

Deliberazione n. 183/2023/PRSP



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Pres. Sez. Maria Annunziata RUCIRETA	Presidente
Cons. Nicola BONTEMPO	Componente
Cons. Francesco BELSANTI	Componente, Relatore
Cons. Paolo BERTOZZI	Componente
Primo Ref. Fabio ALPINI	Componente
Ref. Anna PETA	Componente
Ref. Matteo LARICCIA	Componente

nell'adunanza del 13 luglio 2023;

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

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

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

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

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

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

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

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, il quale stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento, prevedendo inoltre che "qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria";

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

VISTA la propria deliberazione 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 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazioni n. 22 del 30 maggio 2016, n. 6 del 5 aprile 2017, n. 16 del 24 luglio 2018, n. 12 del 11 giugno 2019 e n. 9 del 28 maggio 2020;

VISTE le relazioni pervenute alla Sezione dall'organo di revisione del **Comune di Portoferraio (LI)** in ordine ai rendiconti 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 e gli elementi acquisiti in sede istruttoria;

ESAMINATA la documentazione pervenuta insieme agli ulteriori elementi emersi nell'istruttoria condotta con il supporto del settore competente;

VISTE le osservazioni formulate dal magistrato istruttore al termine dell'istruttoria;

VISTA la documentazione inviata dall'Ente in data 27 giugno 2023 (prot. Sezione n. 18053/2023);

FATTO E DIRITTO

A seguito dell'esame dei dati relativi ai rendiconti finanziari riferiti agli esercizi 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, come desunti dalle relazioni predisposte dall'organo di revisione del Comune di Portoferraio, dall'istruttoria condotta sulle segnalazioni dell'organo di revisione e dall'esame della massa attiva e passiva proveniente dalla liquidazione dell'Unione dei Comuni dell'Arcipelago Toscano, il magistrato istruttore ha instaurato il contraddittorio con l'Ente locale evidenziando alcuni dubbi relativi alla corretta determinazione del risultato di amministrazione e della sua composizione interna (con conseguente rideterminazione della parte disponibile), oltre alla necessità di chiarimenti in merito ad alcuni aspetti finanziari e gestori non definiti nel procedimento istruttorio.

Al termine del contraddittorio, l'esame dei dati e delle informazioni acquisite ha permesso di ricostruire il quadro finanziario dell'Ente con particolare riferimento al

risultato di amministrazione formale, alla sua composizione interna ed al risultato effettivo di amministrazione. Al termine del controllo sono emerse diverse irregolarità e criticità che determinano la necessità di adottare misure correttive ai sensi del comma 3 dell'art. 148-bis del Tuel.

1. L'iter istruttorio

Prima di illustrare gli esiti del controllo sui rendiconti in esame, si ritiene necessario evidenziare il complesso iter istruttorio sostenuto dal magistrato istruttore per addivenire alla definizione delle risultanze del controllo monitoraggio sui rendiconti finanziari riferiti agli esercizi finanziari 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019.

La ricostruzione della situazione finanziaria dell'Ente è stata, infatti, possibile solo dopo l'ordinanza istruttorie, n. 1/2022, con cui la Sezione ha ordinato all'Ente di assolvere alle richieste istruttorie inevase entro 30 giorni dalla ricezione della stessa ordinanza, rappresentando tale termine quale diffida ai sensi dell'art. 328 del Codice penale.

Infatti, pur essendo stati attivati con l'Amministrazione comunale specifici procedimenti istruttori (sia sui citati rendiconti sia su ulteriori fenomeni conseguenti a segnalazioni dell'organo di revisione, oltre alle verifiche sulla massa attiva e passiva scaturita dalla liquidazione dell'ex Unione dei comuni dell'Arcipelago Toscano) l'Ente non aveva compiutamente e/o puntualmente adempiuto alle seguenti richieste istruttorie:

- istruttoria prot. n. 6652/2018 relativa al controllo monitoraggio sui rendiconti 2015 e 2016, con supplemento istruttorio prot. n. 6720/2018 in riferimento alle segnalazioni dell'organo di revisione;
- istruttoria prot. 8352/2019 in merito alle specifiche segnalazioni dell'organo di revisione;
- istruttoria prot. n. 3351/2020, riguardante l'esposizione debitoria dell'Ente e gli effetti della liquidazione dell'Unione dei Comuni dell'Arcipelago Toscano;
- istruttoria prot. n. 8656/2021, relativa al controllo monitoraggio sui rendiconti della gestione 2017, 2018, e 2019.

A seguito dell'ordinanza citata, l'Ente, con la nota n. 11480 dell'11 maggio 2022, ha preso atto dell'inadempimento ed ha manifestato la volontà di adempiere a quanto richiesto dalla Sezione dando esecuzione, con successiva nota del 20 maggio 2022 (*prot. Sezione n. 5124/2022*), ai primi adempimenti. La Sezione, su richiesta dell'Ente, ha ritenuto, poi, di concedere una limitata proroga per la completa esecuzione delle risposte istruttorie con termine ultimo indicato nel 19 luglio 2022 (ordinanza istruttoria n. 2/2022).

In data 19 luglio 2022 (temine ultimo accordato la citata ordinanza n. 2/2022 per l'assolvimento degli obblighi istruttori), è pervenuta la documentazione di risposta dell'Ente.

L'esame della documentazione e delle informazioni fornite dall'Ente ha evidenziato come il Comune non sia stato in grado, sovente, di garantire il rispetto delle corrette modalità di tenuta della contabilità finanziaria e l'osservanza dei principi e della normativa contabile e come più volte abbia dichiarato l'impossibilità di ricostruire analiticamente le operazioni contabili.

La ricostruzione dei risultati di amministrazione del quinquennio esaminato si è basata sulla valutazione di tutta la documentazione e dei chiarimenti istruttori forniti dall'Ente e dall'organo di revisione, nonché dei dati già acquisiti dalla Sezione con i precedenti controlli e di quelli presenti sulle banche dati pubbliche a disposizione

dell'ufficio di controllo, oltre a quanto indicato nelle memorie di contraddittorio dell'Ente (*inviate in data 27 giugno 2023, prot. Sezione n. 18053/2023*), in esito alla nota di osservazioni conclusive inviata dal magistrato istruttore (*nota del 10 maggio 2023, prot. Sezione n. 4154/2023*).

2. Risultato di amministrazione

2.a) Riaccertamento straordinario 1° gennaio 2015

Per una migliore comprensione della ricostruzione dei risultati di amministrazione, dal 2015 al 2019, si è ritenuto utile riportare gli esiti dell'ultimo controllo monitoraggio svolto dalla Sezione, riguardante l'esame del rendiconto 2014 e del risultato armonizzato al 1° gennaio 2015, da cui l'attuale ciclo di controllo è ripartito per la ricostruzione delle gestioni successive.

Dal controllo monitoraggio svolto dalla Sezione sul rendiconto 2014 e sul risultato armonizzato al 1° gennaio 2015, era emerso che le risultanze della gestione al 31 dicembre 2014, così come approvate dall'Ente, non erano state correttamente determinate nella loro quantificazione interna. Inoltre, sul risultato armonizzato al 1° gennaio 2015, erano state rilevate irregolarità relative alla definizione del fondo crediti di dubbia esigibilità, della parte vincolata e destinata agli investimenti (deliberazione n. 65/2017/PRSP).

L'Ente, per la definizione dell'FCDE al 1° gennaio 2015, aveva seguito un metodo di calcolo non rispondente al principio contabile allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011 e, in sede di contraddittorio cartolare, prendendo atto di quanto rilevato dalla Sezione, aveva rideterminato tale accantonamento nell'ammontare di euro 1.588.016,23.

Tuttavia, neppure tale accantonamento era risultato corretto poiché dall'esame del nuovo prospetto di determinazione dell'FCDE era emerso un nuovo errore di quantificazione della media semplice e del rispettivo complementare a cento riferito al cespite di entrata denominato TARES/TARI. In considerazione di ciò la Sezione riaccertava l'ammontare complessivo dell'FCDE in euro 1.189.121,10 anziché euro 1.588.016,23.

Definito l'FCDE, la Sezione aveva, altresì, effettuato un ulteriore esame dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui risultante dalla delibera GC n. 140/2015, verificando anche l'esatta quantificazione di tutta la parte accantonata nel risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015. Da tale controllo era emerso che l'Ente aveva originariamente considerato, nella definizione dell'accantonamento al FCDE, la somma di euro 620.688,73. Tale accantonamento riguardava la copertura dell'eventuale mancato rimborso, da parte delle cooperative aggiudicatarie dei lotti PEEP, degli oneri finanziari gravanti sulle medesime al momento dell'aggiudicazione dei lotti. Come riportato nella delibera GC n. 140/2015, l'Ente avrebbe corrisposto anticipatamente (con mandati emessi il 19 dicembre 2013) *"ingenti somme di denaro ai proprietari dei terreni interessati al piano di edilizia economica e popolare senza aver prioritariamente incassato il dovuto dalle Cooperative Edilizie aggiudicatarie dei lotti edificabili e senza aver stipulato atti pubblici da trascrivere alla Conservatoria dei Registri immobiliari"*. Tale accantonamento, secondo la Sezione, avrebbe dovuto essere allocato più correttamente come fondo rischi e non come FCDE.

Inoltre, l'Ente aveva disposto di allocare nella parte accantonata un ulteriore accantonamento per passività potenziali dell'importo di euro 211.032,08: di cui euro 201.694,00 a tutela della passività potenziali derivanti dalla disciolta Unioni dei comuni

dell'Arcipelago Toscano, euro 7.359,46 per liti potenziali derivanti da ricorsi contro sanzioni Cds ed euro 1.978,62 per indennità di fine mandato del Sindaco.

La tabella sottostante evidenzia il risultato armonizzato al 1° gennaio 2015 riaccertato dalla Sezione (deliberazioni n. 67-156/PRSP/2017):

Risultato di amministrazione	Risultato armonizzato al 1° gennaio 2015			
	Risultato Ente	Risultato riaccertato dalla Sezione (deliberazione n. 65/PRSP/2017)	Valutazione Sezione misure correttive Ente (deliberazione n. 156/PRSP/2017)	Differenze
	(a)	(b)	(c)	(c-a)
	2.724.859,35	2.724.859,35	2.724.859,35	-
PARTE ACCANTONATA	1.412.239,28	2.020.841,91	2.020.841,91	608.602,63
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 01/01/2015	1.201.207,20	1.189.121,10	1.189.121,10	- 12.086,10
Altri accantonamenti:	9.338,08	9.338,08	9.338,08	-
Accantonamenti per contenzioso	7.359,46	7.359,46	7.359,46	-
Accantonamenti per indennità di fine mandato	1.978,62	1.978,62	1.978,62	-
Accantonamenti per perdite delle società partecipate	-	-	-	-
Altri accantonamenti per spese e rischi futuri:	201.694,00	822.382,73	822.382,73	620.688,73
Fondo per spese e rischi futuri	-	620.688,73	620.688,73	620.688,73
Fondo passività potenziali	201.694,00	201.694,00	201.694,00	-
PARTE VINCOLATA	648.595,76	868.778,39	868.778,39	220.182,63
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	587.662,61	807.845,24	792.305,33	204.642,72
Vincoli derivanti da trasferimenti	53.511,63	53.511,63	63.274,92	9.763,29
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	7.421,52	7.421,52	7.421,52	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	-	-	5.776,62	5.776,62
Altri vincoli	-	-	-	-
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	606.877,34	647.285,83	647.285,83	40.408,49
PARTE DISPONIBILE	57.146,97	- 812.046,78	- 812.046,78	- 869.193,75

In sede di adozione delle misure correttive richieste dalla Sezione, il Comune ha rivalutato la composizione interna della parte vincolata, ridefinendo, ad invarianza di saldo, i vincoli interni derivanti da leggi, trasferimenti e formalmente attribuiti dall'Ente (rispettivamente in euro 792.305,33, euro 63.274,92 e euro 5.776,62) e, con atto GC 83/2017, ha provveduto alla riapprovazione dell'allegato 5/2 ex d.lgs. 118/2011, rideterminando il risultato armonizzato nei termini accertati dalla Sezione, nonché il relativo ripiano del disavanzo da extradeficit (delibera consiliare n. 31/2017), nelle seguenti modalità:

- cancellazione del vincolo di generica destinazione agli investimenti (escluse le eventuali quote finanziate da debito) per euro 647.285,83;
- eliminazione del vincolo formalmente apposto di 5.776,62 euro;
- recupero della parte residua del disavanzo da extra-deficit, pari ad euro 158.984,33, ai sensi dell'art. 188 del Tuel, in occasione dell'approvazione del rendiconto 2016 qualora il risultato accertato con il rendiconto 2015 riapprovato non fosse stato in grado di assorbire il suddetto disavanzo, in tutto o in parte.

Tali misure di ripiano (come riportato nell'intervento dell'Ente nell'adunanza pubblica del 25 maggio 2017) avrebbero dovuto, poi, essere nuovamente modificate per "consentire il ripiano applicando l'avanzo libero del rendiconto 2016 al bilancio 2017-2019 in

corso di gestione anziché, come precedentemente prospettato, riapprovando il rendiconto 2015 con le misure correttive trasmesse”.

Con atto consiliare n. 43/2017, l’Ente ha quindi modificato la delibera CC 31/2017, individuando modalità parzialmente diverse per la completa copertura del maggior disavanzo riconosciuto a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario: fermo restando, infatti, lo svincolo delle somme a generica destinazione agli investimenti di euro 647.285,83 e la cancellazione del vincolo formalmente attribuito di euro 5.776,62, per la parte residua del disavanzo di euro 158.984,33 veniva prevista l’applicazione dello stesso al bilancio di previsione 2017/2019 mediante l’utilizzo della parte disponibile dell’avanzo di amministrazione 2016, peraltro non ancora determinato in quanto il rendiconto 2016 non risultava, alla data di adozione della delibera CC 43/2017, ancora approvato.

Inoltre, sempre nella citata delibera consiliare n. 43/2017, l’Ente precisava che, a presidio degli equilibri di bilancio, nell’eventuale mancanza di avanzo disponibile sufficiente a finanziare, in tutto o in parte, la quota di disavanzo non ripianata di euro 158.984,33, avrebbe provveduto al ripiano della stessa con le ordinarie modalità previste dall’art. 188 del Tuel, a valere sul triennio 2017/2019, motivando tale scelta con l’opportunità di non procedere alla riapprovazione del rendiconto 2015, operazione ritenuta operativamente difficoltosa e non lineare per il recupero del disavanzo.

