



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Maria Annunziata RUCIRETA	presidente, relatore
Nicola BONTEMPO	consigliere
Francesco BELSANTI	consigliere
Paolo BERTOZZI	consigliere
Patrizia IMPRESA	consigliere
Fabio ALPINI	primo referendario
Anna PETA	referendario

nell'adunanza del 9 giugno 2022;

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;

VISTA la propria deliberazione n. 4 del 29 marzo 2021, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2021, prevedendo, oltre all'esame congiunto dei rendiconti 2017 e 2018, anche l'estensione del controllo ai rendiconti dell'esercizio 2019;

VISTE le "linee-guida" per la redazione delle relazioni inerenti ai rendiconti 2017, 2018 e 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazioni n. 16 del 24 luglio 2018, n. 12 del 11 giugno 2019 e n. 9 del 28 maggio 2020;

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 2017, 2018 e 2019;

VISTE le note n. 4120 del 21 maggio 2019, n. 9189 del 30 ottobre 2019 e n. 8638 del 11 dicembre 2020 con cui la Sezione ha dato avvio all'inserimento nel sistema Con.Te. dei questionari relativi ai rendiconti delle gestioni finanziarie 2017, 2018 e 2019;

VISTE le relazioni pervenute alla Sezione dall'organo di revisione del **Comune di Firenze** in ordine ai rendiconti 2017, 2018 e 2019;

ESAMINATA la documentazione pervenuta gli elementi emersi nell'istruttoria condotta con il supporto del settore competente, nonché quanto comunicato dall'ente con la nota n. 158656 del 9 maggio 2022 (prot. Sez. 4818/2022) inviata ai fini del contraddittorio;

UDITO il relatore, presidente Maria Annunziata Rucireta;

CONSIDERATO

- 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, prevede, al comma 1, l'esame da parte delle Sezioni regionali di controllo dei rendiconti degli enti locali, da effettuare ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della l. n. 266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti;

- che l'art. 148-bis del Tuel, comma 3, prevede l'adozione di "specifiche pronunce di accertamento" nel caso in cui, nell'ambito della predetta verifica, emergano squilibri economico-finanziari, la mancata copertura di spese, la violazione di norme finalizzate

a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno;

- che il medesimo comma stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'ente locale è tenuto ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e a trasmettere tali provvedimenti correttivi 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 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 integrati in considerazione della corretta applicazione dei principi contabili introdotti dal d.lgs. n. 118/2011 e confermati in via sostanziale anche per il controllo sui rendiconti di gestione degli esercizi 2017, 2018 e 2019;

- che il quadro normativo sopra richiamato ritiene meritevoli di segnalazione non solo questioni strettamente finanziarie e contabili che compromettono attualmente l'equilibrio di bilancio, ma anche fenomeni suscettibili di determinare, in prospettiva, pericoli per la stabilità finanziaria dell'ente;

- che la Sezione ha concentrato il proprio controllo sulle 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 le irregolarità individuate dalla Sezione non necessariamente esauriscono gli aspetti critici che possono essere presenti nella gestione degli enti, né quelli che possono evidenziarsi 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 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 sia da un'analisi dei fatti gestionali sottostanti, sia dalla ricostruzione puntuale ed analitica delle effettive operazioni poste in essere durante la gestione; aspetti, questi, che potrebbero comunque essere oggetto di eventuali successive verifiche, anche ai fini del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni di cui all'art. 148 Tuel;

- che, in funzione del modello di controllo adottato, la Sezione ritiene necessaria la segnalazione delle irregolarità con riferimento all'esercizio a cui si riferiscono. Tuttavia, considera necessaria l'attivazione di interventi correttivi solo per le irregolarità ancora presenti al termine dell'esercizio 2019;

- che le pronunce di accertamento di irregolarità 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;

FATTO E DIRITTO

I rendiconti 2017, 2018 e 2019 del Comune di Firenze, come rappresentati nelle relazioni dell'organo di revisione, nei prospetti ad esse allegati e negli atti acquisiti nel corso dell'istruttoria, evidenziano le seguenti criticità o irregolarità, che danno luogo a pronuncia di segnalazione.

SEZIONE I - Rendiconto 2017

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione formale pari a 191.009.653,31 euro, a fronte del quale l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità per 229.528.734,03 euro e a fondo rischi per 5.108.938,53 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 77.168.186,87 euro) e destinata ad investimenti (per 12.809.828,30 euro), accertando un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 133.606.034,42 euro.

La Sezione è pervenuta tuttavia a determinare diversamente le componenti interne del risultato di amministrazione, e conseguentemente la parte disponibile, con l'accertamento di un disavanzo effettivo, al termine del 2017, pari a 138.845.665,51 euro.

A tale diversa quantificazione si è giunti considerando gli elementi complessivamente emersi nella fase istruttoria, nonché gli ulteriori aspetti indicati dall'ente nella fase di contraddittorio, nella misura in cui essi siano stati ritenuti accoglibili.

Per linearità espositiva verranno presentati per primi gli elementi acquisiti in sede istruttoria e le valutazioni conseguenti formulate nella nota di osservazione del Magistrato Istruttore, poi gli elementi adottati dall'ente in sede di contraddittorio e conclusivamente l'esito finale del controllo.

1. Componente vincolata per legge

In sede istruttoria, emergeva inizialmente la non corretta determinazione delle quote vincolate per legge.

Nello specifico, l'istruttoria aveva evidenziato la realizzazione di un avanzo della gestione di competenza derivante da risorse vincolate per legge e principi contabili, pari a 6.409.047,04 euro, a fronte del quale non risultavano essere stati integralmente disposti i correlati vincoli nell'ambito della quota vincolata per legge e principi contabili del risultato di amministrazione definito al 31 dicembre 2017, determinando

l'esigenza di apporre maggiori vincoli per 5.106.762,19 euro, a fronte di un importo determinato dall'ente in 10.736.188,41 euro.

Con riferimento a tale aspetto l'ente, in sede di contraddittorio, ha però specificato che "per mero errore è stata inserita nel prospetto allegato B nella colonna "competenza (a)" e riga "gestione corrente vincolata derivante da risorse vincolate per leggi e principi contabili" una somma che tiene conto anche delle voci accantonate per indennità di fine mandato del sindaco, rinnovi contrattuali e fondo contenzioso per euro 4.093.778,25, che andava invece segnalata nella colonna "quota accantonata" [...]". Al riguardo, si prende in considerazione la diversa qualificazione del risultato della gestione segnalata dall'ente, poiché la stessa risulta coerente con gli equilibri complessivi di parte corrente.

Sempre con riferimento alla quota vincolata per legge e principi contabili, l'istruttoria aveva altresì evidenziato il mancato rispetto del vincolo di destinazione dei proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada definito, per le diverse fattispecie, dal d.lgs. 285 del 30 aprile 1992.

Nello specifico, emergeva che l'ente non aveva provveduto a vincolare le entrate derivanti dalle sanzioni nella misura voluta dal legislatore (non inferiore al 50 per cento dei proventi stessi) ex art. 208 del citato d.lgs. n. 285/1992. Dai dati acquisiti in istruttoria era emerso che erano stati assunti nell'esercizio accertamenti per 38.331.009,71 euro, a tutela dei quali era stato disposto un accantonamento nell'ambito del FCDE per 6.564.851,69 euro.

L'ammontare di entrate derivanti da sanzioni per violazioni del codice della strada che l'ente aveva dichiarato di aver destinato alle spese afferenti alle finalità di cui all'art. 208 del citato d.lgs. 285/1992 veniva indicato in 14.869.738,57 euro. Tale importo risultava pari al 46,81% delle entrate accertate nel bilancio al netto dell'accantonamento a FCDE, evidenziando così il mancato rispetto del vincolo di legge.

Nella prospettazione dell'ente, la quantificazione delle entrate da destinare agli specifici interventi previsti dalla normativa di riferimento era stata effettuata considerando come vincolato alla realizzazione degli interventi ex art. 208 il 50% (pari a 19.165.504,86 euro) dell'ammontare degli accertamenti, e decurtando da tale somma l'accantonamento a FCDE (pari a 6.564.851,69 euro). Nella certificazione resa al competente Ministero, trasmessa alla Sezione in sede istruttoria, le risorse originariamente destinate alle specifiche finalità di cui all'art. 208 erano pari a 12.600.653,17 euro, mentre le risorse destinate in via definitiva in sede di rendicontazione erano pari a 14.869.738,57 euro, cosicché il vincolo di legge appariva più che garantito.

Per giustificare tale operazione, sarebbe stato però necessario dimostrare che, rispetto al totale degli accertamenti relativi a sanzioni per violazioni al codice della strada, solo la quota del 50% da destinare alle specifiche finalità previste dalla legge fosse caratterizzata da problematiche di riscossione. In tal caso, l'ammontare del FCDE sarebbe stato per intero riferibile alla sola quota di entrate sulle quali apporre il vincolo di destinazione.

In mancanza di tale presupposto, quanto rappresentato dall'ente non poteva essere ritenuto corretto rispetto alle disposizioni normative che prevedono di accantonare a FCDE le entrate derivante da sanzioni al CDS nella misura definita in funzione

dell'andamento medio delle riscossioni. Solo dopo aver determinato l'ammontare di entrate che non sono caratterizzate da problematiche di realizzo in termini di flussi di cassa, l'ente può definire l'ammontare minimo che, di queste, deve essere destinato alle finalità previste dall'art. 208.

