



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Roberto TABBITA	presidente
Nicola BONTEMPO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere
Mauro NORI	consigliere, relatore
Fabio ALPINI	referendario

nell'adunanza del 13 luglio 2017;

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. 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 specifiche per gli enti che hanno aderito alla sperimentazione della disciplina concernente il processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D.Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014;

TENUTO CONTO che l'ente è inserito nella fase di sperimentazione prevista dall'art. 78 del d.lgs. n. 118/2011 come modificato dal d.lgs. 126/2014;

VISTA la pronuncia specifica di accertamento adottata in relazione al rendiconto 2014 del **Comune di PISTOIA (PT)**, con deliberazione del 7 marzo 2017 n. 74;

VISTA la comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia specifica di accertamento inviata in data 8 marzo 2017;

VISTA la documentazione dell'ente in ordine ai provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate sul rendiconto 2014 (nota del 12 giugno 2017, prot. 0056149, prot. Sezione 6237 del 13 giugno 2017);

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

CONSIDERATO che, in sede di contraddittorio svoltosi in adunanza pubblica il 13 luglio 2017, il rappresentante dell'ente (Assessore con deleghe ai Rapporti con il consiglio, bilancio e provveditorato, patrimonio immobiliare, gestione partecipate, Margherita Semplici) ha confermato quanto già espresso con le note acquisite agli atti;

UDITO il relatore, cons. Mauro Nori;

### 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 2014 ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione pari a 12.517.139,91 euro. Tuttavia, tale avanzo non è sufficiente a garantire le diverse componenti interne del risultato stesso.*

*In particolare la Sezione conferma la presenza di un risultato formale positivo (pari a 12.517.139,91 euro) che, di fatto, non risulta sufficiente a garantire i fondi accantonati (definiti in 10.367.755,70 euro), vincolati (pari a 2.376.452,22 euro) e destinati (definiti in 1.007.635,25 euro), per cui il risultato di amministrazione da accertare al 31 dicembre 2014 è sostanzialmente negativo per 1.234.703,26 euro.*

*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 una grave irregolarità in quanto espressione di situazioni sottostanti contrarie ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria. Ad eccezione della quota di disavanzo determinata dalla reimputazione di residui attivi e passivi agli esercizi nei quali gli stessi sono esigibili, 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 al termine della gestione e per i quali i nuovi principi contabili richiedono in modo puntuale l'accantonamento nell'apposito fondo, ovvero la presenza di passività potenziali o situazioni debitorie latenti per le quali la legislazione oggi vigente richiede la costituzione di accantonamenti nei fondi rischi.*

*Il disavanzo può essere determinato inoltre dall'utilizzo improprio di fondi genericamente destinati alle spese di investimento o aventi un vincolo di specifica destinazione, per i*

*quali al termine dell'esercizio non è stato possibile garantire la corretta ricostituzione nel risultato di amministrazione accertato.*

*Pertanto il complesso degli accantonamenti, dei vincoli e delle quote destinate ad investimenti che devono essere garantiti al termine dell'esercizio non risultano effettivamente disponibili poiché superiori al saldo formale accertato.*

*Nel caso specifico del comune di Pistoia, che è un ente che ha aderito alla sperimentazione dei nuovi principi contabili, il disavanzo di amministrazione accertato al 31 dicembre 2014 è derivato principalmente dalla presenza di vincoli già accertati nell'ambito del risultato di amministrazione 2013 e non ancora compiutamente ricostituiti.*

*Occorre altresì rilevare che, la situazione amministrativa dell'ente, come rappresentato dalla Sezione nelle precedenti deliberazioni relative al controllo sui rendiconti e, da ultimo, nella pronuncia specifica sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2013, si caratterizza per la presenta un saldo negativo formale e sostanziale. Infatti, nell'ambito del controllo monitoraggio sul rendiconto 2013, la Sezione, con deliberazione n. 68 del 9 aprile 2015, aveva rilevato la presenza di un disavanzo formale pari a 1.235.612,36 euro e un disavanzo sostanziale pari a 2.100.021,51 euro. Successivamente all'approvazione di tale rendiconto, l'ente, avendo partecipato alla fase di sperimentazione di applicazione dei nuovi principi contabili armonizzati, ha proceduto al riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi al 1 gennaio 2014.*

*Dalle operazioni di revisione straordinarie dei residui, effettuate ai sensi del D.Lgs. 118/2011, pur in presenza di un risultato formale positivo, è stato accertato un disavanzo di amministrazione al 1 gennaio 2014 pari a 1.779.527,36 euro come risultante alla riga "totale parte disponibile" di cui all'allegato 5/2 del citato decreto.*

*Nel dettaglio, a fronte di un disavanzo formale di amministrazione accertato al 31 dicembre 2013 di 1.235.612,36 euro e un disavanzo effettivo di 2.100.021,51 euro, i residui attivi e passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate sono risultati rispettivamente pari a 1.993.057,39 euro e a 5.786.183,89 euro mentre i residui attivi e passivi cancellati in quanto da reimputare agli esercizi in cui saranno esigibili sono risultati rispettivamente pari a 26.984.575,09 euro e a 38.415.540,44 euro.*

*Tali cancellazioni, unitamente alla quantificazione del fondo pluriennale vincolato in 11.430.965,35 euro, hanno determinato un saldo positivo al 1 gennaio 2015 pari 2.557.514,14 euro. L'ente ha inoltre provveduto alla definizione delle quote accantonate (a fondo crediti di dubbia esigibilità) e alla quantificazione della parte vincolata (per 1.149.626,27 euro) e destinata ad investimenti (per 1.953.543,33 euro), accertando un disavanzo di amministrazione effettivo pari a 1.779.527,36 euro.*