Di contro, la Sezione, nella valutazione di tali misure correttive aveva evidenziato diverse criticità di seguito riportate:

- per quanto concerne l’utilizzo delle quote destinate con vincolo generico a investimenti e con vincolo formalmente attribuito dall’ente, entrambe le delibere consiliari nn. 31 e 43/2017 non indicavano in modo espreso la natura delle risorse che avevano precedentemente determinato tali vincoli e la loro attitudine ad essere differentemente impiegate;

- la scelta operata dall’Ente di non provvedere alla rettifica del risultato di amministrazione 2015 e 2016 inficiava l’esatta determinazione dei risultati di amministrazione di tali esercizi, nonché la trasparenza e veridicità richieste per una corretta e sana gestione finanziaria, con inevitabili ripercussioni sugli esiti dei controlli dei successivi esercizi svolti dalla Sezione;

- lo stesso rendiconto dell’esercizio 2016, in corso di redazione, poteva riportare una distorta rappresentazione del risultato di amministrazione poiché, per quanto attestato dall’Ente, non teneva conto delle giuste risultanze della precedente gestione 2015, configurando eventuali quote di avanzo di fatto non disponibili e, pertanto, non utilizzabili per il ripiano;

- per quanto concerne il ripiano della quota residua di euro 158.984,33 quale maggior disavanzo, l’Ente avrebbe dovuto assicurare l’effettiva tenuta degli equilibri di bilancio poiché la sua mancata copertura e/o l’insorgenza di un nuovo disavanzo di amministrazione non avrebbe potuto beneficiare delle modalità di ripiano eccezionalmente previste per la fase del riaccertamento straordinario dal d.m. 2 aprile 2015, bensì, solo degli strumenti ordinariamente previsti dagli artt. 188 e 193 del Tuel.

L’attività di controllo della Sezione è comunque proseguita sui successivi esercizi 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019, unitamente ad ulteriori indagini conseguenti a segnalazioni dell’organo di revisione ed a verifiche sulla massa attiva e passiva scaturita dalla liquidazione dell’ex Unione dei comuni dell’Arcipelago Toscano.

Tuttavia, l’Ente, nelle more dell’invio dei chiarimenti istruttori richiesti con l’ordinanza n. 1/2022, ha rivalutato i rilievi mossi dalla Sezione sul risultato

armonizzato e sulle decisioni di correzione precedentemente assunte con delibere CC 31 e 43/2017 e, concordando con quanto espresso dalla Sezione nella deliberazione di valutazione delle misure correttive (pronuncia n. 156/2017/PRSP), ha evidenziato la natura delle risorse destinate, pari ad euro 653.062,45, svincolate e utilizzate per il ripiano di parte dell'extradeficit: entrate destinate al finanziamento di spese in conto capitale senza un vincolo specifico di destinazione e non utilizzabili per altri scopi, oltre a risorse vincolate a specifica destinazione per le quali non sussistono obbligazioni sottostanti e che non risultano da restituire a soggetti terzi erogatori delle stesse.

Per quanto concerne, invece, i rilievi della Sezione sul mancato ripiano del disavanzo accertato al 1° gennaio 2015, sul potenziale squilibrio dei bilanci degli esercizi successivi e sulla mancata corrispondenza ai "requisiti di trasparenza e veridicità che necessariamente i bilanci pubblici devono possedere", l'Ente, attestando che anche gli esercizi successivi (in particolare il 2015 e il 2016) avevano registrato avanzi effettivi di amministrazione positivi in grado di riassorbire la quota di disavanzo non ripianata, ha provveduto alla rideterminazione delle risultanze del rendiconto 2015 finanziando la quota di disavanzo ancora non ripianata con la quota disponibile del risultato di amministrazione 2015 (delibera consiliare del 23 maggio 2022, n. 21).

Si riporta di seguito l'evoluzione dei risultati di amministrazione dal 2015 al 2018 come indicati dall'Ente:

Risultato di amministrazione	Rendiconto 2015	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
lettera a) - Risultato formale	5.715.319,01	7.171.877,86	8.819.319,79	12.991.420,29
Parte accantonata	2.716.648,06	4.804.573,79	6.747.559,74	7.750.723,50
Parte vincolata	694.061,80	1.254.088,61	824.897,86	1.307.976,46
Parte destinata	1.345.340,70	433.726,65	786.094,96	2.465.556,23
Parte disponibile	959.268,45	679.488,81	460.767,23	1.467.164,10
A detrarre quota di ripiano disavanzo da extradeficit	158.984,33			
Effettiva somma disponibile	800.284,12			

Fonte: Ente - delibera consiliare n. 21/2022.

In data 19 luglio 2022 (temine ultimo accordato con l'ordinanza istruttoria n. 2/2022 per l'assolvimento degli obblighi istruttori), l'Ente ha completato l'invio della documentazione di risposta, il cui esame e i conseguenti esiti sono di seguito riportati.

2.b) Rendiconto 2015

La gestione complessiva 2015 approvata dall'Ente (atto consiliare del 1° luglio 2016, n. 41) ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un risultato formale di amministrazione pari a euro 5.715.319,01. Dedotti i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti, complessivamente quantificati in euro 4.756.050,56, l'Ente ha registrato un avanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile positiva) di euro 959.268,45.

Tuttavia, tenuto conto della rideterminazione del risultato di amministrazione effettuata dall'Ente per finanziare la quota di disavanzo da extradeficit di euro 158.984,33 (atto CC 21/2022), la gestione complessiva 2015 avrebbe dovuto registrare un risultato formale di amministrazione pari ad euro 5.556.334,68 e una parte disponibile di euro 800.284,12. Valori considerati nella ricostruzione istruttoria.

Prima dell'esposizione degli esiti istruttori occorre però evidenziare che sul rendiconto 2015, già all'atto della sua formazione, erano state rilevate da parte dell'organo di revisione, diverse irregolarità contabili comportanti problematiche sull'attendibilità degli atti e delle risultanze poi approvate dall'organo consiliare dell'Ente. In particolare, secondo quanto attestato a pagina 4 della relazione dell'organo di revisione:

- il conto economico, il conto del patrimonio e il prospetto di conciliazione non sarebbero stati allegati alla delibera di approvazione dello schema di rendiconto (GC n. 149/2016) e quindi risultavano non approvati;
- mancata attestazione dei responsabili dei servizi circa la sussistenza o meno, al termine dell'esercizio 2015, di debiti fuori bilancio, nonostante la presa d'atto nella proposta di delibera di approvazione del rendiconto di posizioni debitorie ancora in corso di quantificazione;
- tardiva trasmissione del conto del tesoriere (oltre il 30 gennaio 2016) e mancata parificazione con le scritture contabili dell'Ente (atto di GC del 24 giugno 2016, n. 171);
- mancata presentazione di alcuni conti giudiziali, riferiti ai consegnatari dei beni dell'Area 1 (Servizio Segreteria), dell'Area 2, dell'Area 3 (area tecnica) e della Polizia Municipale;
- i conti degli agenti contabili esterni non sarebbero stati presentati per le società European Municipality Outsourcing, Nivi Credit Division e Abaco S.p.A., nonché per alcuni concessionari della riscossione;
- la nota informativa, non asseverata, contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra il Comune di Portoferraio e le società partecipate sarebbe risultata incompleta e imprecisa;
- il prospetto delle spese di rappresentanza 2015 (art. 16, dl 138/2011 c. 26 e dm 23/01/2012) non sarebbe stato allegato alla delibera di approvazione dello schema di rendiconto (GC n. 149/2016);
- mancata allegazione degli ultimi bilanci di esercizio degli organismi partecipati.

In aggiunta a quanto appena elencato, a pagina 28 della relazione viene, altresì, riscontrata dall'organo di revisione la violazione riguardante la mancata certificazione degli incarichi conferiti nell'esercizio 2015 in materia informatica (art. 1, c. 146 e 147 l. n. 228/2012) e, a pagina 30, la mancata certificazione della verifica dei limiti di spesa per l'acquisto di mobili e arredi. Infine, nello specifico paragrafo conclusivo "Rilievi, considerazioni e proposte" (pagg. 47-48) vengono segnalati, oltre al ritardo nell'approvazione del rendiconto, la tardività, la frammentarietà, l'imprecisione con cui sarebbero state fornite la documentazione e le informazioni sul rendiconto da parte degli uffici, che hanno condotto lo stesso organo di revisione ad attestare notevoli difficoltà e, in taluni casi, l'impossibilità di analisi e verifica, proprio a partire dall'esame dei residui attivi e passivi e del relativo riaccertamento al 31 dicembre 2015.

Continuando la disamina del documento citato, si legge ancora che:

- non sarebbe stata trasmessa la documentazione occorrente per attestare il rispetto dei limiti imposti dal patto di stabilità interno, dal piano triennale delle opere di contenimento delle spese di cui all'art. 2, commi da 594 a 599 della l. 244/2007, delle riduzioni di spese di cui all'art. 6 del dl 78/2010, dell'art. 1, c.146 della l. 24/12/2012 n. 228 e delle riduzioni di spesa disposte dai commi da 8 a 13 dell'art. 47 della l. 66/2014 (per la verifica del rispetto di tali limiti l'organo di revisione si sarebbe avvalso di estrazioni dalla contabilità dell'Ente dalle quali avrebbe attestato la presunzione del rispetto delle norme);

- relativamente al recupero dell'evasione tributaria sarebbero state rilevate percentuali di riscossioni piuttosto esigue, sia in c/competenza che in c/residui, per le quali si raccomandava di individuare le motivazioni e di attivare procedure efficaci ed efficienti per aumentare la capacità di riscossione;
- relativamente ai fitti attivi, veniva segnalata la presenza di residui attivi pari a euro 799.676,35, di cui euro 286.182,94 relativi ad annualità precedenti il 2011, e si raccomandava di porre in essere, senza indugio, i provvedimenti necessari per la loro riscossione;
- la relazione della Giunta, in violazione di quanto previsto dall'art. 231 del Tuel, era priva delle relazioni dei responsabili dei servizi con evidenza dei risultati previsti e raggiunti;
- in ordine all'eventuale utilizzo dell'avanzo di amministrazione 2015 non vincolato si raccomandava il suo accantonamento e l'eventuale utilizzo prioritario per la copertura dei debiti fuori bilancio (di cui veniva indicata l'esistenza, seppure in assenza di attestazione dei singoli responsabili di Area, nella delibera di approvazione dello schema del rendiconto 2015), nonché per i provvedimenti occorrenti per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, ove non potesse provvedersi con mezzi ordinari (e solo in corrispondenza della verifica dell'andamento della riscossione delle entrate tributarie ordinarie e da recupero dell'evasione, la cui verifica era richiesta dall'organo di revisione nel corso del mese di luglio 2015).

Conclusivamente l'organo di revisione forniva parere favorevole limitatamente ai risultati della gestione finanziaria e parere negativo per l'approvazione del rendiconto 2015, in relazione alle numerose carenze e riserve espresse, con raccomandazione all'Ente di provvedere, senza indugio, a completare ed integrare la documentazione carente, nonché a rimuovere quanto indicato nelle stesse riserve.

Le irregolarità rilevate dall'organo di revisione sono state confermate anche dal Consiglio comunale nella delibera di approvazione del rendiconto (atto consiliare del 1° luglio 2016, n. 41 - inviato a questa Sezione in data 19 luglio 2022, prot. n. 6122/2022) e, per alcune, è stato dato riscontro circa una possibile rimozione. In particolare:

- l'approvazione del rendiconto oltre i termini di legge;
- i mancati adempimenti evidenziati dall'organo di revisione nel parere;
- la relazione della Giunta che avrebbe contenuto esclusivamente dati finanziari e senza alcuna analisi sullo stato di realizzazione dei programmi, dei presupposti e degli impieghi delle risorse;
- la mancata resa del conto del tesoriere nei termini di legge e la relativa mancata parificazione da parte della Giunta comunale (atto GC 171/2016);
- l'attestazione di differenze riscontrate in corrispondenza degli aggregati SIOPE della contabilità comunale e quelli risultanti dal portale, considerate minime e non comportanti l'obbligo di relazione obbligatoria del responsabile del servizio finanziario;
- la mancata conciliazione dei crediti/debiti con le società partecipate;
- la mancata redazione e trasmissione del prospetto delle spese di rappresentanza;
- l'avvenuta trasmissione da parte del competente dirigente dell'attestazione del contenimento delle spese per relazioni pubbliche, convegni, mostre e pubblicità (di cui al dl 78/2010), tuttavia privo di documentazione giustificativa;

- la presentazione, in sede di approvazione del rendiconto, del conto economico, del conto del patrimonio e del prospetto di conciliazione;
- il recepimento delle raccomandazioni dell'organo di revisione in merito all'eventuale impiego dell'avanzo di amministrazione;
- l'elencazione dei conti giudiziali dei consegnatari dei beni e degli agenti contabili (quelli resi, parificati e non parificati);
- le difficoltà dei servizi per le operazioni di riaccertamento dei residui, operazione peraltro avvenuta ben oltre ai termini previsti dal regolamento di contabilità e per la quale è stato espressamente dichiarato il permanere di problematiche attinenti l'impossibilità, da parte del responsabile del servizio finanziario, di poter effettuare "una seria ricognizione dei residui attivi e passivi al 31.12.2015" considerato l'immenso ritardo da parte dei servizi ad effettuare la propria ricognizione e stante l'impellente rischio dell'attivazione da parte della Prefettura delle procedure di cui all'art. 141 Tuel.

Nonostante quanto appena evidenziato l'Ente ha approvato il rendiconto della gestione 2015 con ulteriori valutazioni in data 23 maggio 2022 (atto CC 21/2022).