Di conseguenza, nella fase istruttoria l'importo minimo da destinare alle finalità di legge veniva quantificato in 15.883.079,01 euro, ottenuto considerando l'ammontare degli accertamenti (38.331.009,71 euro), nettizzati dell'accantonamento a FCDE (6.564.851,69 euro) e divisi per metà. Ne risultava pertanto l'esigenza di apporre un maggior vincolo di 1.013.340,44 euro rispetto alle determinazioni di rendiconto.

In sede di contraddittorio l'ente è tuttavia intervenuto a rettificare gli elementi forniti nel corso dell'istruttoria, specificando che l'ammontare del FCDE accantonato al termine dell'esercizio 2017 a tutela degli accertamenti assunti a seguito dell'elevazione di sanzioni amministrative per violazioni del codice della strada, indicato inizialmente in 6.564.516,69 euro, era in realtà pari a 13.129.703,39 euro (e cioè il doppio dell'importo inizialmente indicato). Pur senza chiarire le ragioni per cui in sede istruttoria siano stati indicati dati parziali, l'ente ha fornito il dettaglio del calcolo a supporto della nuova quantificazione, facendo riferimento al valore medio di realizzo degli accertamenti.

Tenendo conto dei nuovi elementi emersi in sede di contraddittorio, la specifica destinazione dei proventi derivanti da sanzioni per violazione al codice della strada risulta rispettata poiché a fronte di accertamenti assunti ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 285/92 ss.mm.ii. per 38.331.009,71 euro, è stato disposto un accantonamento a FCDE di 13.129.703,39 euro e, considerando la quota di risorse la cui realizzazione non presenta criticità (pari a 25.201.306,32 euro), sono stati destinati alle specifiche finalità previste dalla normativa 14.869.748,57 euro, pari al 59 per cento delle risorse complessivamente affluite al bilancio.

Ne risulta pertanto **confermato l'importo dei vincoli disposti dall'ente a tale titolo nel risultato di amministrazione (pari a 10.736.188,41 euro)**, senza necessità di apporre ulteriori vincoli derivanti dalla legge.

2. Non corretta determinazione dei vincoli derivanti da trasferimenti e delle quote destinate a investimenti

Con riferimento alla determinazione dei vincoli derivanti da trasferimenti, l'istruttoria aveva evidenziato la realizzazione di un avanzo della gestione di competenza derivante da risorse vincolate per trasferimenti, pari a 26.754.789,14 euro, che non risultavano essere complessivamente confluite nella specifica quota di avanzo vincolato al termine della gestione 2017. A conclusione della fase istruttoria, la quantificazione complessiva della quota vincolata per trasferimenti appariva determinabile in 45.605.144,95 euro, anziché 41.935.514,10 euro.

A tale risultato il Magistrato istruttore era pervenuto considerando complessivamente la quota di avanzo derivante dalla competenza (pari, come detto, a 26.754.789,14 euro), le quote vincolate che residuavano dall'esercizio precedente (pari a 17.893.909,63 euro, risultanti dal vincolo al 31.12.2016 di 34.231.414,01 euro al netto delle applicazioni, pari a 16.337.504,38 euro), le componenti derivanti dalla gestione residui (pari a 656.900,51 euro), oltre agli ulteriori vincoli derivanti dall'assunzione di maggiori accertamenti in conto residui relativi a trasferimenti regionali per investimenti (pari a 250.838,73 euro) e alla quota di avanzo vincolato derivante dall'eliminazione di un residuo attivo

contabilizzato nell'ambito delle partite di giro riferito ad un trasferimento a specifica destinazione (pari a 48.706,94 euro).

In sede di contraddittorio l'ente ha però contestato la ricostruzione del vincolo operata dal magistrato nella fase istruttoria, specificando che la somma accertata con il rendiconto di gestione 2017 teneva conto in realtà di una diversa determinazione del vincolo iniziale al 1°1.2017 (29.921.620,82 euro) rispetto a quanto accertato con il rendiconto 2016 (34.231.414,01 euro). Secondo le affermazioni rese dall'ente nella fase di contraddittorio: "Alla somma di euro 29.921.620,82 vanno detratte le applicazioni dell'avanzo pari ad euro 16.337.504,38 generando un vincolo al netto delle applicazioni di euro 13.584.116,44. Devono poi essere aggiunti i vincoli derivanti dalla competenza 2017 indicati nell'allegato B pari ad euro 17.104.449,57 parte investimenti ed euro 7.749.502,32 parte corrente competenza (e tale voce deve essere corretta rispetto a quella originariamente indicata pari ad euro 7.097.977,92 in quanto non era ricompresa dell'emendamento al rendiconto approvato contestualmente al rendiconto stesso, che incrementava il vincolo di euro 651.524,40) ed euro 2.552.361,65 derivanti dall'avanzo [di] parte corrente. Infine, devono essere aggiunti i vincoli indicati nell'allegato C pari complessivamente ad euro 945.084,12 [...]".

Le due quantificazioni sono illustrate nella seguente tabella di raffronto:

	Quantificazione Ente	Quantificazione prospettata inizialmente dalla Sezione con la nota di osservazione del M.I.
Risultanze 2016	34.231.414,01	34.231.414,01
Vincolo iniziale diversamente indicato al 1° gennaio 2017	29.921.620,82	34.231.414,01
Quota di avanzo 2016 applicato alla gestione 2017	- 16.337.504,38	- 16.337.504,38
Quota di vincolo derivante dalla gestione di competenza 2017	27.406.313,54	26.754.789,14
Quota di vincolo derivante dalla gestione residui 2017	945.084,12	656.900,51
Ulteriori vincoli derivanti dalla gestione residui	-	250.838,73
Ulteriore quota di avanzo vincolato da eliminazione di un residuo attivo	-	48.706,94
Quota minima da vincolare al termine dell'esercizio 2017	41.935.514,10	45.605.144,95

Da notare poi che la medesima problematica appena esposta con riferimento ai vincoli da trasferimenti (diversa determinazione del vincolo iniziale al 1°1.2017) ha interessato anche la definizione della componente destinata a investimenti, per la quale l'ente riferisce di una analoga rettifica operata sul dato accertato con il rendiconto di gestione 2016, ancorché per un importo più ridotto.

In proposito, l'istruttoria aveva rilevato la non corretta determinazione di tale componente del risultato di amministrazione. In particolare, era stata evidenziata la realizzazione di un avanzo della gestione di competenza derivante da risorse destinate a investimenti, pari a 6.006.166,30 euro, che non risultavano complessivamente confluite nella specifica quota di avanzo destinata a investimenti al termine della gestione 2017.

Considerando complessivamente la quota di avanzo derivante dalla competenza, nei termini appena definiti (pari a 6.006.166,30 euro), unitamente alle quote che residuano dall'esercizio precedente, pari a 5.151.662,33 euro e a quelle derivanti dalla gestione residui, pari a 2.330.378,55 euro, la quota complessiva destinata a investimenti veniva rideterminata, al termine della fase istruttoria, in 13.488.207,18 euro (anziché 12.809.828,30 euro), con un incremento rispetto a quanto accertato dall'ente di 678.378,88 euro.

Anche per questa componente del risultato di amministrazione, in sede di contraddittorio, l'ente ha confermato la correttezza del vincolo finale, pari a 12.809.828,30 euro, come definito con il rendiconto 2017.

Nello specifico l'ente ha attestato che: "tale somma deriva dal vincolo iniziale al 01.01.2017 che deve intendersi rettificato in negativo della somma di euro 679.158,88 (somma già segnalata con il siquel rendiconto 2016) e che invece per mero errore contabile era stata sommata anziché sottratta. Pertanto, il vincolo iniziale deve intendersi di euro 15.767.351,34 anziché euro 17.125.669,10. A tale somma vanno sottratte le applicazioni del 2017 per euro 11.294.847,89, sommati i vincoli da competenza 2017 parte investimenti per euro 6.006.946,30 [...] e da residui per euro 2.330.378,55".

Anche per la quota destinata a investimenti, l'ente ha dunque affermato, in risposta alle osservazioni del magistrato istruttore, che la determinazione dell'importo iscritto nel rendiconto 2017 è avvenuta considerando un valore della quota destinata al 1° 1.2017 diverso da quello accertato con il rendiconto 2016.

Con riferimento a entrambe le componenti, vincolata per trasferimenti e destinata a investimenti, del risultato di amministrazione 2107, va tuttavia precisato che l'esame istruttorio è stato condotto sulla base di quanto fornito dall'organo di revisione e dall'ente stesso e che non sono stati prodotti atti di rettifica relativi alle risultanze approvate al termine dell'esercizio 2016. Conseguentemente, i valori di partenza che devono essere considerati per la definizione delle componenti del risultato 2017 non possono che essere quelli approvati originariamente in sede di rendiconto 2016.

Il percorso seguito dall'ente, secondo il quale la determinazione delle componenti vincolate e destinate del risultato di amministrazione 2017 può essere effettuata partendo da valori diversi rispetto al rendiconto 2016 non è condivisibile per due ordini di motivi.

