

Del. n. 193/2016/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Paolo PELUFFO	consigliere, relatore
Nicola BONTEMPO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere
Mauro NORI	consigliere

nell'adunanza del 16 novembre 2016;

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;

VISTA la propria deliberazione 12 gennaio 2016, n. 1, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2016;

VISTE le "linee-guida" per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto 2014, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 9 marzo 2015, n. 13;

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" che sono stati confermati con i relativi adattamenti anche per l'analisi dell'esercizio 2014;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 16 dicembre 2015, n. 32 relativa alle "linee di indirizzo" sugli aspetti significativi del bilancio di previsione 2015 nell'ambito della quale sono contenute informazioni sulle operazioni di riaccertamento straordinario ai sensi del D.Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014;

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 in relazione al rendiconto 2014 del **Comune di PONTREMOLI (MS)**, con deliberazione del 3 agosto 2016 n. 76;

VISTA la comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia specifica di accertamento inviata in data 3 agosto 2016;

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 relazione dell'ente in ordine ai provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate sul rendiconto 2014 come rappresentato nella relazione dell'organo di revisione, nei prospetti ad essa allegati e negli atti istruttori concernenti il riaccertamento straordinario dei residui (nota del 10 ottobre 2016 pervenuta alla Sezione il 10 ottobre 2016 - Prot. n. 5302);

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 richiesto di partecipare al contraddittorio che si è svolto in adunanza pubblica il 16 novembre 2016;

UDITO il relatore, cons. Paolo Peluffo;

CONSIDERATO

- che dalla "specifica pronuncia di accertamento" di cui alla deliberazione richiamata nelle premesse, sono emerse le seguenti criticità di bilancio:

"R.A. - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE"

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione. Tuttavia, tale avanzo non è sufficiente a ricostituire i fondi vincolati, per cui il risultato di amministrazione accertato al 31 dicembre 2014, confermato anche dalla relazione dell'organo di revisione, è sostanzialmente negativo per 14.414,24 euro.

Tale risultato è da considerarsi grave in quanto espressione di situazioni patologiche e contrario ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria.

La non corretta composizione dell'avanzo di amministrazione comporta, oltre ad un utilizzo improprio di fondi aventi un vincolo di specifica destinazione, anche criticità negli equilibri di bilancio, quando questi vengono garantiti con quote di avanzo in realtà non disponibili.

A seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi del D.Lgs. 118/2011, pur in presenza di un risultato formale positivo pari a 3.424.553,26, è stato accertato un disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015 pari a 1.278.042,92 come risultante alla riga "totale parte disponibile" di cui all'allegato 5/2 del citato decreto.

Nel dettaglio, a fronte di un saldo formale positivo accertato al 31 dicembre 2014 per 2.794.511,38 euro (e di un disavanzo sostanziale nei termini sopra descritti), i residui attivi e passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono risultati rispettivamente pari a zero euro e a 630.041,88 euro mentre i residui attivi

e passivi cancellati in quanto da reimputare agli esercizi in cui saranno esigibili sono risultati rispettivamente pari a 2.458.114,58 euro e a 3.814.016,53 euro.

Tali cancellazioni, unitamente alla quantificazione del fondo pluriennale vincolato in 1.355.901,95 euro, hanno determinato un saldo positivo al 1 gennaio 2015 pari 3.424.553,26 euro. L'ente ha inoltre provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 1.283.734,32 euro e altri fondi per 1.392.590,74 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 1.935.434,43 euro) e destinata ad investimenti (per 90.836,69 euro), accertando un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 1.278.042,92 euro.

In conseguenza della nuova e diversa quantificazione del disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2015, rispetto a quanto definito con il rendiconto 2014, l'ente ha provveduto alla definizione del maggiore disavanzo (c.d. extradeficit) in 1.263.628,68 euro, prevedendone il finanziamento in 30 rate costanti.

L'accertamento di un risultato negativo di amministrazione nei termini sopra indicati, anche se conseguente all'applicazione dei nuovi principi introdotti dal processo di armonizzazione contabile, è da considerarsi grave in quanto espressione di situazioni sottostanti contrarie ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria. Ad eccezione della quota di disavanzo determinata dalla cancellazione di residui attivi e passivi da reimputare ad esercizi successivi, il risultato negativo ha infatti alla base la sussistenza di residui attivi inesigibili o di dubbia e incerta esigibilità, mantenuti in bilancio negli esercizi precedenti e per i quali è oggi richiesta in modo puntuale 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.

In sede di contraddittorio l'ente ha confermato il disavanzo di amministrazione nei termini sopra rappresentati evidenziando anche, circa la sua evoluzione, i primi risultati emersi con l'approvazione del rendiconto 2015.

La Sezione, per quanto rilevato, ritiene necessaria l'adozione di idonee misure correttive, ai fini del ripristino di una corretta gestione finanziaria. Nello specifico l'ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo di amministrazione sostanzialmente negativo rilevato al 31/12/2014, con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del TUEL e, in riferimento all'extradeficit, provvedere alla relativa copertura come previsto dal D.M. 2 aprile 2015, nell'arco di tempo e con le modalità individuate nella apposita delibera del Consiglio comunale.