Con il controllo istruttorio effettuato sul rendiconto 2015, tenuto conto, altresì, delle memorie di contraddittorio inviate dall'Ente (in data 27 giugno 2023, prot. Sezione n. 18053/2023), la Sezione ha riaccertato il risultato di amministrazione, al termine della gestione 2015, nei termini che seguono:

Risultato di amministrazione	31/12/2015			
	Ente CC 41/2016, modificata con del. CC 21/2017	Ente CC 21/2022, in esito Ordinanza Istruttoria Sezione n. 1/2022	Saldi rideterminati dalla Sezione	differenze
	5.715.319,01	5.556.334,68	5.556.334,68	-
PARTE ACCANTONATA	2.716.648,06	2.716.648,06	3.234.674,55	518.026,49
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/2015	2.502.287,47	2.502.287,47	2.237.874,42	- 264.413,05
Altri accantonamenti:	12.666,59	12.666,59	174.417,40	161.750,81
Quota accantonata per anticipazioni di liquidità	-	-	-	-
Accantonamenti per contenzioso	7.359,46	7.359,46	169.110,27	161.750,81
Accantonamenti per indennità di fine mandato	5.307,13	5.307,13	5.307,13	-
Accantonamenti perdite nelle società partecipate	-	-	-	-
Altri accantonamenti per spese e rischi futuri:	201.694,00	201.694,00	822.382,73	620.688,73
Fondo per spese e rischi futuri	-	-	620.688,73	620.688,73
Fondo rischi passività potenziali	201.694,00	201.694,00	201.694,00	-
PARTE VINCOLATA	694.061,80	694.061,80	1.014.878,85	320.817,05
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	555.728,31	555.728,31	876.545,36	320.817,05
Vincoli derivanti da trasferimenti	115.043,09	115.043,09	115.043,09	-
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	23.290,40	23.290,40	23.290,40	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	-	-	-	-
Altri vincoli	-	-	-	-
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	1.345.340,70	1.345.340,70	1.345.340,70	-
PARTE DISPONIBILE	959.268,45	800.284,12	- 38.559,42	- 838.843,54

L'esame istruttorio ha quindi restituito una errata determinazione della composizione interna del risultato amministrazione, con l'accertamento di un saldo della parte disponibile negativo di euro 38.559,42.

La ricostruzione del risultato di amministrazione 2015 ha preso a riferimento le risultanze del risultato armonizzato al 1° gennaio 2015, e si è basato sulla documentazione pervenuta dall'Ente e sui chiarimenti istruttori inviati alla Sezione in data 19 luglio 2022 (*prot. 6122/2022*), oltre che sulle memorie di contraddittorio (*trasmesse dal Comune in data 27 giugno 2023, prot. Sezione n. 18053/2023*).

Come già ricordato, è stato, altresì, preso atto dell'avvenuto finanziamento del disavanzo da extradeficit di euro 158.984,33 (atto CC 21/2022), con rideterminazione del risultato formale di amministrazione in euro 5.556.334,68 (rispetto a quello approvato originariamente dall'Ente di euro 5.715.319,01).

Per quanto riguarda la parte accantonata e vincolata sono state rilevate sottostime rispettivamente di euro 518.026,49 e di euro 320.817,05, con un peggioramento del saldo effettivo di amministrazione di euro 838.840,82 e l'emersione di risultato effettivo negativo di euro 38.559,45.

Occorre evidenziare che al fine di verificare la corretta apposizione dei vincoli e la corretta definizione delle quote accantonate e destinate agli investimenti la Sezione ha attivato il procedimento istruttorio richiedendo la compilazione di appositi prospetti (A-B-C/2015), nonché specifici chiarimenti circa le quote di avanzo applicate ed i relativi effettivi impieghi, la composizione dell'eventuale avanzo realizzato proveniente dalla gestione di competenza (corrente e capitale, con riferimento alla natura delle risorse accertate e a quelle derivanti dalle quote di avanzo applicato e non utilizzato), la gestione dei residui (con particolare riferimento alla natura delle risorse che in origine avevano finanziato gli impegni assunti e cancellati con il rendiconto), l'eventuale mancata apposizione di vincoli e accantonamenti nel risultato di amministrazione al termine dell'esercizio analizzato.

L'Ente non ha fornito tutte le informazioni richieste dichiarando di essere in possesso di dati carenti, non attendibili e risalenti nel tempo. Secondo l'Ente ciò sarebbe dipeso anche da un cambio di *"software di contabilità con impossibilità di accedere agli archivi dismessi non avendo a disposizione l'interlocutore che consentisse l'immediato accesso ai programmi"*). Inoltre, per quanto concerne il riaccertamento dei residui, l'Ente ha dichiarato che *"non pare si sia proceduto secondo le norme alla ricognizione da parte dei vari responsabili per problemi organizzativi alla definizione di tutte le partite attive e passive come si evince nella deliberazione adottata"*.

La ricostruzione istruttoria condotta sulla parte accantonata del risultato di amministrazione ha, quindi, evidenziato la non corretta definizione del fondo crediti di dubbia esigibilità, e degli accantonamenti al fondo contenzioso e al fondo rischi futuri.

Per la definizione della quota effettiva da accantonare al FCDE l'Ente avrebbe seguito un metodo di calcolo non conforme al principio contabile, comportamento, peraltro, già rilevato in occasione del controllo sul risultato armonizzato al 1° gennaio 2015.

Si osserva, infatti, che il principio contabile, pur consentendo una certa discrezionalità nella definizione delle entrate da considerare *"di dubbia esigibilità"*, individua in modo puntuale le metodologie da seguire per determinare gli accantonamenti al fondo, basate sulla valutazione della capacità di smaltimento dei residui.

L'Ente, invece, per la determinazione dell'FCDE a rendiconto, ha calcolato quote che avrebbero dovuto trovare allocazione tra gli accantonamenti del fondo rischi (in quanto non definite sulla capacità di smaltimento dei residui) e, in particolare, riferite al mancato rimborso da parte delle cooperative aggiudicatrici dei lotti PEEP degli oneri finanziari gravanti sulle medesime al momento dell'aggiudicazione dei

lotti, oneri che, come da delibera GC 140/2015, l'Ente aveva corrisposto anticipatamente con mandati emessi il 19 dicembre 2013.

Le altre quote erroneamente considerate nell'FCDE riguardano gli accantonamenti richiesti dal responsabile del servizio di Polizia Municipale per euro 7.359,46 riferiti a liti potenziali derivanti da ricorsi contro le sanzioni per violazione del codice della strada, euro 103.631,47 riferiti a residui da proventi Cds, ed euro 65.478,80 riferiti a residui per sanzioni amministrative.

Con le memorie di contraddittorio, l'Ente, ha fornito un'ulteriore ricostruzione del calcolo dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità al 31 dicembre 2015, dal cui esame sono emersi:

- l'indicazione della corretta entità delle riscossioni in conto residui 2012, riferite al cespite di entrata "*Fitti reali di fabbricati - risorsa 1700*" (di euro 84.649,54 anziché di euro 84.694,54), provvedendo al ricalcolo della capacità di riscossione del quinquennio, del relativo complementare a 100 e quota relativa di accantonamento al fondo;
- la non corretta determinazione dell'accantonamento al fondo crediti per il cespite di entrata "*ICI - risorsa 130*", indicata dall'Ente nella misura di euro 40.780,38 (e non euro 27.186,92 determinata dalla Sezione): ciò è dipeso dall'errata definizione da parte dell'Ente della capacità di riscossione nel quinquennio di riferimento e del relativo complementare a 100 (che peraltro lo penalizzerebbe con un accantonamento maggiore rispetto al minimo congruo previsto dai principi contabili);
- per i cespiti "*Proventi CDS - risorsa 1230*" e "*Sanzioni amministrative - risorsa 1240*" sebbene i dati di sviluppo del quinquennio evidenzino il 100 per cento della riscossione dei residui conservati, vengono indicate richieste di accantonamento al fondo crediti rispettivamente di euro 103.631,47 e di euro 65.478,80; al riguardo, si conferma la valutazione effettuata con l'istruttoria, prospettandosi una non corretta gestione di tali proventi (contabilizzazioni per sola cassa).

La Sezione, pertanto, accerta la corretta determinazione della parte accantonata in complessivi euro 3.234.674,55, composta da euro 2.237.874,42 per accantonamento al FCDE 2015, euro 169.110,27 per fondo contenzioso, euro 5.307,13 per accantonamento al fondo indennità di fine mandato del Sindaco, euro 620.688,73, per fondo rischi futuri ed euro 201.694,00 per fondo rischi passività potenziali.

Per quanto riguarda, invece, la parte vincolata del risultato di amministrazione l'Ente, nelle memorie di contraddittorio, non ha fornito nessun ulteriore chiarimento e, pertanto, la Sezione conferma quanto rilevato nelle conclusioni istruttorie. In particolare, è stata rilevata la non corretta definizione dei vincoli da leggi e principi contabili per l'importo di euro 320.817,05.

La quota vincolata da leggi e principi contabili al 1° gennaio 2015 è risultata pari ad euro 792.305,33 e, non essendo stata applicata al bilancio di previsione 2015, è da ricondursi interamente nei vincoli al termine dell'esercizio. Inoltre, alle specifiche richieste istruttorie sulle risorse accertate da proventi Cds, relative riscossioni e quota di FCDE (prettamente riferito alle quote accertate della competenza, non riscosse e oggetto di svalutazione), impieghi a destinazione vincolata, eventuali quote vincolate non impiegate e riallocate nel risultato di amministrazione, l'Ente non ha fornito alcuna risposta.

L'esame istruttorio si è quindi basato sulle informazioni contenute nella relazione dell'organo di revisione sul rendiconto e nel questionario di monitoraggio inviato alla Sezione, considerando i seguenti proventi ex art. 208 Cds (limite minimo di destinazione di spesa del 50 per cento): accertamenti per euro 538.402,96 e nessuna quota di FCDE considerata da portare in detrazione per il calcolo della quota a destinazione vincolata (non sono state fornite informazioni sulle somme della competenza 2015 non riscosse su cui calcolare lo specifico accantonamento al FCDE) da determinarsi, quindi, in euro 269.201,48. Gli impieghi per le finalità di legge (come indicati a pag. 21 della relazione dell'organo di revisione) risultano pari ad euro 184.961,45, di cui euro 157.705,96 per spese correnti ed euro 27.255,49 per spese in conto capitale. Rispetto, quindi, alla quota di euro 269.201,48 da impiegare per le finalità di legge con i relativi utilizzi (euro 184.961,45), risultano confluiti nell'avanzo generato dalla competenza euro 84.240,03 che devono trovare allocazione nella quota vincolata da leggi e principi contabili al termine della gestione 2015.

La quota vincolata complessiva "da leggi e principi contabili", al termine dell'esercizio 2015 (comprensiva della quota di avanzo presente al 1° gennaio 2015 e dell'avanzo generato dalla gestione della competenza riferito a proventi Cds vincolati nella destinazione di legge ex art. 208), viene quindi ridefinita in euro 876.545,36 e non, come dalle risultanze del rendiconto approvato dall'Ente, in euro 555.728,31.

Conclusivamente, la Sezione riaccerta il risultato di amministrazione 2015 in euro 5.556.334,68, composto da una parte accantonata per euro 3.234.674,55, da una parte vincolata per euro 1.014.878,85 e da una parte destinata agli investimenti per euro 1.345.340,70, con la realizzazione di un disavanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile negativa) di euro 38.559,42.

2.b.1) Ulteriori irregolarità rilevate sul rendiconto 2015

Tenuto conto delle irregolarità rilevate dall'organo di revisione e riportate nella relazione allegata al rendiconto sul rendiconto 2015, si è ritenuto di analizzare alcune di queste in considerazione della loro rilevanza e per gli effetti diretti sulla corretta definizione del risultato di amministrazione.

2.b.1.1) Gestione dei residui e riaccertamento ordinario

Dalla relazione dell'organo di revisione sul rendiconto della gestione 2015 e dalla stessa delibera consiliare di approvazione del rendiconto è emersa la non corretta gestione dei residui. In particolare, la procedura di riaccertamento dei residui effettuata dai servizi dell'Ente, avvenuta ben oltre i termini previsti dal regolamento di contabilità, non sarebbe stata eseguita correttamente. Al riguardo, l'organo consiliare ha espressamente evidenziato il permanere di problematiche attinenti all'impossibilità, da parte del responsabile del servizio finanziario, di effettuare "una seria ricognizione dei residui attivi e passivi al 31.12.2015", considerato l'immenso ritardo da parte dei servizi ad effettuare la propria ricognizione, e stante l'impellente rischio dell'attivazione da parte della Prefettura delle procedure di cui all'art. 141 Tuel.

Anche nei chiarimenti istruttori inviati dall'Ente (prot. Sezione n. 6122/2022) viene confermato che la ricognizione di tutte le partite attive e passive, da parte dei vari responsabili dei servizi, è avvenuta in maniera non conforme alla normativa contabile, imputando tale irregolarità a problemi organizzativi dell'Amministrazione.

Il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, che il decreto legislativo n. 118/2011 ha inteso assimilare alla nozione civilistica di credito e debito, è il procedimento contabile prodromico al loro inserimento nel rendiconto dell'Ente, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in bilancio, in tutto od in parte, degli stessi residui, ovvero della relativa cancellazione o reimputazione in base all'esigibilità dell'obbligazione. Al termine delle procedure di riaccertamento, quindi, non sono conservati quei residui a cui non corrispondano obbligazioni giuridicamente perfezionate. Risulta, pertanto, di fondamentale importanza il corretto svolgimento delle operazioni di revisione dei residui affinché non risulti violato il principio di veridicità secondo cui i dati contabili di bilancio devono rappresentare le reali condizioni finanziarie, economiche e patrimoniali degli enti interessati.

L'incompleta o non conforme ricognizione, oltre a non consentire una corretta valutazione degli equilibri del bilancio, rende non attendibile il risultato finale di amministrazione, in quanto inficiato dalla conservazione di residui attivi e passivi non veritieri, oltreché dalla non corretta reimputazione agli esercizi successivi di poste relative a obbligazioni la cui esigibilità potrebbe essere stata non correttamente verificata.

Con le memorie di contraddittorio l'Ente ha trasmesso l'atto della Giunta comunale di approvazione del riaccertamento ordinario dei residui al 31 dicembre 2015 che, tuttavia, non aggiunge nessun ulteriore elemento di valutazione alla Sezione. Al contempo il Comune ha dichiarato che è attualmente in corso un riaccertamento puntuale, ai fini della redazione del rendiconto 2022, per tutte le partite di entrata e di spesa, mantenute in conto residui.

Quanto attestato dall'Ente non può, quindi, confermare la valutazione effettuata dalla Sezione prospettando, altresì, l'inattendibilità delle scritture contabili dell'Ente fino all'esercizio 2021 (ultimo rendiconto approvato), tenuto conto che il rendiconto 2022, alla data del contraddittorio, risulta ancora in corso di predisposizione.