Il primo è di natura formale, poiché non esiste alcun principio contabile che dia la possibilità di definire un risultato di amministrazione al 1° gennaio in termini diversi da quelli accertati con il rendiconto dell'esercizio precedente. Qualora emerga, negli esercizi successivi, una non corretta determinazione del risultato di amministrazione accertato in annualità precedenti, l'ordinamento prevede tutti gli strumenti e le procedure per consentire all'organo consiliare di intervenire, con supporto di adeguata motivazione.

Sotto l'aspetto sostanziale, va invece evidenziato che le rettifiche asseritamente considerate nel rendiconto 2017 non vengono supportate dai necessari elementi fattuali

e dalle ragioni per cui nel corso del 2017 si è ritenuto, di fatto, di poter svincolare una quota di risorse derivanti da trasferimenti o destinate a investimenti. Non può ritenersi ammissibile, infatti, una rettifica di componenti del risultato di amministrazione, relativa peraltro ad una quota di risorse derivate e assegnate all'ente per la realizzazione di specifici interventi, senza che ciò venga motivato in modo esplicito e portato all'evidenza dell'organo consiliare, che aveva originariamente disposto la specifica allocazione contabile delle risorse in questione.

Il percorso di rettifica più lineare da seguire sarebbe stato senza dubbio quello della rideterminazione del risultato di amministrazione 2016 nel momento in cui, in sede di rendiconto 2017, fosse emersa la non corretta quantificazione delle componenti interne e della quota disponibile.

In alternativa, l'amministrazione sarebbe potuta intervenire anche al momento dell'approvazione del rendiconto 2017 (o eventualmente anche in un momento successivo, ove la non corretta quantificazione fosse emersa ancor più tardivamente), ma sempre esplicitando le ragioni della riduzione dei vincoli e dando evidenza, in quella sede, dell'errore materiale che ora l'ente ha portato all'attenzione della Sezione.

L'amministrazione, invece, non è intervenuta né formalmente, con la riapprovazione del risultato di amministrazione 2016, né in via sostanziale, attraverso la formalizzazione dello svincolo sul rendiconto 2017.

Va peraltro evidenziato che il controllo-monitoraggio del risultato 2016 (di cui alla deliberazione della Sezione n. 75 del 31 ottobre 2018, che aveva portato alla determinazione di un disavanzo effettivo di 2.829.171,93 euro) si è interamente svolto in epoca successiva all'approvazione del rendiconto 2017 e che né in tale sede, né in sede di adozione delle misure correttive conseguenti alla pronuncia specifica l'ente ha fatto riferimento ad una errata determinazione del risultato e alla possibile sovrastima delle componenti vincolate e destinate, limitandosi, al contrario, con la delibera consiliare n. 59 del 26 novembre 2018, a disporre il finanziamento del disavanzo della gestione ordinaria (come rideterminato dalla Sezione) "con le eccedenze derivanti dalle risultanze del rendiconto 2017, già approvato dal Consiglio comunale con apposito atto deliberativo n. 15/2018".

In assenza di qualsiasi atto rettificativo del risultato di amministrazione 2016 e di elementi che supportino l'ammissibilità degli svincoli apportati sul rendiconto 2017, l'ammontare della componente vincolata per trasferimenti e destinata a investimenti non può che essere determinato sulla base delle risultanze approvate formalmente dall'organo consiliare dell'ente.

Conclusivamente, la quota vincolata per trasferimenti del risultato amministrazione 2017 deve essere quantificata, ad avviso della Sezione, tenendo conto di un avanzo derivante dalla competenza pari a 27.406.313,54 euro (importo comunicato dall'ente in sede di contraddittorio), unitamente alle quote vincolate che residuano dall'esercizio precedente, pari a 17.893.909,63 euro (vincolo al 31.12.2016 pari a 34.231.414,01 euro al netto delle applicazioni effettuate sul bilancio 2017, pari a 16.337.504,38 euro) e a quelle derivanti dalla gestione residui 2017 (pari a 944.924,41 euro, anziché 945.084,12 euro, come inizialmente comunicato), oltre agli ulteriori vincoli derivanti dall'assunzione di maggiori accertamenti in conto residui relativi a trasferimenti regionali per investimenti (per 250.838,73 euro).

La tabella che segue pone a raffronto la quantificazione dell'ente e la quantificazione definitiva operata dalla Sezione:

	Quantificazione Ente	Quantificazione definitiva della Sezione
Risultanze 2016	34.231.414,01	34.231.414,01
Vincolo iniziale diversamente indicato al 1° gennaio 2017	29.921.620,82	34.231.414,01
Quota di avanzo 2016 applicato alla gestione 2017	- 16.337.504,38	- 16.337.504,38
Quota di vincolo derivante dalla gestione di competenza 2017	27.406.313,54	27.406.313,54
Quota di vincolo derivante dalla gestione residui 2017	945.084,12	944.924,41
Ulteriori vincoli derivanti dalla gestione residui	-	250.838,73
Ulteriore quota di avanzo vincolato da eliminazione di un residuo attivo	-	
Quota minima da vincolare al termine dell'esercizio 2017	41.935.514,10	46.495.986,31

Si rileva in proposito che la distanza tra le cifre è causata non solo dalla diversa indicazione del vincolo al 1°1.2017, ma anche da modifiche minori, comunicate solo successivamente all'istruttoria, che, ancorché accoglibili sulla base delle attestazioni dell'ente, hanno reso i dati particolarmente instabili.

L'ammontare complessivo del vincolo per trasferimenti, al termine dell'esercizio 2017, è pertanto pari a 46.495.986,31 euro (anziché 41.935.514,10 euro), con un incremento, rispetto a quanto accertato dall'ente di 4.560.472,21 euro.

Conseguentemente, l'ammontare complessivo della quota vincolata si ridetermina in 81.728.659,08 euro, con un incremento di 4.560.472,21 euro rispetto a quanto originariamente approvato dall'ente (pari a 77.168.186,87 euro).

Con riferimento invece alla quota destinata a investimenti, la stessa deve considerarsi rideterminata in 13.488.987,18 euro con un incremento di 679.158,88 euro, rispetto all'importo originariamente approvato dall'ente (pari a 12.809.828,30 euro).

Il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2017 si ridefinisce pertanto conclusivamente con un saldo negativo della parte disponibile pari a 138.845.665,51 euro, anziché 133.606.034,42 come definito dall'ente.

La tabella che segue riassume le predette conclusioni:

	Risultato di amministrazione 2017		
	Definito dall'ente	Definito dalla Sezione	Differenza
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	191.009.653,31	191.009.653,31	-
PARTE ACCANTONATA	234.637.672,56	234.637.672,56	-
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/....	229.528.734,03	229.528.734,03	-
Altri accantonamenti (specificare):	1.970.301,53	1.970.301,53	-
Quota accantonata per anticipazioni di liquidità	-	-	-
Accantonamenti per contenzioso	1.947.561,11	1.947.561,11	-
Accantonamenti per indennità di fine mandato	22.740,42	22.740,42	-
Accantonamenti per perdite nelle società partecipate	-	-	-
Altri accantonamenti per spese e rischi futuri	3.138.637,00	3.138.637,00	-
PARTE VINCOLATA	77.168.186,87	81.728.659,08	4.560.472,21
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	10.736.188,41	10.736.188,41	-
Vincoli derivanti da trasferimenti	41.935.514,10	46.495.986,31	4.560.472,21
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	24.148.199,13	24.148.199,13	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	348.285,23	348.285,23	-
Altri vincoli	-	-	-
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	12.809.828,30	13.488.987,18	679.158,88
PARTE DISPONIBILE	- 133.606.034,42	- 138.845.665,51	- 5.239.631,09

Quanto sopra rilevato in merito alla non corretta definizione delle componenti del risultato di amministrazione, al termine della gestione 2017, costituisce una irregolarità contabile, in quanto la quota disponibile (nel caso di specie negativa) risulta di fatto alimentata da risorse vincolate al finanziamento generico di investimenti ovvero al finanziamento di specifici interventi, che vengono invece distolte dal loro ordinario impiego per essere destinate al finanziamento di spese di diversa natura (nel caso di specie, al finanziamento del disavanzo effettivo). Ciò richiede pertanto di essere corretto.

In termini di qualificazione interna del risultato di amministrazione, va ricordato che il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2016 aveva condotto alla definizione di un risultato formale di amministrazione al 31 dicembre pari a 131.910.162,68 euro e di una quota disponibile negativa pari a 153.848.765,42 euro.

Del disavanzo complessivamente accertato, una quota pari a 2.829.171,93 euro era stata qualificata dalla Sezione come disavanzo ordinario e una quota pari a 151.019.593,49 euro era stata qualificata come "maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario", per il cui finanziamento risultava adottato il piano di rientro di cui al d.m. 2 aprile 2015, originariamente articolato in 30 annualità e in rate costanti di 5.509.103,20 euro ciascuna.

Tenuto conto di quanto disposto dall'art. 4 del citato d.m., nonché dell'articolazione del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2016 e del piano di rientro adottato dall'ente, il disavanzo realizzato al termine dell'esercizio 2017 si deve ritenere

interamente ascrivibile alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, in quanto esso resta al di sotto della soglia di disavanzo teorico che era stata prevista dall'ente a fine 2017 in base al piano di recupero.

