:

1. con la citata delibera del Consiglio comunale n. 41/2018, nel prendere atto dei rilievi formulati dalla Sezione per una corretta determinazione del fondo crediti secondo la metodologia ordinaria prescritta dal principio contabile, si conferma che la definizione del fondo con riferimento alle entrate del titolo I e III è da ritenersi, nel caso di specie, un criterio prudenziale per la salvaguardia degli equilibri. Nell'atto in esame viene infatti attestato che il fondo accantonato al termine dell'esercizio, "ancorché calcolato sul totale dei residui attivi del I e III titolo dell'entrata per un atteggiamento prudenziale, risulta complessivamente superiore a quanto prescritto dalla norma";

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, al termine dei due esercizi e alla conseguente rettifica del disavanzo di amministrazione effettivo (quota disponibile negativa) al 31 dicembre 2015 e 2016, nei termini esattamente indicati nella pronuncia di accertamento della Sezione;

- 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 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, 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, nel caso di specie, occorre prendere atto dei provvedimenti adottati dall'ente affinché sia ripianato il disavanzo di amministrazione risultante al termine dell'esercizio 2016;

- che, con riferimento alle problematiche relative alla quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, la Sezione, pur prendendo atto di quanto segnalato dall'ente, conferma l'orientamento già espresso nella pronuncia di accertamento circa la necessità di determinare correttamente gli accantonamenti al fondo secondo le prescrizioni e gli elementi di valutazione forniti dal principio contabile per la tutela delle poste di dubbia e difficile esazione;

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 legge 7 dicembre 2012 n. 213, riferiti alla corretta determinazione del risultato dell'esercizio 2015 e 2016 la Sezione rileva, allo stato degli atti, l'*idoneità* degli stessi a rimuovere le irregolarità riscontrate e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

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, con particolare riferimento alla rettifica che l'ente, con la delibera n. 41/2018, ha disposto sul risultato della gestione 2017.

Sulla base di quanto segnalato dall'ente circa i criteri e le modalità di ripiano del disavanzo accertato al termine dell'esercizio 2016, la Sezione, pur ritenendo non rimossa l'irregolarità riscontrata, *prende atto* dei provvedimenti adottati dall'ente per il completo finanziamento del disavanzo nel tempo, rinviando alle successive attività di controllo la valutazione sull'effettività delle misure correttive assunte.

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 delle ulteriori problematiche segnalate nella pronuncia di accertamento, e gli effetti da queste prodotti 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 23 gennaio 2019.

Il relatore
f.to Paolo Bertozzi

Il presidente
f.to Cristina Zuccheretti

Depositata in segreteria il 23 gennaio 2019

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