2.b.1.2) Debiti fuori bilancio

Il Comune di Portoferraio nell'esercizio 2015 ha riconosciuto e finanziato debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di euro 150.694,62, riguardanti sentenze esecutive per euro 66.604,02, acquisizioni di beni e servizi per euro 84.090,60 (fonte: *questionario debiti fuori bilancio 2018 inviato a Sezione autonomie*).

Tuttavia, l'organo di revisione ha attestato la presenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31 dicembre 2015, per i quali non sono stati individuati i necessari mezzi di finanziamento. A pagina n. 35 della relazione sul rendiconto della gestione 2015 viene, infatti, attestato che *"Dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto non sono stati segnalati ulteriori debiti fuori bilancio, anche se, sentito il responsabile del servizio finanziario, tali debiti esistono, pur in assenza della dovuta comunicazione facente capo al dirigente di area o di servizio"*.

Tale circostanza non consente una corretta valutazione degli equilibri del bilancio e rende non attendibile il risultato finale di amministrazione, rinviando agli esercizi futuri oneri già presenti nella gestione; inoltre, può aggravare la condizione di squilibrio del bilancio, evidenziata dalla presenza di un saldo negativo del risultato di amministrazione come accertato dal magistrato istruttore al termine dell'esercizio 2015.

Al riguardo l'Ente, nelle memorie di contraddittorio, ha dichiarato che *"è attualmente in corso la verifica della presenza di passività potenziali non ancora valutate e"*

finanziate, al termine della quale sarà possibile adottare gli atti conseguenti", riconoscendo la persistenza della criticità quantomeno sino al rendiconto 2021.

2.b.1.3) Gestione della liquidità

Per quanto concerne la gestione della liquidità, nell'esercizio 2015 sono state rilevate due gravi irregolarità: la prima riguarda la mancata parificazione del conto del tesoriere e la seconda la mancata ricostruzione della quantificazione della cassa vincolata e libera.

Il conto del tesoriere, pervenuto tardivamente al Comune (oltre il 30 gennaio 2016), con atto GC del 24 giugno 2016, n. 171 non è stato parificato con le scritture contabili dell'Ente.

L'Ente al riguardo non è stato in grado di fornire chiarimenti rinviando unicamente alle motivazioni indicate nella citata delibera GC 171/2016 per le quali il conto del tesoriere non sarebbe stato parificabile in quanto privo della necessaria sottoscrizione e perché alla voce "pagamenti per azioni esecutive" presentava un importo di euro 6.859.083,42, dato non riscontrabile nelle scritture contabili del Comune e dichiarato dallo stesso inesistente. Non è stato, infine, chiarito se e come siano state effettuate le necessarie verifiche e conciliazioni.

Il fenomeno rilevato costituisce una irregolarità contabile poiché comporta la rendicontazione di un risultato di amministrazione non veritiero e attendibile e, negli esercizi successivi, potrebbe dar luogo alla mancata copertura di spese eventualmente finanziate da avanzo libero o con quote vincolate del risultato così impropriamente determinato.

In aggiunta a quanto appena descritto, l'Ente non è stato in grado di fornire il dettaglio dei flussi finanziari che hanno determinato la quantificazione della cassa nella sua composizione vincolata e libera, dichiarando espressamente nei chiarimenti istruttori (*prot. Sezione n. 6122/2022*) che non è stato possibile effettuare la ricostruzione richiesta in quanto non risultano agli atti dell'Ente le rilevazioni contabili previste dal principio applicato al d.lgs. 118/2011.

Si ritiene, quindi, che la gestione della liquidità e la relativa rilevazione delle poste vincolate e libere, avvenuta in modalità non conformi alle disposizioni contabili, non permettano di definire l'ammontare complessivo delle entrate vincolate nella destinazione e l'eventuale loro impiego per il pagamento di spese correnti nel corso della gestione 2015 ai sensi dell'art. 195 Tuel. Le difficoltà di quantificazione indicate dall'Ente non consentono neppure la valutazione del rispetto dell'art. 222 Tuel. Ciò comporta, quindi, una non corretta rappresentazione del fondo di cassa presentato dal tesoriere e allegato al rendiconto della gestione 2015 ex art. 226 Tuel (anche se, come detto, non parificato).

La non corretta e integrale contabilizzazione dei flussi di cassa, nelle componenti libere e vincolate, non solo determina l'inosservanza dei principi contabili di attendibilità veridicità e integrità del bilancio, ma comporta effetti distorsivi sulla corretta gestione dei flussi di cassa e sulla loro verificabilità, impedendo che vengano alla luce eventuali situazioni di precarietà del bilancio (ripetuto e costante utilizzo di fondi vincolati per il pagamento di spese correnti, sintomo dell'impossibilità di finanziare spese ordinarie con le risorse destinate alla generalità del bilancio).

Peraltro, entrambe le irregolarità rilevate sulla gestione della liquidità dell'esercizio 2015 si associano ad una condizione di squilibrio di bilancio, come

evidenziata dalla ricostruzione accertata dalla Sezione, vista la presenza di un saldo negativo del risultato di amministrazione accertato al termine dell'esercizio.

Nelle memorie di contraddittorio l'Ente ha dichiarato che è ancora in corso un lavoro di riallineamento dati, all'esito del quale si potrà verificare quanto rilevato dalla Sezione.

2.b.1.4) Rapporti di credito e debito con gli organismi partecipati

In merito alla verifica dei rapporti di credito e debito con gli organismi partecipati, come indicato a pag. 4 della relazione dell'organo di revisione e nello specifico paragrafo della relazione (pag. 36), il controllo sarebbe stato effettuato direttamente presso gli uffici della Ragioneria essendo stata prodotta documentazione imprecisa o incompleta da parte del dirigente responsabile. La nota informativa, non asseverata dai relativi organi di revisione, risultava non adeguata alla valutazione dell'organo di revisione poiché basata sul confronto tra gli estratti conto e non sulla puntuale verifica dei rapporti di credito/debito con gli organismi partecipati, come invece previsto dalla legge.

Il fenomeno rilevato costituisce quindi una irregolarità contabile, poiché comporta la rendicontazione di un risultato di amministrazione non veritiero e attendibile e, negli esercizi successivi, potrebbe dar luogo alla copertura di spese finanziate con avanzo libero impropriamente determinato.

2.b.1.5) Ripiano delle perdite delle società partecipate

Per quanto concerne l'eventuale presenza di perdite di esercizio di organismi partecipati, l'organo di revisione, a pagina 38 della relazione allegata al rendiconto 2015, ha attestato che, vista la mancata ricezione degli ultimi bilanci approvati da parte degli organismi partecipati, non è stato in grado di valutare la presenza di perdite tali da richiedere gli interventi previsti dagli artt. 2447 e 2462-ter del codice civile (lo stesso dicasi per gli altri controlli riguardanti le società partecipate di cui alla l. 296/2006: entità massima dei compensi degli amministratori e numero massimo dei consiglieri di società partecipate in via diretta e indiretta, divieto di percezione di compensi da parte del Sindaco e assessori, se nominati membri dell'organo amministrativo di società partecipate, e divieto di nomina di amministratore in caso di perdite reiterate).

Quanto rilevato, oltre a costituire violazione di legge, non può che condurre ad una valutazione negativa della gestione degli organismi partecipati da parte dell'Ente e a ritenere altresì la rendicontazione 2015 non veritiera e attendibile, con eventuale insorgenza, negli esercizi successivi, di eventuali oneri a carico del bilancio dell'Ente non adeguatamente valutati e finanziati.

2.c) Rendiconto 2016

La gestione complessiva 2016 approvata dall'Ente ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un risultato formale di amministrazione pari ad euro 7.171.877,86. Dedotti i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti, complessivamente quantificati in euro 6.492.389,05, l'Ente ha registrato un avanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile positiva) di euro 679.488,81.

Si osserva che, come già evidenziato nel corso dell'esame dell'esercizio finanziario 2015, anche il controllo del risultato di amministrazione 2016 è stato condotto basandosi su un materiale caratterizzato da numerose mancanze,

imprecisioni e informazioni non esaustive; pertanto, per l'analisi, sono stati utilizzati dati presenti nella banca dati del Ministero dell'interno-Finanza Locale e nella banca dati BDAP. Al termine dell'esame istruttorio il risultato di amministrazione è così ricostruito:

Risultato di amministrazione	31/12/2016		
	Ente CC 49/2017	Saldi rideterminati dalla Sezione	differenze
	7.171.877,86	7.012.893,53	- 158.984,33
PARTE ACCANTONATA	4.804.573,79	4.804.573,79	-
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/2016	3.547.295,90	3.547.295,90	-
Altri accantonamenti:	138.584,56	138.584,56	-
Quota accantonata per anticipazioni di liquidità	-	-	-
Accantonamenti per contenzioso	129.948,92	129.948,92	-
Accantonamenti per indennità di fine mandato	8.635,64	8.635,64	-
Accantonamenti per perdite società partecipate	-	-	-
Altri accantonamenti per spese e rischi futuri:	1.118.693,33	1.118.693,33	-
Fondo per spese e rischi futuri	931.330,72	931.330,72	-
Fondo rischi e passività potenziali	187.362,61	187.362,61	-
PARTE VINCOLATA	1.254.088,61	1.344.385,40	90.296,79
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	665.665,37	755.962,16	90.296,79
Vincoli derivanti da trasferimenti	549.813,06	549.813,06	-
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	38.610,18	38.610,18	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	-	-	-
Altri vincoli	-	-	-
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	433.726,65	1.668.835,38	1.235.108,73
PARTE DISPONIBILE	679.488,81	- 804.901,04	- 1.484.389,85

Il risultato formale di amministrazione, per effetto della rideterminazione del risultato 2015, viene rideterminato in euro 7.012.893,53.

L'analisi della relativa composizione interna ha, inoltre, evidenziato errate allocazioni di risorse (in misura sottostimata) della parte vincolata e destinata agli investimenti, con l'emersione di un disavanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile negativa) di euro 804.901,04, rispetto al saldo positivo approvato dall'Ente di euro 679.488,81.

In fase istruttorie era stato rilevato non corretto anche l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità; tuttavia, la nuova ricostruzione fornita dall'Ente con le memorie di contraddittorio ha successivamente confermato il corretto accantonamento definito con l'approvazione del rendiconto, pari ad euro 3.547.295,90.

Per quanto riguarda la parte vincolata e destinata agli investimenti, sono state rilevate allocazioni sottostimate rispettivamente di euro 90.296,79 ed euro 1.235.108,73.

La sottostima della parte vincolata ha riguardato minori allocazioni di proventi Cds ex art. 208 d.lgs. 285/1992. Lo specifico approfondimento effettuato sulla destinazione e sull'effettivo utilizzo dei proventi del codice della strada ha, infatti, evidenziato che l'Ente non ha assicurato il vincolo minimo di destinazione del 50 per cento previsto dalla legge.

Dai chiarimenti istruttori forniti dall'Ente e da quanto indicato nella relazione dell'organo di revisione sul rendiconto della gestione 2016 (pag. 24), è emerso che, a fronte di somme da destinare a spese vincolate per euro 336.165,95 (ossia il 50 per cento degli accertamenti da considerare quale base di calcolo, pari ad euro 672.331,90: valore al netto della detrazione di euro 70.066,77 destinata al FCDE), l'Ente ha destinato per le finalità di legge la quota complessiva di euro 245.869,16, con una differenza da vincolare nel risultato di amministrazione di euro 90.296,79.

Infine, viene accertata la sottostima di euro 1.235.108,73 della parte destinata ad investimenti così scaturita: parte destinata dell'avanzo 2015 pari ad euro 1.345.340,70, applicata al bilancio di previsione 2016 per la quota di euro 275.599,69; avanzo generato dalla gestione di competenza per euro 610.367,99; disavanzo derivante dalla gestione dei residui per euro 11.273,62. Pertanto, la parte destinata ad investimenti al 31 dicembre 2016 si ridetermina in euro 1.668.835,38 (anziché in euro 433.726,65 come definita dall'Ente in sede di rendiconto).

L'Ente, con le memorie di contraddittorio, ha trasmesso una nuova definizione della parte destinata agli investimenti 2016 che, tuttavia, non può essere ritenuta correttamente determinata tenuto conto delle incoerenze riscontrate con i dati presenti nelle banca dati BDAP (somme accertate) e della mancanza di motivazioni fornite dal Comune a supporto di tale ricostruzione.

Conclusivamente, secondo la ricostruzione della Sezione, il risultato formale di amministrazione, al termine della gestione 2016, viene rideterminato in euro 7.012.893,53, la parte vincolata in euro 1.344.385,40 e la parte destinata agli investimenti in euro 1.668.835,38, con l'accertamento di un disavanzo effettivo di amministrazione di euro 804.901,04.

2.c.1) Ulteriori irregolarità rilevate sul rendiconto 2016

2.c.1.1) Debiti fuori bilancio

Per quanto concerne il fenomeno dei debiti fuori bilancio, sono stati riconosciuti e finanziati nell'esercizio 2016 debiti per l'importo complessivo di euro 511.277,04, tutti riguardanti acquisizioni di beni e servizi (fonte: *questionario debiti fuori bilancio 2016 inviato a Sezione autonomie*).

Inoltre, come indicato dall'organo di revisione nella sua relazione sul rendiconto 2016 - pag. n. 35 - nel corso della gestione si sono verificati anche pignoramenti sulle giacenze di tesoreria, nonché debiti non interamente riconosciuti e regolarizzati presso il tesoriere entro il termine dell'esercizio. Sempre nella citata relazione viene, altresì, indicato che l'Ente, a fronte delle azioni esecutive che hanno comunque prodotto pignoramenti, avrebbe dovuto individuare, per i danni erariali correlati a sanzioni, interessi e spese legali addebitati, i soggetti responsabili con il consequenziale recupero delle somme (procedura invece non avviata).