La permanenza di un disavanzo da extra-deficit, ancorché ne sia stata ammessa in via straordinaria la copertura in un arco di lungo periodo, è tuttavia una condizione che pesa sulla gestione dell'ente, che deve reperire risorse al tempo stesso per sostenere gli ordinari programmi di spesa e per provvedere al ripiano. Ciò è tanto più vero quando il disavanzo da riaccertamento straordinario assuma, come nel caso di specie, dimensioni di oggettivo rilievo. Proprio al fine di garantire il rientro, e possibilmente di accelerarlo, il legislatore ha limitato, con legge 145/2019, art. 1, commi 897 e 898, l'utilizzabilità delle componenti dell'avanzo per finanziare nuova spesa.

Nel caso in esame, riconoscendo che per il disavanzo in questione risulta già adottata una previsione di finanziamento ai sensi del d.m. 2 aprile 2015, e che l'ente ha finora recuperato il disavanzo in misura anche superiore alla quota annuale programmata per ciascun esercizio, la Sezione non rileva la necessità di ulteriori specifici atti, ma richiama l'ente a porre costante attenzione alla regolare prosecuzione del percorso di rientro nel tempo.

L'ente potrà altresì provvedere al finanziamento del disavanzo da riaccertamento con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del Tuel, al fine di pervenire, in un arco temporale più breve, al completo ripiano del disavanzo e al ripristino della condizione di equilibrio della gestione finanziaria. In tutti i casi l'ente dovrà comunicare alla Sezione gli eventuali atti integrativi o correttivi dell'originario piano di rientro che venissero adottati a seguito dell'accertamento del disavanzo di amministrazione effettuato con il rendiconto di gestione o a seguito di quanto rilevato con la presente deliberazione.

Dall'esame istruttorio condotto sul rendiconto 2017, è emerso che l'ente non ha proceduto ad effettuare in bilancio la corretta e integrale contabilizzazione delle movimentazioni dei flussi di cassa relativi alle entrate a specifica destinazione, come invece previsto rispettivamente dall'art. 180 Tuel per le modalità di riscossione, e dall'art. 195 Tuel per il loro successivo utilizzo.

In particolare, l'ente non ha opportunamente considerato le entrate derivanti dai proventi CDS ai fini della movimentazione e rilevazione della cassa vincolata.

In merito alla gestione dei fondi vincolati occorre osservare preliminarmente che il principio ispiratore del "vincolo di cassa" è da rinvenire nella necessità di distinguere tra le risorse che genericamente finanziano le spese del bilancio (in ossequio al principio di unicità del bilancio) e quelle che viceversa vanno a finanziare direttamente specifici interventi di spesa, creando un collegamento diretto tra la risorsa che affluisce al bilancio e la spesa che con essa deve essere finanziata, in modo tale che sia garantita la copertura di cassa nel momento in cui tale intervento avrà la sua manifestazione anche monetaria. Tale distinzione, oltre ad essere un obbligo sancito dal legislatore è al tempo stesso un principio di sana gestione che trova la propria legittimazione nella necessità di governo dei flussi di cassa e degli equilibri della stessa.

L'assenza di una distinzione tra le diverse tipologie di entrata può dar luogo a un utilizzo costante e ripetuto di entrate vincolate per il pagamento di spese correnti, che altera gli equilibri e non consente l'emersione di situazioni deficitarie o di sofferenza

della cassa, impedendo al tempo stesso che eventuali situazioni di disavanzo finanziario, conseguenti al mantenimento in bilancio di poste attive non effettivamente esigibili, trovino evidenza contabile.

Le regole già previste per la gestione di cassa sono state sostanzialmente confermate dal d.lgs. n. 118/2011 (armonizzazione contabile). Il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, al punto 10.1, prescrive che *“gli enti locali, ai sensi di quanto previsto dall’art. 180, comma 3, lettera d, del Tuel continuano ad indicare al tesoriere, attraverso l’ordinativo d’incasso, l’eventuale natura vincolata dei propri incassi”*.

Va altresì precisato che la riforma dei sistemi di contabilità ha riformulato l’art. 180 del Tuel, prevedendo, al comma 3, lettera d, che l’ordinativo di incasso debba indicare, tra l’altro, *“gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, trasferimenti o prestiti”*. Inoltre, l’art. 195 del Tuel relativo all’utilizzo di *“entrate vincolate”*, prevede che gli enti possano *“disporre l’utilizzo, in termini di cassa, delle entrate di cui all’art. 180, comma 3, lettera d) per il finanziamento di spese correnti”*.

Al contempo le nuove disposizioni sull’armonizzazione dei sistemi contabili hanno reso più stringenti gli obblighi di rilevazione e verifica delle poste vincolate in termini di cassa. Infatti, lo stesso punto 10.1 introduce l’obbligo, a decorrere dal 1° gennaio 2015, di contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all’art. 180, comma 3, lettera d, del Tuel.

Nel caso in esame, come detto, risultano non vincolati nella cassa dell’ente i proventi da sanzioni pecuniarie al codice della strada, destinati dal legislatore alla realizzazione di specifici interventi che l’ente deve individuare tra quelli elencati, in modo puntuale, dal comma 4 dell’art. 208, o dal comma 12-ter dell’art. 142 della L. 285/1992.

In sede di contraddittorio, l’ente, nell’affermare che, nell’annualità oggetto di esame, le entrate da sanzioni per violazione del codice della strada vincolate nella destinazione e le correlate spese non sono state considerate nell’ambito dei flussi di cassa vincolati, ha attestato che, fisiologicamente l’incasso dei proventi derivanti dalle sanzioni al codice della strada avviene con tempistiche più dilatate rispetto alla tempistica di pagamento delle fatture finanziate con gli stessi e pertanto le riscossioni non possono essere considerate come vincolate nella destinazione. Secondo quanto rappresentato dall’ente la situazione viene comunque *“monitorata costantemente nel corso dell’anno”*, dal momento che *“i capitoli di spesa finanziati dall’entrata derivanti dalle sanzioni al codice della strada ed il capitolo di entrata dove si imputano ed incassano le sanzioni al codice della strada hanno una particolare codifica che viene riportata in automatico su tutti gli impegni di spese ed accertamenti assunti sui suddetti capitoli”*. L’ente riferisce che attraverso una visualizzazione sintetica di suddetta codifica è possibile monitorare l’andamento degli incassi e dei pagamenti, oltre che gli impegni e gli accertamenti connessi. In tal modo, ad avviso dell’ente, è possibile reperire le informazioni sulla situazione dei flussi di cassa in uno specifico momento. Su tale base, l’ente ha affermato il rispetto sostanziale delle regole di contabilizzazione e la correttezza della rappresentazione del fondo di cassa nel conto presentato dal Tesoriere ed allegato al rendiconto di gestione 2017.

Anche tenuto conto degli elementi fattuali emersi dal contraddittorio, la Sezione non ritiene corretta la metodologia contabile di rilevazione delle poste vincolate in termini di cassa, poiché la stessa non permette di definire l’ammontare complessivo delle

entrate vincolate nella destinazione e l'eventuale loro impiego per il pagamento di spese correnti in corso d'anno ai sensi dell'art. 195 Tuel. Le difficoltà di quantificazione sopra indicate non consentono neanche la valutazione del rispetto dell'art. 222 Tuel.

L'irregolarità sopra rilevata si ripercuote inoltre sul corretto ammontare del fondo di cassa nel conto presentato dal tesoriere e allegato al rendiconto della gestione 2017 di cui all'art. 226 Tuel.

Essa deve pertanto essere corretta al fine di garantire il pieno rispetto del principio di veridicità e attendibilità dei dati di consuntivo e il mantenimento della sana gestione finanziaria.

La Sezione ritiene necessaria a tal fine l'adozione di adeguati interventi correttivi, che, stante la situazione sopra illustrata - disavanzo esclusivamente riferibile alle operazioni di riaccertamento straordinario, per la cui copertura sono già stati assunti specifici piani di finanziamento che stanno trovando realizzazione in un arco trentennale - potrà essere effettuata con tempi definiti dall'ente, ma comunque non oltre l'approvazione del primo rendiconto successivo alla presente deliberazione. L'eventuale mancata assunzione dei provvedimenti correttivi verrà valutata nel ciclo di controllo futuro, che non potrà prescindere dagli esiti e dalle rideterminazioni definite con la presente deliberazione.

Per terminare la disamina della gestione di cassa, va evidenziato che, nel triennio 2015-2017, il rendiconto di gestione ha accertato l'impiego di fondi aventi specifica destinazione per spese di parte corrente, non ricostituiti alla fine delle diverse annualità.

Tale circostanza denota una sostanziale difficoltà nella gestione dei flussi di cassa, che può pregiudicare l'equilibrio e la stabilità finanziaria dell'ente.

Il fenomeno emerso comporta, a giudizio della Sezione, la necessità di adottare provvedimenti idonei a ripristinare la corretta gestione finanziaria. Nello specifico l'ente dovrà individuare le cause sottese alle rilevate difficoltà di cassa e provvedere, con azioni mirate, al ripristino di uno stabile equilibrio nella gestione dei flussi finanziari.

Per quanto sopra indicato, tali interventi correttivi potranno essere assunti nei tempi definiti dall'ente, ma comunque non oltre l'approvazione del primo rendiconto successivo alla presente deliberazione. L'eventuale mancata assunzione dei provvedimenti correttivi verrà valutata nel ciclo di controllo futuro, che non potrà prescindere dagli esiti e dalle determinazioni di cui alla presente deliberazione.