Tale atto consiliare e la sua efficacia saranno oggetto di valutazione da parte della Sezione nella successiva fase di controllo."

- che la pronuncia specifica di accertamento ha riguardato il risultato di amministrazione dell'esercizio 2014 e la sua rideterminazione conseguente al riaccertamento straordinario dei residui previsto per l'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;

- 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, è 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 individuano 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 richiede 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, in riferimento al risultato di amministrazione accertato al 31 dicembre 2014 e con particolare riguardo alla presenza di un disavanzo sostanziale, l'ente "ha provveduto ad applicare tale disavanzo in occasione dell'approvazione del Bilancio di previsione 2015" con Delibera Consiliare n. 25 del 28/07/2015;

- che, in relazione al maggiore disavanzo, definito a seguito del riaccertamento straordinario dei residui in 1.263.628.68 euro, l'ente ha approvato l'atto consiliare n. 24 del 28 luglio 2015 con il quale ha previsto che il ripiano di detto disavanzo avvenga per 90.822.15 euro con la cancellazione del "vincolo di generica destinazione agli investimenti, risultante dal rendiconto 2014, escludendo le quote finanziate da debito" e per 1.172.806,53 euro "in 29 quote costanti annuali di € 40.441,61 euro nelle annualità dal 2016 al 2044";

- che per l'utilizzo delle quote destinate a investimenti la delibera del Consiglio comunale citata non indica in modo espreso la natura delle risorse che avevano precedentemente determinato il vincolo e la loro attitudine ad essere differentemente impiegate;

- che nella delibera adottata dal Consiglio comunale per il finanziamento dell'extradeficit non vengono individuate in modo puntuale le modalità di ripiano della parte di disavanzo rateizzato in 29 esercizi;

RITENUTO

- che l'irregolarità segnalata e riferita alla presenza di un disavanzo sostanziale rilevato al 31 dicembre 2014, non può ritenersi completamente rimossa nonostante l'attività posta in essere dall'ente, che, con l'approvazione del bilancio di previsione 2015, ha adottato misure che depongono per il completo finanziamento nel corso della gestione 2015;

- che l'irregolarità segnalata e riferita al disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2014 come rideterminato al 1 gennaio 2015, 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;

- che la deliberazione assunta dall'ente ai sensi del D.M. 2 aprile 2015 ha individuato le modalità di finanziamento solo in relazione ad una quota del disavanzo rinviando l'individuazione delle fonti di finanziamento della restante quota alla predisposizione del bilancio di previsione di ogni singolo esercizio;

- che, stante la straordinarietà dell'operazione richiesta agli enti dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. 118/2011, l'ente ha proceduto secondo le disposizioni introdotte dal legislatore per regolamentare la fase di passaggio al sistema contabile armonizzato, utilizzando un arco temporale di 29 annualità ma senza individuare compiutamente le modalità di finanziamento di una quota del disavanzo;

- che, per quanto espreso in merito all'utilizzo della quota destinata a investimenti, l'ente dovrà puntualmente verificare la natura delle risorse originariamente confluite nell'avanzo destinato e l'effettiva possibilità che queste vengano utilizzate per il ripiano del disavanzo, mentre, con riferimento alla parte di disavanzo rateizzata nel tempo, l'ente dovrà individuare le modalità di copertura del disavanzo in modo specifico rispetto a quanto indicato nella delibera consiliare n. 24/2015;

- 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 al reperimento effettivo delle risorse ivi indicate, al fine di consentire il completo riassorbimento del disavanzo accertato;

- che le valutazioni appena espresse circa i provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate sul risultato di amministrazione 2014, e sul rendiconto rideterminato al 1 gennaio 2015, attiene all'esercizio oggetto d'esame, e non considera in modo analitico le risultanze del rendiconto 2015, che sarà oggetto di successiva valutazione ma che l'ente dovrà comunque prendere in considerazione con gli strumenti normativamente previsti;

- che, nei casi di specie, occorre prendere atto dei provvedimenti adottati dall'ente affinché sia ripianato il disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2014 e il disavanzo definito a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario;

DELIBERA

Sulla base di quanto segnalato dall'ente circa i criteri e le modalità di ripiano del disavanzo sostanziale risultante dal rendiconto 2014 e il disavanzo accertato al 1 gennaio 2015, la Sezione, pur ritenendo non rimosse le irregolarità riscontrate, **PRENDE ATTO** dei provvedimenti adottati dall'ente finalizzati al finanziamento dei disavanzi nel tempo, rinviando alle successive fasi del controllo la valutazione sugli atti assunti per la completa definizione delle modalità di ripiano sull'effettività delle misure correttive assunte.

Gli interventi che l'ente è chiamato a realizzare dovranno considerare anche le risultanze del rendiconto 2015, 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.

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 16 novembre 2016.

Il relatore
Paolo Feltri



Il presidente
Roberto Tabbita



Depositata in segreteria il **17 NOV. 2016**

Il funzionario preposto al servizio di supporto
Claudio Felli