Su tale aspetto l'organo di revisione ha inviato a questa Sezione anche una specifica segnalazione per criticità, inadempienze e responsabilità (*prot. Sezione n. 10910/2017*) con la quale è stato fornito il dettaglio delle quote pignorate (pari a euro 22.880,53), di quelle a cui ha fatto seguito il riconoscimento del debito e la relativa regolazione contabile in tesoreria (euro 3.115,22) e le restanti quote rimaste da riconoscere e da regolarizzare presso il tesoriere (pari a euro 19.765,31), come di seguito riportato:

- euro 4.922,16 - Sig. XXX (carta contabile n. 11 del 31 marzo 2016): debito riconosciuto con delibera n. 111/2015 per euro 3.115,22, rimasto però non pagato fino alla data della carta contabile per la quale il credito ha notificato nel 2016 un secondo atto di precetto di ulteriori euro 1.806,94 - debito fuori bilancio da riconoscere;
- euro 1.677,08 - Condominio xxxxxxx (carta contabile n. 13 del 18 aprile 2016) - debito fuori bilancio da riconoscere;
- euro 194,17 - ritenuta su somme pignorate da parte del Condominio xxxxx (carta contabile n. 15 del 12 maggio 2016) - debito fuori bilancio da riconoscere;

- euro 1.828,30 – Sig.ra xxx (carta contabile n. 19 del 16 giugno 2016): debito fuori bilancio riconosciuto con atto CC 111/2015 ma rimasto da pagare fino ad aprile 2016 per il quale il creditore ha notificato nel 2016 un secondo atto di precetto di ulteriori euro 1.828,30 – debito fuori bilancio da riconoscere;
- euro 4.222,79 – Condominio xxxxxx n. 59/60 (carta contabile n. 23 del 1° luglio 2016): il debito originario era di euro 2.815,19 – debito fuori bilancio da riconoscere;
- euro 10.034,03 – xxxxxxxxx & C. Snc (carta contabile n. 27 dell'11 ottobre 2016): il debito originario era di euro 5.717,48 – debito fuori bilancio da riconoscere.

Al termine dell'esercizio 2016, le carte contabili giacenti in tesoreria risultavano ancora da regolarizzare e i suddetti debiti, alla data della segnalazione (13 ottobre 2017) risultavano ancora da riconoscere, ivi compreso l'accertamento delle eventuali correlate responsabilità per il ritardato pagamento.

Su tale aspetto l'Ente con risposta alle ordinanze istruttorie 1 e 2/2022 (*nota Ente del 19/7/2022, prot. Sezione n. 6117/2022*) ha dichiarato la sussistenza della passività per euro 19.765,31, non riconosciuta e finanziata.

Quanto poi al piano di liquidazione dell'ex Unione dei Comuni, l'organo di revisione ha attestato che, sull'ammontare dei debiti fuori bilancio originati da tale operazione (euro 821.366,60), sebbene l'Ente abbia provveduto a garantirne il finanziamento, al termine dell'esercizio 2016 gli stessi non erano stati riconosciuti.

Sulla base di quanto emerso dalla documentazione acquisita per il controllo monitoraggio e dalla disamina delle segnalazioni di criticità, inadempienze e responsabilità pervenute dall'organo di revisione (*prot. Sezione nn. 10906-10910-10911/2017*) sono state attivate specifiche indagini istruttorie da cui sono emerse criticità e irregolarità circa l'esposizione debitoria e la presenza di potenziali passività non valutate e/o adeguatamente valutate dall'Ente e, in particolare:

- Debiti vs la Regione Toscana: dalla risposta istruttoria del 26 novembre 2018 (*prot. Sezione n. 7397/2018*) è emerso che l'Ente avrebbe provveduto a riconoscere e finanziare, tramite compensazione, debiti fuori bilancio nei confronti della Regione Toscana (delibera consiliare del 28 dicembre 2016, n. 95).

Il recupero coattivo operato dalla Regione, mediante compensazione sui trasferimenti ancora da erogare all'Ente, avrebbe interessato quote relative del mancato riversamento da parte del Comune, nei termini assegnati dal D.R.T del 9 dicembre 2015, n. 6743, delle maggiori somme trasferite all'ex Comunità Montana (di cui verrà data più ampia trattazione nello specifico paragrafo di approfondimento istruttorio).

Sebbene il D.R.T. n. 6743/2015 prevedesse un riversamento dovuto dall'Ente di euro 280.362,50, la citata delibera consiliare n. 95/2015 ha provveduto al riconoscimento dei debiti fuori bilancio per euro 178.702,33 non interamente riferiti a debiti oggetto di tale recupero coattivo.

Inoltre, la Regione Toscana, a seguito del mancato pagamento da parte dell'Ente di concessioni del demanio marittimo riguardante le annualità 2013, 2014 e 2015, risulta aver emesso provvedimenti di accertamento e comminazione di sanzioni e relativi interessi per l'importo complessivo di euro 50.302,97, di cui si riporta la seguente tabella di dettaglio:

Imposta regionale sulle concessioni del Demanio Marittimo non pagata alla Regione Toscana - Atti RT di acc.to e irrorazione sanzioni					
Atti acc.to RT	Data	Tributo	Sanzione	Interessi	totale
081301612/2013	18/11/2013	2.110,09	633,03	147,71	2.890,83
081301613/2013	18/11/2013	7.982,72	2.394,82	558,79	10.936,33
081301614/2013	18/11/2013	1.707,38	512,21	166,47	2.386,06
091401365/2014	26/08/2014	3.869,91	1.160,97	270,89	5.301,77
091401366/2014	26/08/2014	812,30	243,69	56,86	1.112,85
101501604/2015	09/06/2015	1.506,69	452,01	90,40	2.049,10
101501306/2015	09/06/2015	1.548,88	464,66	61,96	2.075,50
101501305/2015	09/06/2015	5.296,60	1.588,98	211,86	7.097,44
121501298/2015	05/11/2015	5.495,22	1.648,57	164,86	7.308,65
121501299/2015	05/11/2015	1.606,97	482,09	48,21	2.137,27
101501603/2015	09/06/2015	5.152,34	1.545,70	309,14	7.007,18
Totale		37.089,10	11.126,73	2.087,15	50.302,98

fonte: risposta istruttoria Ente del 26/11/2018 (prot. Sezione n. 7397/2018)

Secondo quanto indicato dall'Ente nella risposta istruttoria, considerata la mancata opposizione e/o richiesta di sgravio sui citati atti di accertamento, la Regione Toscana, dall'esercizio 2015/2016, ha trattenuto, a titolo compensativo, le somme accertate a valere sui trasferimenti da erogare al Comune. Con riferimento alla delibera consiliare n. 95/2016, l'Ente ha proceduto al riconoscimento dei debiti relativi alle somme di cui agli atti di accertamento per l'importo complessivo di euro 16.213,22, con compensazioni a valere sugli accertamenti nella parte entrata del bilancio dei trasferimenti regionali compensati. È stata, tuttavia, fatta gravare su tali accertamenti di entrata anche la quota di euro 4.413,03, relativa a sanzioni e interessi, demandando al Segretario generale l'attivazione delle procedure per il recupero della somma, previa individuazione dei soggetti responsabili (non si conosce però se tale recupero sia andato a buon fine). Infine, le quote di euro 5.301,77 e di euro 1.112,85 non risultano riconosciute e quindi regolarizzate (a tutto il 28 novembre 2018).

Imposta regionale sulle concessioni del Demanio Marittimo non pagata alla Regione Toscana - Atti RT di acc.to e irrorazione sanzioni						Provvedimenti adottati dall'Ente sulle posizioni debitorie accertate dalla Regione Toscana e relativi finanziamenti			
Atti acc.to RT	Data	Tributo	Sanzione	Interessi	totale	Importo riconosciuto	Atto cons.re	Finanziamento	Importo non riconosciuto
081301612/2013	18/11/2013	2.110,09	633,03	147,71	2.890,83	16.213,22	CC 95/2016	Compensazione con residui attivi contributi RT piani educativi di zona 2014/2015 nn. 3851/2014 e 5056-5073/2015	-
081301613/2013	18/11/2013	7.982,72	2.394,82	558,79	10.936,33				
081301614/2013	18/11/2013	1.707,38	512,21	166,47	2.386,06				
091401365/2014	26/08/2014	3.869,91	1.160,97	270,89	5.301,77	-	-	-	5.301,77
091401366/2014	26/08/2014	812,30	243,69	56,86	1.112,85	-	-	-	1.112,85

fonte: risposta istruttoria Ente del 26/11/2018 (prot. Sezione n. 7397/2018)

- Esposizione debitoria scaturita dalla liquidazione dell'ex Unione dei comuni dell'Arcipelago Toscano: l'organo di revisione, con specifica segnalazione (*inviata alla Sezione prot. n. 10910/2017*), ha rappresentato di aver espresso parere negativo alla delibera consiliare n. 81/2016, concernente la variazione al bilancio di previsione 2016-2018, invitando l'Amministrazione a non effettuare alcuna spesa discrezionale, ad eccezione di quelle obbligatorie per legge e quelle che altrimenti potrebbero provocare un danno certo e grave all'Ente, fino a quando non fosse stato quantificato il debito proveniente dal piano di liquidazione dell'ex Unione dei comuni e non fosse stato previsto adeguato stanziamento a tutela degli equilibri di bilancio. Ciò nonostante, la variazione di bilancio è stata approvata senza alcuna motivazione circa la mancata considerazione delle misure richieste dall'organo di revisione, e ulteriori spese discrezionali sono state impegnate entro il termine dell'esercizio.

Ulteriore segnalazione di squilibrio (*indicata nella citata nota n. 10910/2017*) ha riguardato la costituzione in mora effettuata dalla Cassa di Risparmio di Firenze a tutti i comuni elbani per somme dovute al tesoriere dell'estinta Unione dei comuni (sulla base del decreto commissariale n. 1/2014), con la diffida al pagamento entro 30 giorni dall'avvenuta notificazione, pena rivalutazioni e interessi.

La quota dovuta per competenza dal Comune di Portoferraio ammontava ad euro 455.795,22. Tale importo risultava quindi privo di copertura finanziaria in quanto non sussistevano stanziamenti in bilancio ed il rendiconto della gestione 2016 prevedeva un accantonamento al fondo rischi specifico di soli euro 187.000,00.

Oltre a ciò, l'organo di revisione allertava l'Ente sulla possibile insorgenza di ulteriori posizioni debitorie vista la rinuncia, presentata dal Comune di Portoferraio "*per sopravvenuta carenza di interessi*", al ricorso per l'annullamento della delibera della Giunta regionale della Toscana del 23 aprile 2012, n. 319, riguardante, appunto la "*Presa d'atto del piano di successione e subentro proposto dal Commissario straordinario dell'Unione dell'Arcipelago toscano, a norma dell'art. 74 della l.r. n. 68/2011*", esprimendo parere negativo anche sulla delibera CC 46 del 3 novembre 2016.

Dalla documentazione inviata dall'Ente alla Sezione in data 27 novembre 2018 (*prot. Sezione n. 7409/2018*) si è avuto conoscenza della costituzione in mora effettuata dalla Cassa di Risparmio di Firenze a tutti i comuni elbani per somme dovute al tesoriere dell'estinta Unione dei comuni secondo il decreto commissariale n. 1/2014 (nota dello Studio Legale Sica del 14 dicembre 2016) che diffidava gli enti al pagamento, entro 30 giorni dall'avvenuta notificazione, pena rivalutazioni e interessi.

L'istituto di credito, come segnalato dall'organo di revisione, si è attivato quindi per il recupero delle somme, in considerazione del fatto che il TAR per la Toscana aveva dichiarato improcedibile il ricorso originariamente promosso proprio dal Comune di Portoferraio avverso la delibera GRT 219/2012 riguardante il piano di successione.

Di contro l'Ente, con nota del 23/12/2016 - prot. n. 33756, risponde allo Studio Legale che "*i crediti vantati dalla CR Firenze S.p.a, non possono considerarsi - al momento attuale - certi, liquidi ed esigibili*" e che "*la dichiarazione di improcedibilità è*

stata concordata con la Regione Toscana e che gli stessi Comuni, d'intesa con la Regione, hanno intrapreso un percorso finalizzato alla determinazione definitiva dei crediti e delle modalità di pagamento".

Entro il termine dell'esercizio 2016 non viene quindi provveduto al riconoscimento del debito e al relativo pagamento.

Tutto quanto premesso inficia l'attendibilità del risultato finale di amministrazione 2016 (e dei connessi equilibri di bilancio), poiché vengono rinviati agli esercizi futuri oneri già presenti nella gestione, e si offre finanziamento a posizioni debitorie con compensazioni di trasferimenti regionali finalizzati a specifiche spese, sui quali vengono fatti gravare oneri riferiti a sanzioni e interessi di pesi da condotte gestionali non corrette.

Per quanto concerne il fenomeno dei debiti fuori bilancio, avendo l'Ente dichiarato nelle memorie di contraddittorio l'esistenza di una verifica in corso tesa ad accertare la presenza di passività potenziali non ancora valutate e finanziate, solo al termine della quale sarà possibile adottare gli atti conseguenti, non può che confermarsi quanto accertato dalla Sezione circa l'inattendibilità delle scritture contabili.

Sugli aspetti legati alle compensazioni operate dalla Regione Toscana si nutrono, inoltre, forti dubbi circa la corretta contabilizzazione. Infatti, tali compensazioni dovrebbero riguardare solo gli aspetti relativi ai flussi monetari ferme restando gli accertamenti di bilancio delle somme regionali destinate a finanziare apposite voci di spese con conseguente destinazione vincolata delle risorse. Pertanto, l'Ente avrebbe dovuto trovare le risorse necessarie a finanziare le spese vincolate a cui erano destinate le risorse regionali.

Sebbene il magistrato istruttore, nella nota di osservazioni finali sull'istruttoria, abbia espressamente richiesto all'Ente di controdedurre in merito, non è stata inviata nessuna memoria sull'argomento.

Le irregolarità rilevate non possono, quindi, che aggravare la condizione di squilibrio del bilancio, evidenziata dalla presenza di un saldo negativo del risultato di amministrazione come accertato dalla Sezione al termine dell'esercizio 2016.

2.c.1.2) Gestione della liquidità

Dalle risultanze contabili del rendiconto 2016 approvate dall'Ente risulta che a fronte di una cassa finale determinata in euro 3.436.417,24, euro 763.164,97 riguardano le giacenze della cassa vincolata ed euro 2.673.252,27 la cassa libera.