SEZIONE II - Rendiconto 2018

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

1. Ricadute della diversa quantificazione del risultato dell'esercizio precedente

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un saldo di amministrazione positivo pari a 198.205.229,84 euro, a fronte del quale l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia

esigibilità per 235.677.589,41 euro e a fondo rischi per 7.924.547,25 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 55.608.460,27 euro) e destinata ad investimenti (per 13.283.741,71 euro), accertando un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 114.289.108,80 euro.

L'istruttoria ha tuttavia evidenziato una diversa quantificazione del risultato dell'esercizio 2017 che ha condotto alla definizione di un risultato formale di amministrazione pari a 191.009.653,31 euro e di una quota disponibile negativa pari a 138.845.665,51 euro, con un peggioramento pari a 5.239.631,09 euro, del quale si deve tenere conto nella determinazione del risultato 2018.

Il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2018 si ridefinisce pertanto con la quantificazione di un disavanzo effettivo pari a 119.528.739,89 euro, come evidenziato nella seguente tabella:

	Risultato di amministrazione 2018		
	Definito dall'ente	Definito dalla Sezione	Differenza
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	198.205.229,84	198.205.229,84	-
PARTE ACCANTONATA	243.602.136,66	243.602.136,66	-
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/....	235.677.589,41	235.677.589,41	-
Altri accantonamenti (specificare):	4.543.660,53	4.543.660,53	-
<i>Quota accantonata per anticipazioni di liquidità</i>	-	-	-
<i>Accantonamenti per contenzioso</i>	4.254.757,46	4.254.757,46	-
<i>Accantonamenti per indennità di fine mandato</i>	30.320,56	30.320,56	-
<i>Accantonamenti per perdite nelle società partecipate</i>	258.582,51	258.582,51	-
Altri accantonamenti per spese e rischi futuri	3.380.886,72	3.380.886,72	-
PARTE VINCOLATA	55.608.460,27	60.168.932,48	4.560.472,21
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	7.154.171,34	7.154.171,34	-
Vincoli derivanti da trasferimenti	34.097.101,73	38.657.573,94	4.560.472,21
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	14.008.901,97	14.008.901,97	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	348.285,23	348.285,23	-
Altri vincoli	-	-	-
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	13.283.741,71	13.962.900,59	679.158,88
PARTE DISPONIBILE	- 114.289.108,80	- 119.528.739,89	- 5.239.631,09

Al pari di quanto rilevato per l'esercizio 2017, tenuto conto del piano di rientro adottato dall'ente ai sensi del d.m. 2 aprile 2015 (articolato in 30 annualità, con una rata costante di 5.509.103,20 euro), il risultato negativo di amministrazione realizzato al termine dell'esercizio 2018 resta al di sotto della soglia di disavanzo che sarebbe rimasto da coprire a tale data, e si può pertanto ritenere interamente ascrivibile alla categoria del "maggiore disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui".

Come già indicato nella sezione dedicata al risultato di amministrazione 2017, cui si fa esplicito rinvio (sez. I), il permanere di tale disavanzo, ancorché ne sia ammesso in via straordinaria il recupero in un arco temporale di lungo periodo, è tuttavia una condizione che pesa sulla gestione dell'ente, che deve reperire risorse al tempo stesso per sostenere i propri ordinari programmi di spesa e per provvedere al ripiano.

Nel caso di specie, riconoscendo che per il disavanzo in questione risulta già adottata una previsione di finanziamento ai sensi del d.m. 2 aprile 2015, e che l'ente ha finora recuperato il disavanzo in misura anche superiore alla quota annuale programmata per ciascun esercizio, la Sezione non rileva la necessità di ulteriori interventi correttivi, ma richiama l'ente a porre costante attenzione alla regolare prosecuzione del percorso di rientro nel tempo, al fine di dare piena effettività agli impegni assunti con il piano di rientro nei modi ed entro i termini programmati.

L'ente potrà altresì provvedere al finanziamento del disavanzo da riaccertamento con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del Tuel al fine di pervenire, entro un periodo di tempo più breve, al completo ripiano del disavanzo e al ripristino della condizione di equilibrio della gestione finanziaria. In tutti i casi l'ente dovrà comunicare alla Sezione gli atti integrativi o correttivi dell'originario piano di rientro eventualmente adottati.

2. Problematiche attinenti alla gestione di cassa

Dall'esame istruttorio condotto sul rendiconto 2018, è emerso che l'ente non ha proceduto ad effettuare in bilancio la corretta e integrale contabilizzazione delle movimentazioni dei flussi di cassa relativi alle entrate a specifica destinazione, come invece previsto rispettivamente dall'art. 180 Tuel per le modalità di riscossione, e dall'art. 195 Tuel per il loro successivo utilizzo.

Anche per l'esercizio 2018, infatti, l'ente non ha opportunamente considerato le entrate derivanti dai proventi CDS ai fini della movimentazione e rilevazione della cassa vincolata. Quest'ultima, infatti, come accaduto nell'esercizio 2017, risulta costituita e movimentata solo con riferimento alle entrate di parte investimenti e dai trasferimenti erogati in via anticipata dall'ente finanziatore dell'intervento.

In sede di contraddittorio l'ente ha confermato per l'esercizio 2018 quanto già indicato con riferimento all'esercizio 2017, in ordine al fatto che le riscossioni di proventi derivanti da sanzioni amministrative al codice della strada vengono incassate con tempistiche più ampie rispetto ai pagamenti delle spese cui le stesse sono destinate.

L'ente, come per l'esercizio 2017, ha dichiarato che i capitoli di entrata e di spesa sono identificati con specifica codifica che può essere funzionale a monitorare anche lo stato delle riscossioni e dei pagamenti per tale specifica risorsa.

Sul punto, si rinvia a quanto evidenziato per il rendiconto 2017 (sez. I) sia per gli aspetti interpretativi che per le conseguenti implicazioni sul rispetto delle norme e dei principi contabili che disciplinano la cassa vincolata.

La Sezione, dunque, ritiene necessaria l'adozione di adeguati interventi correttivi, per assicurare il pieno rispetto del principio di veridicità e attendibilità degli atti di rendiconto e il ripristino della sana gestione finanziaria.

Per terminare la disamina della gestione di cassa, è già stato ricordato che nel triennio 2015-2017 essa ha evidenziato l'impiego di fondi aventi specifica destinazione per

spese di parte corrente, non ricostituiti alla fine delle diverse annualità. Il fenomeno si è riproposto anche nell'esercizio 2018, dove sono state rilevate anticipazioni di tesoreria non rimborsate al termine dell'esercizio e/o fondi aventi specifica destinazione utilizzati per spese di parte corrente e non ricostituiti alla stessa data.

Tali circostanze confermano anche per l'esercizio in esame una sostanziale difficoltà nella gestione dei flussi di cassa, che può pregiudicare l'equilibrio e la stabilità finanziaria dell'ente.

Il fenomeno emerso comporta, a giudizio della Sezione, la necessità di adottare i provvedimenti correttivi idonei a ripristinare la corretta gestione finanziaria. Nello specifico, l'ente dovrà procedere ad individuare le cause sottese alle rilevate difficoltà di cassa e provvedere, con azioni mirate, al ripristino di uno stabile equilibrio nella gestione dei flussi finanziari.

Stante la natura del disavanzo emerso dai controlli sui rendiconti 2017 e 2018, e considerati gli impegni già adottati dall'ente ai sensi del d.m. 2 aprile 2015 per il finanziamento di tale disavanzo in un periodo trentennale, i predetti interventi correttivi (relativi al trattamento della cassa vincolata e alla gestione dei flussi di cassa) potranno essere assunti nei tempi definiti dall'ente, ma comunque non oltre l'approvazione del primo rendiconto successivo alla presente deliberazione. L'eventuale mancata assunzione dei provvedimenti correttivi verrà valutata nel ciclo di controllo futuro, che non potrà prescindere dagli esiti e dalle determinazioni di cui alla presente deliberazione.

SEZIONE III - Rendiconto 2019

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un saldo di amministrazione positivo pari a 244.997.953,74 euro, a fronte del quale l'ente ha provveduto alla definizione delle quote accantonate (rispettivamente a fondo crediti di dubbia esigibilità per 259.057.544,86 euro e a fondo rischi per 13.139.317,08 euro) e alla quantificazione della parte vincolata (per 56.307.926,79 euro) e destinata ad investimenti (per 17.641.702,82 euro), accertando un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 101.148.537,81 euro.

Così come rilevato per gli esercizi 2017 e 2018, la Sezione è tuttavia pervenuta a determinare diversamente le componenti interne del risultato di amministrazione, e conseguentemente la parte disponibile del risultato di amministrazione, con l'accertamento di un disavanzo effettivo, al termine del 2019, pari a 106.371.245,54 euro.

A tali diverse determinazioni si è giunti considerando le rideterminazioni del risultato dei due esercizi precedenti, gli elementi complessivamente emersi nella fase istruttoria e gli ulteriori aspetti sui quali l'ente ha fornito informazioni nella fase di contraddittorio. Elementi, questi ultimi, che la Sezione ha potuto solo in parte includere nelle proprie conclusioni.