*Il nuovo disavanzo effettivo al 1 gennaio 2014 (pari a 1.779.527,36 euro), rispetto al disavanzo effettivo al 31 dicembre 2013 (pari a 2.100.021,51 euro), risulta inferiore in conseguenza delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui. Il miglioramento rilevato indica quindi che il disavanzo accertato al 1 gennaio 2014 deriva interamente dalla gestione 2013 e precedenti.*

*Tale nuova quantificazione al 1 gennaio 2014, pertanto, non ha comportato la definizione di un maggiore disavanzo (c.d. extradeficit) come disposto all'art. 1, co. 4, lett. b del decreto ministeriale 2 aprile 2015.*

*In sede di contraddittorio l'ente ha confermato i dati esposti dalla Sezione in merito alla situazione finanziaria al 31 dicembre 2014 dichiarando che con delibera consiliare n. 84/2015 è stato previsto il ripiano del disavanzo derivante dalla gestione 2014 nel rispetto di quanto previsto dall'art. 188 TUEL.*

*L'ente, inoltre, ha precisato che il disavanzo accertato con il rendiconto 2014 dovrebbe essere completamente riassorbito in base a quanto emerge dai dati di preconsuntivo 2016.*

*La Sezione, oltre a quanto sopra rilevato, ritiene opportuno richiamare l'attenzione dell'ente in merito alla corretta e puntuale definizione di tutti i documenti allegati al rendiconto di gestione e con particolare riguardo a quello relativo alla definizione del fondo pluriennale vincolato.*

*Prospetto, quest'ultimo, che ha lo scopo di evidenziare l'evoluzione del fondo durante l'esercizio rispetto al dato accertato nel rendiconto dell'esercizio precedente, e di indicare la quantificazione finale del fondo stesso al termine dell'esercizio per il quale si effettua la rendicontazione.*

*La certificazione e la rappresentazione di un fondo pluriennale vincolato non corrispondente alla reale situazione finanziaria costituisce una irregolarità non trascurabile poiché da un lato sottende alla presenza di procedure contabili non corrette e non verificate e dall'altro lato vanifica le finalità delle operazioni di rendiconto che sono appunto quelle di rappresentare, con dati contabili certi e veritieri, il risultato della gestione e dell'operato dell'ente. La definizione di un valore finale non correttamente rappresentato del fondo pluriennale potrebbe inoltre generare problematiche successive nella movimentazione delle poste di bilancio, nella copertura delle spese che trovano nel fondo la loro fonte di finanziamento e quindi nella effettiva rappresentazione (costruzione) e tenuta degli equilibri di bilancio.”.*

- che la pronuncia specifica di accertamento ha riguardato il risultato di amministrazione dell'esercizio 2014 anche in relazione alle operazioni di 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 gli enti che hanno aderito alla sperimentazione, devono in relazione al finanziamento dell'eventuale extradeficit disciplinato dal d. m. 2 aprile 2015, individuarne i tempi e le modalità di finanziamento;

- che gli enti sperimentatori possono tenere conto di quanto previsto dall'art. 1, comma 7, del DM 2 aprile 2015 in ordine alla quantificazione del disavanzo derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui;

- 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 con specifico riferimento agli enti sperimentatori;

- 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 merito alle ulteriori modalità di finanziamento del D.M. 2 aprile 2015, quali lo svincolo delle quote del risultato di amministrazione formalmente attribuite dall'ente e/o la cancellazione del vincolo di generica destinazione agli investimenti, sebbene il decreto stesso non indichi le modalità operative da seguire, in tale circostanza, il dettato normativo possa intendersi come la possibilità data all'ente di operare una immediata riduzione del disavanzo stesso e di provvedere al finanziamento in rate costanti solo per la restante differenza;

- che, in ordine al disavanzo di amministrazione accertato 31 dicembre 2014, l'ente con delibera del Consiglio comunale n. 63 del 9 maggio 2017 ha approvato il rendiconto della gestione 2016 con l'accertamento di un risultato di amministrazione sostanziale positivo per 613.954,08 euro. Visto tale risultato l'ente dichiara che il disavanzo derivante dalla gestione 2014 è stato recuperato con un anno di anticipo rispetto a quanto previsto dal piano di rientro approvato con precedente delibera consiliare 84/2015.

## RITENUTO

- che l'irregolarità segnalata e riferita alla sussistenza di un disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014, risulterebbe superata con il rendiconto 2016 approvato con la delibera di consiglio comunale n. 63/2017 dal quale è emerso l'accertamento di un risultato di amministrazione sostanziale positivo. La valutazione circa l'effettività delle misure adottate 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;

- che, nel caso di specie, occorre prendere atto del provvedimento adottato dall'ente in relazione al ripiano del disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2014;

- che la valutazione appena espressa circa l'attività posta in essere dall'ente per rimuovere le irregolarità riscontrate sul risultato di amministrazione 2014 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;

## DELIBERA

Sulla base di quanto segnalato dall'ente circa i criteri e le modalità di ripiano del disavanzo accertato al 31 dicembre 2014, la Sezione, pur ritenendo non rimossa l'irregolarità riscontrata, PRENDE ATTO del provvedimento adottato dall'ente relativo al completo finanziamento del disavanzo, rinviando alle successive attività di controllo la valutazione sugli atti assunti per il completo ripiano del disavanzo e 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 complessivamente esposto, la Sezione richiama l'ente a proseguire 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 13 luglio 2017.

Il relatore  
f.to Mauro Nori

Il presidente  
f.to Roberto Tabbita

Depositata in segreteria il 13 luglio 2017

p. Il funzionario preposto al servizio di supporto  
f.to Simona Croppi