Tuttavia, non sono state fornite informazioni circa le eventuali intervenute correzioni contabili per la mancata parifica del conto del tesoriere del precedente esercizio 2015 e, inoltre, per il rendiconto 2016 l'Ente non è stato in grado di fornire il dettaglio dei flussi finanziari che hanno determinato la quantificazione della cassa nella sua composizione vincolata e libera, dichiarando espressamente nei chiarimenti istruttori (*pervenuti con prot. Sezione n. 6122/2022*) che non è stato possibile effettuare la ricostruzione richiesta in quanto non risultano agli atti dell'Ente le rilevazioni contabili previste dal principio applicato al d.lgs. 118/2011.

Oltre a quanto appena rappresentato, si richiama quanto rilevato nel precedente paragrafo sui debiti fuori bilancio, con particolare riferimento ai pignoramenti effettuati da terzi sulle giacenze di tesoreria, debiti ancora in attesa di riconoscimento

alla data del 13 ottobre 2017, le cui carte contabili non sono state regolarizzate presso il tesoriere entro il termine dell'esercizio 2016.

Su tale aspetto l'Ente con risposta alle ordinanze istruttorie nn. 1 e 2/2022 (*nota ente del 19/7/2022, prot. Sezione n. 6117/2022*) ha dichiarato la sussistenza della passività di euro 19.765,31, ancora non riconosciuta e finanziata. Il Comune ha, altresì, dichiarato che nel conto del tesoriere, al 31 dicembre 2016, non sono stati indicati pagamenti per esecuzione forzata ma che, tuttavia, in corso di esercizio sono stati effettuati pagamenti, per esecuzione forzata, pari a euro 22.880,53.

Circa la regolazione di tali sospesi, l'Ente ha espressamente dichiarato che *"si è provveduto come indicato nel principio contabile 4/2, punto 6.3, entro il 31 dicembre 2016. Tuttavia, ad oggi, la sistemazione di tale pagamento richiede il riconoscimento del debito fuori bilancio di euro 19.765,31 da sottoporre al Consiglio prima o contestualmente all'approvazione del rendiconto. L'organo di revisione ha provveduto a raccomandare all'Ente affinché accerti tempestivamente le responsabilità di tali esecuzioni e provveda conseguentemente al recupero delle somme che costituiscono danno erariale per l'Ente stesso. Ad oggi non risulta emesso nessun provvedimento e recuperato alcunché, pertanto sollecita tale attività"*.

Si osserva che, proprio in base al principio contabile di cui Allegato 4/2, punto 4.1, d.lgs. n. 118/2011, qualora nel corso di un esercizio siano stati effettuati pagamenti in assenza di un mandato dell'Ente (nella fattispecie, per ordine di assegnazione di somme pignorate emesso dal giudice ordinario) ma non siano stati regolarizzati entro la fine dell'anno, tali pagamenti debbono essere regolarizzati l'anno successivo con appositi mandati, che tuttavia non possono essere imputati ai capitoli di bilancio dell'esercizio successivo, né a quelli di competenza, né a quelli dei residui (perché il pagamento è già avvenuto nell'esercizio precedente); l'Ente è tenuto, prima dell'approvazione del rendiconto, a regolarizzare i pagamenti con mandati che vanno imputati al bilancio dell'anno precedente (in cui il pagamento è stato effettuato), in modo che i risultati di cassa del rendiconto amministrativo dell'ente (fondo contabile o di diritto) ed i risultati di cassa del conto giudiziale del tesoriere (fondo di cassa o di fatto) coincidano pena, appunto, una falsa rappresentazione.

Quanto dichiarato dall'Ente nella risposta istruttoria non chiarisce come possa essere avvenuta la regolazione contabile, dichiarazione peraltro in contrasto con quanto rappresentato dall'organo di revisione nella citata segnalazione del 13 ottobre 2017.

Con le memorie di contraddittorio l'Ente non ha fornito ulteriori chiarimenti ma solo la dichiarazione di avere in corso un'operazione di riallineamento all'esito della quale potrà verificare quanto rilevato dalla Sezione.

Pertanto, per quanto complessivamente rilevato, sussistono diverse criticità e irregolarità che depongono per la non attendibilità della gestione della liquidità e dello stesso conto del tesoriere.

La non attendibilità del conto del tesoriere (fenomeno peraltro già presente sul conto del tesoriere 2015) e la mancata conciliazione con le scritture contabili dell'Ente costituiscono una irregolarità contabile, poiché comportano la rendicontazione di un risultato di amministrazione 2016 non veritiero e attendibile, e così pure quelli dei successivi esercizi. Tale irregolarità è tanto più grave in quanto si associa ad una condizione di squilibrio del bilancio, evidenziata dalla presenza di un saldo negativo della parte disponibile del risultato di amministrazione, come accertato dal magistrato istruttore al termine dell'esercizio.

Inoltre, la rilevazione delle poste vincolate e libere risulta caratterizzata da modalità non conformi alle disposizioni contabili, tali da non permettere di definirne l'ammontare complessivo, né la corretta definizione delle entrate vincolate nella destinazione e l'eventuale loro impiego per il pagamento di spese correnti nel corso della gestione 2016, come previsto, invece, dagli artt. 180 Tuel per le modalità di riscossione e dall'art. 195 Tuel per il loro successivo utilizzo.

Le criticità riscontrate non consentono neppure la valutazione del rispetto dell'art. 222 Tuel. Ciò comporta una non corretta rappresentazione del fondo di cassa presentato dal tesoriere e allegato al rendiconto della gestione ex art. 226 Tuel.

La non corretta e integrale contabilizzazione dei flussi di cassa, nelle componenti libere e vincolate, non solo determina l'inosservanza dei principi contabili di attendibilità veridicità e integrità del bilancio, ma comporta effetti distorsivi sulla corretta gestione dei flussi di cassa e sulla loro verificabilità, impedendo che vengano alla luce eventuali situazioni di precarietà del bilancio, come il ripetuto e costante utilizzo di fondi vincolati per il pagamento di spese correnti, sintomo dell'impossibilità di finanziare spese ordinarie con le risorse destinate alla generalità del bilancio.

2.c.1.3) Rapporti di credito e debito con gli organismi partecipati

In merito alla verifica dei rapporti di credito e debito con gli organismi partecipati, come indicato nella relazione dell'organo di revisione sul rendiconto (pag. 33 e 35), sono state rilevate discordanze nei rapporti delle seguenti società e organismi partecipati: Casalp SpA, Asa Spa, Cosimo de' Medici Srl.

Il fenomeno rilevato costituisce una irregolarità contabile poiché comporta la rendicontazione di un risultato di amministrazione non veritiero e attendibile e, negli esercizi successivi, potrebbe dar luogo alla copertura di spese finanziate con avanzo libero impropriamente determinato.

2.d) Rendiconto 2017

La gestione complessiva 2017 approvata dall'Ente ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un risultato formale di amministrazione pari a euro 8.819.319,79. Dedotti i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in euro 8.358.551,66 emerge un avanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile positiva) di euro 460.768,13.

Anche per l'esercizio 2017, la ricostruzione istruttoria ha rilevato le criticità già segnalate nell'esame degli esercizi precedenti.

Per l'esercizio contabile 2017, l'organo di revisione in data 30 giugno 2019 (*prot. Sezione n. 6583/2019*) aveva trasmesso gli allegati A-B-C 2017, i cui dati sono stati debitamente analizzati per la definizione del quadro istruttorio e del risultato di amministrazione, analisi che è stata completata con le informazioni reperite dalla banca dati del Ministero dell'interno e dalla BDAP.

Pertanto, con l'esame istruttorio e tenuto conto, altresì, delle memorie di contraddittorio inviate dall'Ente, è stato ricostruito il risultato di amministrazione conseguito al termine della gestione 2017 nei termini rappresentati dalla tabella che segue:

Risultato di amministrazione	31/12/2017		
	Ente CC 44/2018	Saldi rideterminati dalla Sezione	differenze
	8.819.319,79	8.660.335,46	- 158.984,33
PARTE ACCANTONATA	6.747.559,74	7.526.391,96	778.832,22
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/2017	4.396.125,69	5.174.957,91	778.832,22
Altri accantonamenti:	277.999,41	277.999,41	-
Quota accantonata per anticipazioni di liquidità	-	-	-
Accantonamenti per contenzioso	266.035,26	266.035,26	-
Accantonamenti per indennità di fine mandato	11.964,15	11.964,15	-
Accantonamenti per perdite nelle società partecipate	-	-	-
Altri accantonamenti per spese e rischi futuri:	2.073.434,64	2.073.434,64	-
Fondo per spese e rischi futuri	722.528,19	722.528,19	-
Fondo rischi e passività potenziali ex Unione	151.906,51	151.906,51	-
Fondo acc.to Cosimo De' Medici	169.600,21	169.600,21	-
Fondo acc.to crediti ESA	622.619,98	622.619,98	-
Fondo acc.to immobile in gestione Arma dei Carabinieri	366.816,74	366.816,74	-
Fondo rinnovi CCNL	39.963,01	39.963,01	-
PARTE VINCOLATA	824.897,86	1.474.062,06	649.164,20
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	671.645,08	891.186,77	219.541,69
Vincoli derivanti da trasferimenti	114.642,60	336.073,76	221.431,16
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	38.610,18	38.610,18	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	-	208.191,35	208.191,35
Altri vincoli	-	-	-
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	786.094,06	1.948.265,01	1.162.170,95
PARTE DISPONIBILE	460.768,13	- 2.288.383,57	- 2.749.151,70

Tenuto conto degli esiti relativi agli esercizi 2015 e 2016, il risultato formale di amministrazione, al 31 dicembre 2017, viene rideterminato in euro 8.660.335,46.

L'analisi della composizione interna del risultato ha, invece, evidenziato errate allocazioni nella parte accantonata, vincolata e destinata agli investimenti, nonché l'emersione di un disavanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile negativa) di euro 2.288.383,57, rispetto al saldo positivo approvato dall'Ente di euro 460.768,13.

La sottostima della parte accantonata di euro 778.832,22 sarebbe dipesa dalla non corretta definizione del fondo crediti di dubbia esigibilità, calcolato dall'Ente con il metodo ordinario (media semplice). Dall'analisi dei prospetti di calcolo è, infatti, emersa una sottostima dell'accantonamento di euro 778.832,22, rispetto all'importo minimo congruo determinato in applicazione dei principi contabili, pari a euro 5.174.957,91. Per tale definizione si è tenuto conto anche del prospetto di ricalcolo del fondo crediti inviato dall'Ente a corredo delle memorie di contraddittorio.

La sottostima della parte vincolata per complessivi euro 649.164,20 ha, invece, riguardato per euro 219.541,69 minori vincoli derivanti da leggi e principi contabili, per euro 221.431,16 minori vincoli derivanti da trasferimenti e per euro 208.191,35 minori vincoli formalmente apposti dall'Ente.

I minori vincoli da legge e principi contabili (accertati nella misura di euro 219.541,69), sono stati individuati mediante la seguente ricostruzione istruttoria: quota vincolata dell'avanzo 2016, definita dalla Sezione in euro 755.962,16, applicata al bilancio di previsione 2017 per euro 146.071,43; quota di avanzo generato dalla gestione di competenza per euro 258.952,41; minori vincoli apposti dall'Ente per proventi Cds ex art. 208 d.lgs. 285/1992 per euro 22.343,63. Ciò avrebbe dovuto condurre, al termine della gestione 2017, alla determinazione di quote vincolate da leggi e principi contabili per euro 891.186,77, anziché, come definito dall'Ente, euro 671.645,08.

In merito ai minori vincoli Cds (ex art. 208), lo specifico approfondimento effettuato sulla destinazione e sull'effettivo utilizzo di tali proventi ha evidenziato che l'Ente non ha assicurato il vincolo minimo di destinazione del 50 per cento come previsto dalla legge. Dai chiarimenti istruttori forniti dall'Ente e da quanto indicato nella relazione dell'organo di revisione sul rendiconto della gestione 2017 (pag. 15), è emerso che, a fronte di somme da destinare a spese vincolate per euro 303.083,15 (ossia il 50 per cento degli accertamenti da considerare quale base di calcolo, pari ad euro 606.166,31: valore al netto della detrazione di euro 94.578,42 destinata al FCDE), l'Ente avrebbe destinato per le finalità di legge la quota complessiva di euro 280.739,52 (di cui euro 13.481,00 per impegni confluiti in FPV in quanto reimputati all'esercizio successivo). Pertanto, risulta da ricostituire nel risultato di amministrazione la quota vincolata di euro 22.343,63.

Per quanto concerne, invece, i minori vincoli derivanti da trasferimenti (accertati in euro 221.431,16), la ricostruzione istruttoria ha tenuto conto: della quota vincolata dell'avanzo 2016 di euro 549.813,06, applicata al bilancio di previsione 2017 per euro 532.251,53; della quota di avanzo generato dalla gestione di competenza per euro 278.242,85; di quello generato dalla gestione residui per euro 40.269,38. Ciò avrebbe dovuto condurre, al termine della gestione 2017, alla apposizione di quote vincolate da trasferimenti per euro 336.073,76 anziché di euro 114.642,60 (definite dall'Ente).

Ulteriori quote vincolate sono state riscontrate nei vincoli formalmente apposti dall'Ente per euro 208.191,35. Come indicato nell'allegato B/2017 e nella risposta dell'organo di revisione (*documenti pervenuti in data 3 gennaio 2020 - prot. Sezione n. 36/2020*), la quota doveva trovare allocazione nelle quote vincolate formalmente apposte dall'Ente al termine del 2017 poiché riguardava l'avvenuta riscossione di alienazioni immobiliari per le quali era stato previsto specifico accantonamento al "fondo rischi per mancati introiti aree PEEP" nei precedenti risultati di amministrazione (2015-2016) (con riduzione del fondo rischi per un pari importo).

Infine, la sottostima di euro 1.162.170,95 della parte destinata agli investimenti è scaturita dalla seguente ricostruzione: parte destinata dell'avanzo 2016 pari ad euro 1.668.835,38 non applicata al bilancio di previsione 2017; avanzo generato dalla gestione di competenza di euro 269.186,03 e dalla gestione dei residui per euro 10.243,60. Pertanto, la parte destinata al 31 dicembre 2017 viene rideterminata in euro 1.948.265,01 (anziché in euro 786.094,06 come definita dall'Ente in sede di rendiconto).