1. Effetti della rideterminazione dei risultati di amministrazione 2017 e 2018

Come già esposto, l'istruttoria ha evidenziato una diversa quantificazione del risultato degli esercizi 2017 e 2018 che ha condotto, al termine del 2018, alla definizione di un risultato formale di amministrazione pari a 198.205.229,84 euro e di una quota disponibile negativa pari a 119.528.739,89 euro, con un peggioramento rispetto alle quantificazioni dell'ente pari a 5.239.631,09 euro, di cui si deve tenere conto nella determinazione del risultato 2019.

2. Componenti vincolate e destinate del risultato di amministrazione

Con l'istruttoria iniziale sull'esercizio 2019 era stata inoltre rilevata la non corretta determinazione della quota vincolata per legge e trasferimenti, oltre alla componente del risultato destinata a investimenti.

Per quanto riguarda la determinazione della quota vincolata per legge e principi contabili, l'istruttoria aveva evidenziato la medesima problematica inizialmente rilevata per il 2017, in ordine al mancato rispetto del vincolo di destinazione dei proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada definito, per le diverse fattispecie, dal d.lgs. 285 del 30 aprile 1992.

La quota vincolata per legge e principi contabili, infatti, appariva determinata non correttamente, per effetto del mancato rispetto del vincolo di destinazione dei proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada definito, per le diverse fattispecie, dal d.lgs. 285 del 30 aprile 1992.

Nello specifico, l'ente non aveva provveduto al vincolo delle entrate derivanti dalle sanzioni, fissato per legge in misura non inferiore al 50 per cento dei proventi stessi (art. 208 del citato d.lgs. n. 285/1992). Dai dati acquisiti in istruttoria era emerso che, a tutela di accertamenti per 49.846.630,40 euro, era stato disposto un accantonamento nell'ambito del FCDE per 8.571.377,33 euro.

L'ammontare di entrate derivanti da sanzioni per violazioni del codice della strada che l'ente dichiarava di aver destinato alle spese afferenti alle finalità di cui all'art. 208 del citato d.lgs. 285/1992 era stato indicato in istruttoria in 18.419.549,84 euro e, considerando gli elementi sopra esposti (accertamenti e FCDE), esso rappresentava il 44,63% delle entrate accertate nel bilancio al netto dell'accantonamento a FCDE, evidenziando così il mancato rispetto del vincolo di legge.

Nella prospettazione dell'ente, la quantificazione delle entrate da destinare agli specifici interventi previsti dalla normativa era stata definita considerando il 50% (pari a 24.923.315,20 euro) dell'ammontare degli accertamenti come vincolati alla realizzazione degli interventi di cui all'art. 208 e decurtando da questi la quota accantonata per la svalutazione dei crediti (pari a 8.571.377,33 euro). Nella certificazione resa al competente Ministero, trasmessa a questa Sezione nell'ambito dell'istruttoria, le risorse destinate alle specifiche finalità di cui all'art. 208 erano pari a 18.419.549,84 euro, ciò che faceva apparire rispettato il vincolo di legge.

L'operazione eseguita dall'ente avrebbe potuto giustificarsi soltanto se, rispetto al totale degli accertamenti relativi a sanzioni per violazioni al codice della strada, unicamente la quota del 50% da destinare alle specifiche finalità previste dalla legge

fosse stata caratterizzata da problematiche di riscossione e, conseguentemente, l'intero ammontare del FCDE fosse da riferire soltanto a tali entrate.

Tale ragionamento non poteva ritenersi corretto, in quanto, in base alle disposizioni normative, le entrate derivante da sanzioni al CDS devono essere accantonate a FCDE in misura definita in funzione dell'andamento medio delle riscossioni. Soltanto dopo aver determinato l'ammontare di entrate che, ad avviso dell'ente, non sono caratterizzate da problematiche di realizzo in termini di flussi di cassa, si può definire l'ammontare minimo che, di queste, deve essere destinato alle finalità previste dall'art. 208.

Di conseguenza, nella fase istruttoria, l'importo minimo da destinare alle finalità di legge è stato quantificato in 20.637.626,54 euro, ottenuti considerando l'ammontare degli accertamenti (49.846.630,40 euro) nettizzati dell'accantonamento a FCDE (8.571.377,33 euro) e calcolando poi il 50% di tale ammontare. Si evidenziava così un maggior vincolo di 2.218.076,70 euro nel risultato di amministrazione 2019.

Analogamente a quanto rappresentato per il 2017, nell'ambito del contraddittorio l'ente ha modificato le informazioni fornite in sede istruttoria con riferimento all'ammontare dell'accantonamento del FCDE al termine dell'esercizio 2019. L'amministrazione, infatti, ha attestato che il FCDE accantonato a presidio degli accertamenti assunti nell'esercizio e riferiti ai proventi da sanzioni per violazione del codice della strada ai sensi dell'art. 208 è pari a 17.142.754,66 euro, anziché 8.571.377,33 euro. Come già per l'esercizio 2017, l'importo inizialmente comunicato rappresentava pertanto la metà dell'accantonamento successivamente indicato dall'ente.

Alla luce di quanto appena rappresentato, l'obbligo di destinazione minima dei proventi derivanti da sanzioni per violazione al codice della strada risulta rispettato, in quanto, a fronte di accertamenti ai sensi dell'art. 208 del d.lgs. n. 285/92 per 49.846.630,40 euro, è stato disposto un accantonamento a FCDE di 17.142.754,66 euro e, considerando la quota di risorse la cui realizzazione non presenta criticità (pari a 32.703.875,74 euro), sono stati destinati alle specifiche finalità previste dalla normativa 18.419.549,84 euro, che rappresentano il 56,32 per cento delle risorse complessivamente affluite al bilancio.

Considerando dunque la quota di avanzo derivante dalla gestione, pari a 310.328,04 euro, unitamente alle quote vincolate che residuano dall'esercizio precedente, pari a 7.154.171,34 euro e a quelle derivanti dalla gestione residui, pari a 98.455,46 euro, la misura complessiva della quota vincolata per legge e principi contabili si conferma la medesima prospettata dall'ente nel risultato di amministrazione 2019, e cioè 7.562.954,84 euro.

Nel corso dell'istruttoria era anche emerso che l'ente aveva assunto maggiori accertamenti in conto residui riferiti a maggiori trasferimenti correnti da soggetti privati, per 3.941,28 euro, che non risultavano correttamente considerati nella determinazione della specifica quota vincolata al termine dell'esercizio.

In sede di contraddittorio cartolare l'ente ha fornito una diversa rappresentazione dei dati già trasmessi con il prospetto C/2019. Nel dettaglio, ha specificato di aver fornito il dato relativo alle "cancellazioni di residui attivi relativi a risorse che erano confluite

nel risultato vincolato 2018" nettizzando tale valore degli eventuali maggiori residui attivi.

Nella sostanza le cancellazioni delle poste attive di parte corrente indicate in 63.486,73 euro sono da riferire a cancellazioni effettive, per 67.428,01 euro e a maggiori residui attivi per 3.941,28 euro.

Inoltre, è stato modificato anche il dato relativo alle cancellazioni di residui attivi della parte investimenti nell'ambito della quale sono state indicate cancellazioni effettive pari a 559.183,74 euro e un maggior accertamento in conto residui di 8.234,82 euro relativo ad un "contributo agli investimenti".

A riguardo, si ritengono plausibili dal punto di vista sostanziale la rappresentazione e i successivi chiarimenti forniti dall'ente in ordine alla determinazione del vincolo complessivo come definito nell'ambito del risultato di amministrazione. Si sottolinea tuttavia l'esigenza per la Sezione di acquisire i dati in modo puntuale e conforme alle richieste, ovvero di ottenere informazioni di dettaglio specifiche in ordine alla natura di eventuali elementi aggiuntivi che l'ente ritenga di fornire. In sede istruttoria, infatti, era stato chiesto, da subito, di fornire le informazioni e i chiarimenti in ordine al riaccertamento ordinario dei residui attivi distinguendo le cancellazioni effettive dai maggiori residui attivi, poiché difficilmente esiste una diretta correlazione tra le partite negative e quelle positive.

Pertanto, con riferimento alla componente vincolata per trasferimenti, considerando complessivamente la quota di avanzo derivante dalla gestione, pari a 3.031.732,11 euro, unitamente alle quote vincolate che residuano dall'esercizio precedente, pari a 35.114.364,26 euro, quelle derivanti dalla cancellazione dei residui passivi non compensate dall'eliminazione dei correlati attivi, pari a 111.570,93 euro, e i maggiori accertamenti in conto residui, pari a 12.176,10 euro, l'ammontare della quota vincolata per trasferimenti deve essere ridefinito in 38.269.843,40 euro (anziché 33.726.294,55 euro).

Conclusivamente, la complessiva quota vincolata al termine dell'esercizio 2019, considerando anche le rideterminazioni riferite alle precedenti gestioni 2017 e 2018, deve intendersi ridefinita in 60.851.475,64 euro, con un incremento di 4.543.548,85 euro rispetto a quanto originariamente approvato dall'ente (pari a 56.307.926,79 euro).

Con riferimento al vincolo relativo alle risorse destinate a investimenti, considerando gli elementi complessivamente emersi nel corso dell'istruttoria, trova conferma la necessità di rideterminazione in funzione di quanto emerso dalle verifiche effettuate sul rendiconto 2017 ed esposte nella sezione I della presente deliberazione.