Come per l'esercizio 2016, anche per il 2017, con le memorie di contraddittorio è stata trasmessa dall'Ente una nuova definizione della parte destinata agli investimenti che, tuttavia, non può essere ritenuta correttamente determinata tenuto conto delle incoerenze riscontrate con i dati presenti nelle banca dati BDAP (somme accertate) e della mancanza di motivazioni fornite dal Comune a supporto di tale ricostruzione.

Conclusivamente, secondo la ricostruzione della Sezione, il risultato formale di amministrazione, al termine della gestione 2017 viene rideterminato in euro 8.660.335,46, la parte accantonata euro 7.526.391,96, la parte vincolata euro 1.474.062,06 e la parte destinata euro 1.948.265,01, con l'accertamento di un disavanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile negativa) di euro 2.288.383,57.

2.d.1) Ulteriori irregolarità rilevate sul rendiconto 2017

2.d.1.1) Debiti fuori bilancio

Nell'esercizio 2017 sono stati riconosciuti e finanziati debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di euro 695.761,05, riguardanti sentenze esecutive per euro 39.592,21 e acquisizioni di beni e servizi per euro 656.168,84 (fonte: *questionario debiti fuori bilancio 2017 inviato a Sezione autonomie e relazione dell'organo di revisione sul risultato della gestione 2017*).

In merito alle partite debitorie riferite alla liquidazione dell'ex Unione dei Comuni e, in particolare, al debito riferito all'anticipazione di liquidità non rimborsata, in data 9 marzo 2017 viene inviata risposta dallo Studio legale xxxxx alla citata nota dell'Ente n. 3376/2016, di integrale contestazione dei relativi contenuti e intimazione (entro 30 giorni dal ricevimento) al pagamento della messa in mora inviata il 13 dicembre 2016, riguardante la somma di euro 461.111,41 (importo complessivo degli interessi al tasso pro tempore contrattualmente previsto alla data del 22 dicembre 2016, oltre ulteriori interessi sino al versamento a saldo). E' stata, poi, attivata una transazione con l'istituto bancario per la risoluzione della controversia, accettata dalla banca con nota del 27 giugno 2017. Tale transazione prevedeva il pagamento, a stralcio, della somma complessiva di euro 387.425,93 (importo ridefinito con la decurtazione della quota del 15% sulla somma originariamente attribuita al Comune dal decreto commissariale n. 1/2014 di euro 455.795,22; fonte: *documentazione inviata alla Sezione (prot. n. 7409/2018)*).

Nella risposta istruttoria inviata alla Sezione il 7 novembre 2019 (prot. Sezione n. 9345/2019) è stato dichiarato che il pagamento alla banca, nell'entità pattuita di euro 387.425,93, è stato effettuato nell'esercizio 2017, con risorse proprie dell'Ente stanziata nel bilancio 2017, oltre all'indicazione che il ritiro del ricorso promosso al TAR Toscana ha comportato, sempre nell'esercizio 2017, il sostenimento della spesa di euro 36.067,28, finanziata con l'avanzo accantonato per le passività pregresse derivanti dalla disciolta Unione dei comuni.

Unitamente alla risposta istruttoria pervenuta in data 19 luglio 2022 (prot. n. 6111/2022) l'Ente ha trasmesso l'atto consiliare n. 84/2017 con il quale è stato riconosciuto e finanziato il suddetto rimborso alla CR Firenze.

Sulla questione dei pignoramenti effettuati da terzi sulle giacenze di cassa dell'esercizio 2016, sempre in allegato alla citata risposta prot. Sezione 6111/2022, l'Ente ha trasmesso l'atto consiliare del 27 luglio 2017, n. 47, con il quale sono stati riconosciuti i relativi debiti fuori bilancio per l'importo di euro 19.765,31.

Si evidenzia inoltre che, sempre nell'esercizio 2017, come da risposta dell'Ente (prot. Sezione n. 7397/2018), con delibera consiliare del 20 dicembre 2017, a seguito di ulteriori compensazioni effettuate dalla Regione Toscana a valere sui contributi da erogare, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio, per l'importo complessivo di euro 11.222,04, riferiti agli accertamenti emessi (comprensivi di sanzioni e interessi moratori) per mancato pagamento di concessioni del demanio marittimo riferiti al periodo 2013/2015 (vedasi paragrafo 2.c.1: Debiti fuori bilancio 2016).

Imposta regionale sulle concessioni del Demanio Marittimo non pagata alla Regione Toscana - Atti RT di acc.to e irrorazione sanzioni						Provvedimenti adottati dall'Ente sulle posizioni debitorie accertate dalla Regione Toscana e relativi finanziamenti				Compensazione d'ufficio della Regione Toscana (non riconosciute e regolarizzate dall'Ente)		
101501604/2015	09/06/2015	1.506,69	452,01	90,40	2.049,10	11.222,04	CC 83/2017	Compensazione con residui attivi nn. 5346/2016 contrib. RT fitti comunali 2016 e acc.to 2704/2017 iniziativa "Centomila orti in Toscana"	-	-	-	-
101501306/2015	09/06/2015	1.548,88	464,66	61,96	2.075,50							
101501305/2015	09/06/2015	5.296,60	1.588,98	211,86	7.097,44							
121501298/2015	05/11/2015	5.495,22	1.648,57	164,86	7.308,65	-	-	-	7.308,65	7.308,65	diritto allo studio res. 1890/2017	18/12/2017
121501299/2015	05/11/2015	1.606,97	482,09	48,21	2.137,27	-	-	-	2.137,27	2.137,27	diritto allo studio res. 1890/2017	18/12/2017
101501603/2015	09/06/2015	5.152,34	1.545,70	309,14	7.007,18	-	-	-	7.007,18	-	-	-
Totale		20.606,70	6.182,01	886,43	27.675,14	11.222,04			16.453,10			

fonte: risposta istruttoria Ente del 26/11/2018 (prot. Sezione n. 7397/2018)

Nella fattispecie è stata riconosciuta la spesa di euro 11.222,04, finanziata con imputazione al bilancio di previsione 2017, a valere sul capitolo "Quota debiti fuori bilancio" e compensata con ordinativi di incasso, in pari data, a valere su accertamenti di entrata per trasferimenti regionali, conservati anche in conto residui.

Le quote compensate, a fine 2017, dalla Regione Toscana, pari a euro 7.308,65 e a euro 2.135,27, alla data della risposta istruttoria (26 novembre 2018) non risultavano ancora riconosciute e finanziate quali debiti fuori bilancio, neppure con regolazione contabile.

Concludendo, come attestato dall'Ente, alla fine dell'esercizio 2018 risultavano ancora debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare, per imposta regionale sulle concessioni del demanio marittimo non pagata alla Regione Toscana e recuperata dalla stessa RT con provvedimento coattivo su trasferimenti da erogare al Comune per altre finalità, per complessivi euro 22.867,72, di cui euro 6.414,62 non riconosciuti al 31 dicembre 2016 e per euro 16.458,10 non riconosciuti al 31 dicembre 2017. Non è dato conoscere se tali posizioni debitorie risultino ancora presenti.

Inoltre, come già rilevato, si nutrono forti dubbi circa la corretta contabilizzazione di tale compensazione. Infatti, essa dovrebbe riguardare solo gli aspetti relativi ai flussi monetari, fermi restando gli accertamenti di bilancio delle somme regionali destinate a finanziare apposite voci di spesa, con conseguente destinazione vincolata delle risorse. Pertanto, l'Ente avrebbe dovuto reperire le risorse necessarie a finanziare le spese vincolate a cui erano destinate le risorse regionali. Al riguardo l'Ente non ha inviato nessun ulteriore chiarimento nella fase di contraddittorio.

Per quanto concerne, invece, il fenomeno dei debiti fuori bilancio, avendo l'Ente dichiarato nelle memorie di contraddittorio l'esistenza di una verifica in corso tesa ad accertare la presenza di passività potenziali non ancora valutate e finanziate, solo al termine della quale sarà possibile adottare gli atti conseguenti, non può che confermarsi quanto accertato dalla Sezione circa l'inattendibilità delle scritture contabili).

Quanto rappresentato conferma il giudizio negativo già espresso per gli esercizi precedenti circa l'attendibilità del risultato di amministrazione e la tenuta degli

equilibri di bilancio considerato, inoltre, la presenza di un saldo negativo della parte disponibile del risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2017.

2.d.1.2) Gestione della liquidità

Dalle risultanze contabili del rendiconto 2017 approvate dall'Ente risulta che a fronte di una cassa finale determinata in euro 3.436.417,24, euro 763.164,97 riguardano le giacenze della cassa vincolata ed euro 2.673.252,27 la cassa libera.

Tuttavia, l'Ente non ha fornito informazioni circa le eventuali intervenute correzioni contabili per la mancata parifica del conto del tesoriere del precedente esercizio 2015 e la non attendibilità del conto 2016. Tali irregolarità si riscontrano anche per il rendiconto 2017, esercizio in cui l'Ente non è stato in grado di fornire il dettaglio dei flussi finanziari che hanno determinato la quantificazione della cassa nella sua composizione vincolata e libera, dichiarando espressamente nei chiarimenti istruttori (*pervenuti con prot. Sezione n. 6122/2022*) che non è stato possibile effettuare la ricostruzione richiesta non risultando agli atti dell'Ente le rilevazioni contabili previste dal principio applicato al d.lgs. 118/2011.

Con le memorie di contraddittorio l'Ente non ha fornito ulteriori chiarimenti ma solo la dichiarazione di avere in corso un'operazione di riallineamento, all'esito della quale potrà verificare quanto rilevato dalla Sezione.

Si conferma pertanto, anche per l'esercizio 2017, la valutazione negativa già espressa sulla gestione della liquidità in riferimento ai precedenti esercizi finanziari.

2.d.1.3) Rapporti di credito e debito con gli organismi partecipati

L'organo di revisione nel questionario sul rendiconto 2017 ha attestato la mancata conciliazione di alcuni rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati. Con l'istruttoria è stato richiesto all'Ente di fornire i dettagli delle poste per le quali è stata rilevata la mancata conciliazione e se, per ciascuna di esse, fosse stato disposto l'eventuale riallineamento nell'esercizio successivo. Inoltre, con particolare riguardo alle voci che costituivano debito, è stato richiesto di indicare se l'Ente avesse provveduto alla tutela della eventuale maggiore spesa con apposito accantonamento nel risultato di amministrazione al termine dell'esercizio 2017. Al riguardo l'Ente (con nota prot. Sezione n. 6111/2022) ha riposto che le problematiche connesse alla riconciliazione delle partite di credito e di debito dei vari organismi partecipati sussistono, in parte, tutt'ora e che necessitano di una puntuale riconciliazione.

Anche per l'esercizio 2017 non si può che confermare l'irregolarità contabile già rilevata con l'esame del rendiconto 2016, comportante la rendicontazione di un risultato di amministrazione non veritiero e attendibile che, negli esercizi successivi, potrebbe dar luogo alla mancata copertura di spese finanziate con avanzo libero (impropriamente) determinato.

2.e) Rendiconto 2018

La gestione complessiva 2018 approvata dall'Ente ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un risultato formale di amministrazione pari a euro 12.991.420,29. Dedotte le quote dei fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti, complessivamente quantificati in euro 11.524.266,19, l'Ente ha registrato un avanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile positiva) di euro 1.467.154,10.

Anche per l'esercizio 2018 la ricostruzione istruttoria ha risentito delle criticità già segnalate nell'esame degli esercizi precedenti.

La ricostruzione del risultato finanziario è avvenuta avvalendosi delle informazioni contenute nella banca dati del Ministero dell'interno e della BDAP, nonché dei dati iniziali della scomposizione risultato 2018 - colonna a), riportati negli allegati al rendiconto 2019 (A1, A2 e A3) approvati dall'Ente (atto consiliare n. 30/2020), conducendo ai seguenti risultati:

Risultato di amministrazione	31/12/2018		
	Ente CC 36/2019	Saldi rideterminati dalla Sezione	differenze
	12.991.420,29	12.832.435,96	- 158.984,33
PARTE ACCANTONATA	7.750.723,50	8.140.200,77	389.477,27
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/2018	5.424.805,71	5.869.774,35	444.968,64
Altri accantonamenti:	649.144,37	649.144,37	-
Quota accantonata per anticipazioni di liquidità	-	-	-
Accantonamenti per contenzioso	633.851,71	633.851,71	-
Accantonamenti per indennità di fine mandato	15.292,66	15.292,66	-
Accantonamenti per perdite nelle società partecipate	-	-	-
Altri accantonamenti per spese e rischi futuri:	1.676.773,42	1.621.282,05	- 55.491,37
Fondo per spese e rischi futuri	868.170,61	812.679,24	- 55.491,37
Fondo rischi e passività potenziali ex Unione	131.625,50	131.625,50	-
Fondo acc.to crediti ESA	676.977,31	676.977,31	-
PARTE VINCOLATA	1.307.976,46	3.153.771,00	1.845.794,54
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	643.296,69	2.280.899,88	1.637.603,19
Vincoli derivanti da trasferimenti	626.069,59	626.069,59	-
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	38.610,18	38.610,18	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	-	208.191,35	208.191,35
Altri vincoli	-	-	-
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	2.465.566,23	3.128.918,55	663.352,32
PARTE DISPONIBILE	1.467.154,10	- 1.590.454,36	- 3.057.608,46

Il risultato formale al 31 dicembre 2018 viene rideterminato in euro 12.832.435,96 per gli effetti conseguenti al ripiano dell'extradeficit approvato dall'Ente con delibera consiliare n. 21/2022.

L'analisi della composizione interna del risultato di amministrazione ha, poi, evidenziato errate allocazioni nella parte accantonata, vincolata e destinata agli investimenti, con la conseguente emersione di un disavanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile negativa) di euro 1.590.454,36 (rispetto al saldo positivo approvato dall'Ente di euro 1.467.154,10).

Prima di procedere alla puntuale disamina delle sottostime rilevate con l'istruttoria, occorre evidenziare che la partizione interna del risultato di amministrazione 2018 approvata dall'Ente con la delibera consiliare n. 36/2019 non risulta coerente con i dati riportati nella colonna a) degli allegati al rendiconto 2019 (A1, A2 e A3) approvati dall'Ente (atto consiliare n. 30/2020). In considerazione del grado di dettaglio richiesto per la redazione di tali allegati, per la ricostruzione della composizione interna dell'avanzo di amministrazione al 31 dicembre 2018 sono state valutate le informazioni degli allegati obbligatori al rendiconto 2019 (risorse all'1/1/2019).