Infatti, se si considerano complessivamente la quota di avanzo derivante dalla gestione, pari a 3.737.826,65 euro, le quote vincolate che residuano dall'esercizio precedente, pari a 13.942.120,59 euro, quelle derivanti dalla cancellazione dei residui passivi non compensate dall'eliminazione dei correlati attivi, pari a 640.134,46 euro, la misura della quota destinata a investimenti deve essere ridefinita in 18.320.861,70 euro (anziché 17.641.702,82 euro).

Per quanto sopra esposto, occorre rideterminare il risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2019 con l'accertamento di un disavanzo effettivo pari a 106.371.245,54 euro, come illustrato dalla seguente tabella:

	Risultato di amministrazione 2019		
	Definito dall'ente	Definito dalla Sezione	Differenza
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	244.997.953,74	244.997.953,74	-
PARTE ACCANTONATA	272.196.861,94	272.196.861,94	-
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/....	259.057.544,86	259.057.544,86	-
Altri accantonamenti (specificare):	7.987.320,11	7.987.320,11	-
<i>Quota accantonata per anticipazioni di liquidità</i>	-	-	-
<i>Accantonamenti per contenzioso</i>	7.721.157,46	7.721.157,46	-
<i>Accantonamenti per indennità di fine mandato</i>	7.580,14	7.580,14	-
<i>Accantonamenti per perdite nelle società partecipate</i>	258.582,51	258.582,51	-
Altri accantonamenti per spese e rischi futuri	5.151.996,97	5.151.996,97	-
PARTE VINCOLATA	56.307.926,79	60.851.475,64	4.543.548,85
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	7.562.954,84	7.562.954,84	-
Vincoli derivanti da trasferimenti	33.726.294,55	38.269.843,40	4.543.548,85
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	14.650.472,39	14.650.472,39	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	368.205,01	368.205,01	-
Altri vincoli	-	-	-
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	17.641.702,82	18.320.861,70	679.158,88
PARTE DISPONIBILE	- 101.148.537,81	- 106.371.245,54	- 5.222.707,73

Come già evidenziato, il controllo monitoraggio effettuato sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2018 ha condotto alla definizione di un risultato formale di amministrazione al 31 dicembre 2018 pari a 198.205.229,84 euro e di una quota disponibile negativa pari a 119.528.739,89 euro, tutta riconducibile alla nozione di "maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento", per il cui finanziamento risulta già adottato il piano di rientro di cui al d.m. 2 aprile 2015, originariamente articolato in 30 annualità e rate costanti di 5.509.103,20 euro ciascuna.

Tenuto conto di quanto disposto dall'art. 4 del decreto ministeriale 2 aprile 2015, nonché dell'articolazione del disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2018 e del piano di rientro adottato dall'ente ai sensi del citato decreto ministeriale, anche il disavanzo realizzato al termine dell'esercizio 2019 si deve ritenere interamente ascrivibile alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui. Come già rilevato per i precedenti esercizi, alle cui considerazioni si fa rinvio, la presente fattispecie non richiede ulteriori specifici interventi correttivi; l'ente dovrà comunque proseguire nel percorso intrapreso al fine di dare effettiva integrale copertura al disavanzo nei modi e nei tempi programmati (o nel più breve periodo che l'ente stesso ritenga eventualmente di determinare).

3. Problematiche relative alla cassa vincolata

Dall'esame istruttorio condotto sul rendiconto 2019, è emerso che l'ente non ha proceduto ad effettuare in bilancio la corretta e integrale contabilizzazione delle movimentazioni dei flussi di cassa relativi alle entrate a specifica destinazione, come invece previsto rispettivamente dall'art. 180 Tuel per le modalità di riscossione, e dall'art. 195 Tuel per il loro successivo utilizzo.

Nel corso dell'istruttoria è infatti risultato, come per i precedenti esercizi, che l'ente non ha opportunamente considerato le entrate derivanti dai proventi CDS ai fini della movimentazione e rilevazione della cassa vincolata. Quest'ultima, infatti, risulta costituita e movimentata solo con riferimento alle entrate di parte investimenti e da trasferimenti erogati in via anticipata dall'ente finanziatore dell'intervento.

In sede di contraddittorio l'ente ha confermato, anche per l'esercizio 2019, quanto indicato con riferimento agli esercizi precedenti in ordine al fatto che le riscossioni di proventi derivanti da sanzioni amministrative al codice della strada hanno tempistiche più ampie rispetto ai pagamenti delle spese cui sono destinate.

L'ente ha altresì dichiarato che i capitoli di entrata e di spesa vengono identificati con specifica codifica che può essere funzionale a monitorare anche lo stato delle riscossioni e dei pagamenti per tale specifica risorsa.

In proposito, si rinvia a quanto evidenziato per il rendiconto 2017 (Sez. I) sia per gli aspetti interpretativi che per le implicazioni sul mancato rispetto delle norme e dei principi contabili previsti per la definizione della cassa vincolata.

La Sezione, dunque, ritiene necessaria l'adozione di adeguati interventi correttivi, per garantire il pieno rispetto del principio di veridicità e attendibilità degli atti di rendiconto e il ripristino della sana gestione finanziaria.

Considerato che, nel caso di specie, la situazione finanziaria di disavanzo è interamente riconducibile al riaccertamento straordinario dei residui, per il cui recupero già sussiste un'apposita previsione di finanziamento, i predetti interventi correttivi potranno essere assunti con tempi definiti dall'ente, ma comunque non oltre l'approvazione del primo rendiconto successivo alla presente deliberazione. L'eventuale mancata assunzione dei provvedimenti correttivi verrà valutata nel ciclo di controllo futuro, che non potrà prescindere dagli esiti e dalle rideterminazioni definite con la presente deliberazione.

4. Criticità relative al fondo pluriennale vincolato e al fondo contenzioso

Terminata la disamina del risultato di amministrazione accertato dall'ente al termine dei tre esercizi oggetto di analisi e sulle informazioni acquisite nel corso dell'istruttoria, preme affrontare alcuni aspetti legati alle verifiche condotte in sede istruttoria sulla determinazione del fondo pluriennale vincolato (FPV) e sulla quantificazione dell'accantonamento a fondo contenzioso.

L'esame del risultato di amministrazione degli esercizi 2017, 2018 e 2019 e l'istruttoria condotta sui rendiconti approvati hanno evidenziato infatti, oltre alle problematiche specifiche appena rappresentate, una criticità più generale, connessa alla rappresentazione del fondo pluriennale vincolato negli atti del rendiconto e nelle

ricostruzioni prospettate nel corso dell'istruttoria che non ha consentito di verificarne la corretta quantificazione e le ricadute sul risultato di amministrazione.

Ci si riferisce alla rappresentazione dell'evoluzione del fondo richiesta dalla Sezione in ordine alle componenti dello stesso suddivise per anno di provenienza. La Sezione, infatti ha chiesto di indicare, per ciascuno degli esercizi oggetto di analisi, in termini di competenza, l'ammontare degli impegni finanziati da FPV ancora da imputare all'inizio dell'anno, la quota di impegni effettivamente imputati nell'esercizio, le economie di impegni che, conseguentemente, comportano una riduzione del fondo stesso e l'ammontare di impegni rinviati all'annualità successiva.

Nella rappresentazione fornita alla Sezione, l'ente non ha indicato compiutamente tutte le informazioni richieste.

In particolare, ha fornito le informazioni solo per la quota di FPV direttamente derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario, mentre per le quote determinate sulle competenze successive (annualità 2015/2018) ha specificato che il *"Comune ha organizzato la contabilità in modo da gestire i capitoli di spesa finanziati con il fondo pluriennale vincolato utilizzando gli articoli. Ha pertanto individuato con l'art. 1 tutti i capitoli di fondo finanziati con entrate accertate nell'anno di competenza, con l'articolo 5 i capitoli di fondo finanziati con avanzo applicato, con l'articolo 3 i capitoli di fondo finanziati con entrate accertate negli esercizi precedenti. Ogni capitolo di fondo ha la sua precisa fonte di finanziamento e questo comporta una moltiplicazione dei capitoli. Pertanto mentre è agevole (in quanto si va a ridurre per poi scomparire) l'individuazione di quello che è successo agli stanziamenti del fondo pluriennale connesso al riaccertamento straordinario dei residui essendo questo un atto un tantum ed agevole conoscere i capitoli di fondo pluriennale nati da entrate accertate di competenza dell'anno o da avanzo applicato in quanto distinti (sub 1 e sub 5), lo spaccettamento dei sub 3 è molto complesso e richiede una analisi manuale che tenga conto delle variazioni effettuate nel corso dell'anno degli stanziamenti e degli impegni. Infatti, il sistema informatico ad oggi non è stato impostato in modo da tener conto della storia degli impegni reimputati oltre al fatto che qualche volta capita che un impegno anziché mantenere lo stesso numero venga annullato per essere ripreso con un numero diverso. Da queste considerazioni emerge l'impossibilità ad oggi di fornire il dato richiesto se non con un complesso ed estremamente lungo lavoro manuale [...]"*

Ne deriva che non è possibile ricostruire in modo compiuto il fondo pluriennale vincolato con riferimento alle annualità in cui lo stesso è stato costituito in bilancio in termini di competenza, né l'evoluzione che lo stesso ha avuto nel corso dei diversi esercizi, e neppure la corretta determinazione del fondo stesso al termine di ciascun esercizio. Elementi questi che costituiscono il presupposto per garantire il corretto finanziamento degli impegni già assunti e imputati alle successive gestioni senza esporre l'ente al rischio di tensioni in ordine alla tenuta complessiva degli equilibri.

In sede di contraddittorio cartolare l'ente ha ribadito la correttezza del proprio operato, ritenendo che *"la creazione di capitoli contraddistinti dagli articoli con apposite fonti di finanziamento consenta un controllo qualitativamente migliore sulla tenuta degli equilibri, sul rispetto delle regole di uso in relazione alle diverse fonti di finanziamento e sul rispetto dell'istituto del fondo pluriennale vincolato"*. Tuttavia, si è reso comunque disponibile ad attuare in futuro le azioni necessarie al monitoraggio nei termini sollecitati dalla Sezione.

A tale proposito, la Sezione ritiene di sottolineare la rilevanza che il FPV assume nell'attuale sistema di contabilità, poiché lo stesso rappresenta, con riferimento alla quota accertata in ogni annualità, la parte di risorse affluite al bilancio d'esercizio con le quali l'amministrazione si impegna a realizzare interventi di spesa puntualmente definiti la cui scadenza, in termini di competenza potenziata, ricadrà sugli esercizi successivi. È di tutta evidenza che l'assenza di un sistema informativo tale da consentire un monitoraggio puntuale in ordine all'effettivo utilizzo del fondo, alle eventuali variazioni di esigibilità ovvero alle economie dello stesso, espone l'ente ad un'incertezza informativa che può comportare la non corretta determinazione del fondo stesso e, conseguentemente, una difficoltà nel finanziamento della spesa originariamente autorizzata.

Il monitoraggio che il principio contabile richiede non può essere inteso come un adempimento contabile di natura formale, poiché esso costituisce, al contrario, il necessario presupposto per l'accertamento del FPV nell'ambito del rendiconto di gestione e per la sua movimentazione nel corso dell'esercizio. Si richiede pertanto all'ente di porre particolare attenzione al corretto e puntuale monitoraggio dell'evoluzione del fondo stesso al fine di determinarne compiutamente la quantificazione, garantendo il corretto finanziamento degli impegni assunti e imputati alle successive gestioni. Occorre, inoltre, evitare che problematiche legate alle modalità di contabilizzazione possano riflettersi sulla corretta destinazione delle risorse al finanziamento degli interventi di spese già assunti, generando tensioni sulla tenuta complessiva degli equilibri.

Si ritiene pertanto necessario che l'amministrazione provveda per il futuro a dare piena attuazione ad uno degli strumenti cardine dell'attuale impianto contabile, conformemente all'intento manifestato in sede di contraddittorio.

Per quanto riguarda infine la ricognizione dello stato del contenzioso, richiesta dalla Sezione con riferimento al 31 dicembre 2019, l'ente ha fornito una situazione complessiva dalla quale emerge la presenza di 472 contenziosi aperti per un valore complessivo stimato di 43.343.655,98 euro, per i quali è stato disposto un accantonamento nell'ambito dello specifico fondo pari a 7.721.157,46 euro.

Dei 472 contenziosi indicati dall'ente, soltanto 2 si caratterizzano per un rischio soccombenza per l'ente superiore al 50%. Proprio tali contenziosi, tuttavia, non risultano considerati dall'ente nella definizione del fondo, e il relativo valore di causa è stato segnalato come "non quantificabile".

In proposito, l'ente ha chiarito che *"normalmente l'imputazione della spesa tiene conto dell'anno nel quale si ipotizza venga emanata la relativa sentenza, pertanto le due cause che hanno indice soccombenza superiore al 50% saranno da inserire nel fondo rischi delle annualità successive al 2020[...]"*.

L'impostazione seguita dall'ente con riferimento alla tempistica probabile di definizione del giudizio non pare conforme ai principi contabili, in base ai quali l'accantonamento deve tenere conto del grado di probabilità che il contenzioso si chiuda con esito negativo per l'ente e dell'importo presumibile a carico del bilancio in tale circostanza. In base agli stessi principi, l'elemento riferito alla tempistica di definizione della causa può essere considerato, per i contenziosi di rilevante entità, solo ai fini di una costituzione graduale del fondo in più annualità.

In sede di contraddittorio cartolare l'ente ha evidenziato l'utilizzo di "modelli estremamente cautelativi per la definizione degli accantonamenti nel fondo

contenzioso” specificando che “sebbene la giurisprudenza preveda che con significative probabilità di soccombere si intendano solamente quei contenziosi con probabilità di sconfitta superiore al 50%, [...] l’Ente ha prudenzialmente accantonato anche spese per contenziosi con probabilità di soccombenza inferiori al 50%”. Inoltre, l’amministrazione ha sottolineato, quanto già emerso in istruttoria, in ordine al fatto che “per i contenziosi la cui soccombenza è considerata probabile per oltre il 50%, l’accantonamento viene disposto per l’anno in cui è ipotizzato che le controversie giungano a sentenza”.

Come già detto, l’impostazione seguita dall’ente su quest’ultimo punto non pare condivisibile. Risulta poi impossibile, in assenza di più precise informazioni sul grado di soccombenza, verificare la congruità degli accantonamenti in relazione all’entità del contenzioso in essere.

Pur non rilevando elementi specifici che possano indurre ad una valutazione di “non congruità” del fondo accantonato, la Sezione, tenuto conto anche della rilevanza in termini quantitativi del fenomeno, raccomanda di rendere esplicita, e quindi verificabile, la metodologia applicata per la definizione del fondo e di monitorare attentamente l’evoluzione del contenzioso per evitare impatti diretti sul bilancio che potrebbero minarne la tenuta complessiva.

SINTESI DELLE OSSERVAZIONI

L’esame dei rendiconti degli esercizi 2017, 2018 e 2019 si è concluso con la segnalazione di irregolarità che vengono di seguito sintetizzate.

In particolare, è emersa la non corretta determinazione delle componenti del risultato di amministrazione per ciascuna delle annualità esaminate e conseguentemente si rende necessaria la rideterminazione del disavanzo effettivo, in misura rispettivamente pari a 138.845.665,51 euro nel 2017, a 119.528.739,89 euro nel 2018 e a 106.371.245,54 euro nel 2019. Il saldo negativo così rilevato risulta interamente ascrivibile alla nozione del “maggiore disavanzo da riaccertamento straordinario”, di cui è già stato previsto il finanziamento, ai sensi del d.m. 2 aprile 2015, con apposito piano di rientro trentennale, in corso di realizzazione.

Sono inoltre emerse criticità in ordine alla definizione dei flussi di cassa vincolati e alla ricostituzione della giacenza di cassa vincolata (quest’ultima soltanto per il 2017 e il 2018).

In ultimo, sono stati rilevati profili di criticità per quanto riguarda la determinazione del fondo pluriennale vincolato e la procedura seguita per la costituzione del fondo contenzioso.

In relazione alle irregolarità segnalate, la Sezione ritiene necessaria l’attivazione di appositi interventi correttivi.

P.Q.M.

La Sezione ritiene necessaria la segnalazione delle irregolarità rilevate e ne chiede conseguentemente la rimozione o la correzione nei termini seguenti:

In relazione alla presenza di un saldo negativo della parte disponibile degli esercizi 2017, 2018 e 2019, pari rispettivamente a 138.845.665,51 euro, a 119.528.739,89 euro e a 106.371.245,54 euro, interamente ascrivibile per tutte e tre le annualità al riaccertamento straordinario dei residui, all'ente è richiesto di dare effettività ai provvedimenti già adottati al fine di garantire il completo ripiano del disavanzo nei modi ed entro i termini programmati ai sensi del d.m. 2 aprile 2015.

In relazione ai rilievi formulati sulla corretta determinazione del risultato di amministrazione 2017, 2018 e 2019, l'ente dovrà provvedere alla corretta rappresentazione dei dati di rendiconto di ciascuno dei tre 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, anche in relazione alle spese che, in tali esercizi, fossero state coperte con le quote di avanzo non correttamente accertate al termine della gestione 2017, 2018 e 2019.

In relazione ai rilievi formulati sulla determinazione della cassa vincolata dell'esercizio 2017, 2018 e 2019, l'ente dovrà provvedere alla corretta rappresentazione dei dati di rendiconto dei tre esercizi al fine di garantire una puntuale e affidabile rilevazione delle poste vincolate nell'ambito della gestione di cassa.

In relazione ai rilievi formulati sulla determinazione del fondo pluriennale vincolato e del fondo contenzioso, l'ente dovrà dare effettivamente corso, per il futuro, agli intenti rappresentati in sede di contraddittorio.

Considerato che il disavanzo, come rideterminato dalla Sezione, è riconducibile interamente al processo del riaccertamento straordinario e che sono già stati previsti i relativi piani di finanziamento, i provvedimenti correttivi appena richiamati potranno essere assunti con tempi definiti dall'ente, ma comunque non oltre l'approvazione del primo rendiconto successivo alla presente deliberazione. L'eventuale mancata assunzione dei provvedimenti correttivi verrà valutata nel ciclo di controllo futuro, che non potrà prescindere dagli esiti e dalle determinazioni definite con la presente deliberazione.

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, nella Camera di consiglio del 9 giugno 2022.

Il Presidente relatore
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 13 luglio 2022

Il funzionario preposto al servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)