La sottostima della parte accantonata di euro 389.477,27 è da imputare alla non corretta definizione del fondo crediti di dubbia esigibilità, calcolato dall'Ente con il metodo ordinario (media semplice), e all'errata allocazione di proventi da alienazione con destinazione vincolata per l'estinzione anticipata prestiti.

Dall'analisi dei prospetti di calcolo è, infatti, emersa una sottostima dell'accantonamento di euro 444.968,64, rispetto all'importo minimo congruo determinato in applicazione dei principi contabili, pari a euro 5.869.774,35.

L'Ente, infatti, per la quantificazione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità non avrebbe considerato il quinquennio di riferimento corretto per la definizione della capacità di smaltimento dei residui e il relativo calcolo del complementare a 100 (quinquennio individuato dall'Ente 2013-2017 anziché 2014-2018). I dati mancanti per la definizione istruttoria dell'FCDE (residui iniziali 2018 e riscossioni in c/residui 2018) sono stati acquisiti dal prospetto dimostrativo del calcolo dell'FCDE del successivo esercizio 2019 (inviato dall'organo di revisione a corredo del questionario sul rendiconto 2019).

L'Ente, con le memorie di contraddittorio, ha trasmesso la ricostruzione dell'accantonamento al fondo crediti calcolato con il corretto quinquennio di riferimento, definendo un accantonamento minimo congruo pari a euro 5.872.784,87.

L'analisi della nuova ricostruzione dell'FCDE ha, tuttavia, evidenziato un errore sul calcolo del complementare a 100 riferito al cespite di entrata "interessi attivi da attività di recupero evasione tributaria" che ha erroneamente comportato un maggiore accantonamento di euro 2.859,22, oltre a minime differenze dovute ad arrotondamenti. La Sezione, pertanto, accerta la definizione del fondo crediti di dubbia esigibilità al termine dell'esercizio 2018 in euro 5.869.774,35.

Inoltre, sempre sulla parte accantonata, come si evince dalla colonna a) dell'allegato A1 del rendiconto 2019, è stata erroneamente allocata dall'Ente la quota di euro 55.491,37 relativa a proventi da alienazione del patrimonio disponibile da vincolare, invece, all'estinzione anticipata dei mutui (art. 1, comma 443 della legge n. 228/2012 e art. 56 bis, comma 11, D.L. n. 69/2013) e, quindi, allocata nei vincoli da leggi e principi contabili.

La sottostima della parte vincolata per complessivi euro 1.845.794,54 ha, invece, riguardato per euro 1.637.603,19 minori vincoli derivanti da leggi e principi contabili, e per euro 208.191,35 minori vincoli formalmente apposti dall'Ente.

Relativamente ai minori vincoli da legge e principi contabili, la ricostruzione istruttoria ha tenuto conto della quota vincolata dell'avanzo 2017, come definita dal magistrato istruttore, di euro 891.186,77 (non applicata al bilancio di previsione 2018), della quota di avanzo generato dalla gestione di competenza per euro 19.776,51, dei minori vincoli apposti dall'Ente per proventi Cds ex art. 208 d.lgs. 285/1992 pari ad euro 67.700,96 e dei minori vincoli apposti dall'Ente per proventi della gestione dei parcheggi a pagamento, non impiegati per le finalità di legge ex art. 7, co. 7, del d.lgs. 285/92, per euro 207.668,28.

Infine, per la ricostruzione dei vincoli di legge, sono state considerate le errate allocazioni effettuate dall'Ente nella parte destinata di euro 1.039.075,99 (proventi da permessi a costruire - colonna "a" allegato A3 del rendiconto 2019) e di euro 55.491,37 (proventi da alienazioni del patrimonio disponibile da vincolare nella destinazione di legge per l'estinzione anticipata prestiti - colonna "a" - allegato A1 del rendiconto 2019).

Con le memorie di contraddittorio l'Ente ha trasmesso una specifica tabella riguardante l'evoluzione, nella gestione 2018, della quota vincolata riferita agli oneri di urbanizzazione che, tuttavia, non è stato possibile valutare poiché i dati indicati non risultano coerenti con quelli presenti nella banca dati BDAP, né, al contempo, sono state fornite specifiche indicazioni giustificative di tale ricostruzione.

In merito ai minori vincoli CdS (ex art. 208), lo specifico approfondimento effettuato sulla destinazione e sull'effettivo utilizzo di tali proventi ha evidenziato che

l'Ente non ha assicurato il vincolo minimo di destinazione del 50 per cento come previsto dalla legge. Dai chiarimenti istruttori forniti dall'Ente, da quanto indicato a pagina 20 della relazione dell'organo di revisione sul rendiconto della gestione 2018, nonché da quanto indicato a pag. 26 della relazione sul rendiconto 2019, è emerso che, a fronte di somme da destinare a spese vincolate per euro 211.654,25 (ossia il 50 per cento degli accertamenti da considerare quale base di calcolo, pari ad euro 423.308,50: valore al netto della detrazione di euro 256.056,43 destinata al FCDE), l'Ente avrebbe destinato per le finalità di legge la quota complessiva di euro 143.953,29 (di cui euro 13.481,00 per impegni confluiti in FPV in quanto reimputati all'esercizio successivo). Pertanto, risulta da ricostituire nel risultato di amministrazione la quota vincolata di euro 67.700,96.

Per quanto riguarda, invece, i minori vincoli da proventi della gestione dei parcheggi a pagamento, con l'allegato alla risposta istruttoria n. 6111/2022 l'Ente ha inviato una ricostruzione extracontabile della gestione di tali risorse da cui si evince che, a fronte di accertamenti di entrata pari a euro 207.668,28 non è stato disposto nessun impiego ex art. art. 7, co. 7, del d.lgs. 285/92 (100 per cento del provento da impiegarsi secondo le destinazioni vincolate di spesa perviste dalla legge) e, inoltre, su tale cespite di entrata (come si evince anche dal prospetto di dettaglio del calcolo dell'FCDE) non è stata operata nessuna svalutazione.

Conclusivamente, l'istruttoria ha quindi accertato, al termine della gestione 2018, l'esistenza di quote vincolate da leggi e principi contabili per euro 2.280.899,88 anziché di euro 643.296,69, come definite dall'Ente.

Ulteriori quote vincolate sono state, infine, riscontrate nei vincoli formalmente apposti dall'Ente per euro 208.191,35, come quota vincolo rinveniente dall'avanzo 2017 rideterminato con l'istruttoria e riferito a quote rimosse da alienazioni patrimoniali per le quali era stato previsto specifico accantonamento al "fondo rischi per mancati introiti aree PEEP" nei precedenti risultati di amministrazione (2015-2016), poi ridotto di pari importo nel rendiconto 2017 ma non riallocato nella componente vincolata per il relativo reimpiego (*da risposta dell'organo di revisione prot. n. Sezione n. 36/2020*).

Infine, la sottostima di euro 663.352,32 della parte destinata agli investimenti è scaturita dalla seguente ricostruzione: parte destinata dell'avanzo 2016 pari ad euro 1.948.265,01, di cui nessuna quota è stata applicata al bilancio di previsione 2018; avanzo generato dalla gestione di competenza di euro 1.881.942,21 e dalla gestione dei residui per euro 337.787,32, nonché della rettifica, in detrazione, di euro 1.039.075,99 per la necessaria riallocazione nelle risorse vincolate derivanti da leggi e principi contabili (proventi da permessi a costruire).

Anche per l'esercizio 2018, con le memorie di contraddittorio, è stata trasmessa dall'Ente una nuova definizione della parte destinata agli investimenti che, tuttavia, non può essere ritenuta correttamente determinata tenuto conto delle incoerenze riscontrate con i dati presenti nelle banca dati BDAP (somme accertate) e della mancanza di motivazioni fornite dal Comune a supporto di tale ricostruzione.

Dunque, la parte destinata al 31 dicembre 2018 va rideterminata in euro 3.128.918,55 (anziché euro 2.465.566,23 come definito dall'Ente in sede di rendiconto).

Pertanto, secondo la ricostruzione istruttoria, il risultato formale di amministrazione al termine della gestione 2018 è rideterminato in euro 12.832.435,96, la parte accantonata in euro 8.140.200,77, la parte vincolata in euro 3.153.771,00 e la parte destinata in euro 3.128.918,55, con l'accertamento di un disavanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile negativa) di euro 1.590.454,36.

2.e.1) Ulteriori irregolarità rilevate sul rendiconto 2018

2.e.1.1) Debiti fuori bilancio

Per quanto concerne il fenomeno dei debiti fuori bilancio, sia l'organo di revisione (a pagina 24 della relazione sul rendiconto 2018) che l'Ente (nella risposta istruttoria) hanno attestato che, nel corso dell'esercizio 2018 sono stati riconosciuti e finanziati debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di euro 370.736,90. Inoltre, solo da parte dell'organo di revisione (sempre nella citata pag. 24 della relazione sul rendiconto 2018) è stato attestato che alla chiusura dell'esercizio risultavano in corso di riconoscimento debiti fuori bilancio per euro 317.267,03, rivolgendo invito all'Ente a porre in essere misure tali da pervenire ad una corretta procedura di impegno della spesa. Come si legge nelle dichiarazioni conclusive della citata relazione dell'organo di revisione (pag. 38), tali posizioni debitorie sarebbero state dichiarate per euro 109.275,71 dal responsabile dell'Area 1 e per euro 207.991,32 dal responsabile dell'Area 3.

Inoltre, sempre a pag. 38 della relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2018, vengono riportate ulteriori irregolarità rilevate sulle scritture contabili: l'importo di euro 297.842,24 riferito a un trasferimento della Regione Toscana per il trasporto pubblico locale non accertato; e altri mancati accantonamenti per oltre 61 mila euro (euro 43,00 da sentenze, euro 825,04 acquisizioni di beni, e euro 61.000,00 per gestione centro diurno comunale).

Per quanto concerne, invece, la fattispecie dei debiti fuori bilancio per mancato pagamento alla Regione Toscana dell'imposta regionale sulle concessioni del Demanio Marittimo (su cui la stessa Regione ha emesso i relativi atti di accertamento e irrogazione delle sanzioni, oltre ad effettuare il recupero coattivo dei crediti a valere sui trasferimenti ancora da erogare all'Ente per altre finalità), i medesimi risultano, ancora a fine 2018 da riconoscere e da regolare contabilmente, come già esposto *supra*, nello specifico paragrafo 2.d.1.1)- Debiti fuori bilancio.

Con l'istruttoria è stato richiesto all'Ente di attestare se per le posizioni debitorie ancora non riconosciute e finanziate fosse stato disposto apposito accantonamento nel risultato di amministrazione definito al termine dell'esercizio e di indicare, altresì, se ad oggi tali debiti risultavano riconosciuti e finanziati; tuttavia, nella nota inviata alla Sezione (*prot. n. 6112/2022*) non sono stati forniti chiarimenti, ma unicamente la dichiarazione di non essere stati in grado di "*rinvenire la documentazione necessaria alla verifica*".

Con le memorie di contraddittorio l'Ente ha dichiarato, unicamente, di avere in corso una verifica tesa ad accertare la presenza di passività potenziali non ancora valutate e finanziate e che, solo al termine della quale sarà possibile adottare gli atti conseguenti. Ciò non può che confermare quanto accertato dalla Sezione, oltre ad evidenziare una inattendibilità delle scritture contabili.

La presenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere per i quali non sono stati individuati i mezzi di finanziamento, ma soprattutto la mancata contezza del fenomeno da parte dell'Ente, oltre a non consentire una corretta valutazione degli equilibri del bilancio, rende non attendibile il risultato finale di amministrazione già, peraltro, aggravato dalla condizione di squilibrio accertata dalla Sezione (presenza di un saldo negativo della parte disponibile anche al termine dell'esercizio 2018).

2.e.1.2) Gestione della liquidità

Dalle risultanze contabili del rendiconto 2018 approvate dall'Ente risulta che a fronte di una cassa finale determinata in euro 3.637.622,42, euro 971.928,51 riguardano giacenze della cassa vincolata ed euro 2.665.693,91 giacenze di cassa libera.

Tuttavia, oltre al mancato riscontro delle criticità già riscontrate negli esercizi precedenti, l'Ente non è stato in grado di fornire il dettaglio dei flussi finanziari dell'esercizio 2018 che hanno determinato la quantificazione della cassa nella sua composizione vincolata e libera. Anche per l'esercizio 2018 l'Ente ha riportato la stessa attestazione di impossibilità ad effettuare la ricostruzione richiesta in quanto non risulterebbero agli atti dell'Ente le rilevazioni contabili previste dal principio applicato al d.lgs. 118/2011.

Con le memorie di contraddittorio l'Ente non ha fornito ulteriori chiarimenti ma solo la dichiarazione di avere in corso un'operazione di riallineamento, all'esito della quale potrà verificare quanto rilevato dalla Sezione.

Si confermano pertanto, anche per l'esercizio 2018, la valutazione negativa già espressa sui precedenti esercizi finanziari e l'inattendibilità delle risultanze del rendiconto.

2.e.1.3) Rapporti di credito e debito con gli organismi partecipati

L'organo di revisione nel questionario sul rendiconto 2018 ha attestato la mancata conciliazione di alcuni rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati. Ciò ha riguardato le società Cosimo de' Medici Srl, Asa Spa e Casalp Spa, per le quali non è stato possibile effettuare la conciliazione delle posizioni in quanto non è stata trasmessa all'ufficio contabilità e bilancio alcuna documentazione. Fenomeno confermato nelle conclusioni della relazione sul rendiconto 2018 dello stesso organo di revisione ove, riguardo agli enti e società controllate e partecipate, invita l'Ente ad attivare un monitoraggio con controlli e report periodici, alla conciliazione e sistemazione delle posizioni debitorie e creditorie nei termini legali, affinché si possano, se del caso, porre in atto provvedimenti necessari alla quantificazione delle posizioni, con lo scopo di arrivare all'indicazione di dati attendibili nel rendiconto della gestione del relativo esercizio. .

Il fenomeno rilevato costituisce una irregolarità contabile poiché comporta la rendicontazione di un risultato di amministrazione non veritiero e attendibile e, negli esercizi successivi, potrebbe dar luogo alla mancata copertura di spese che venissero finanziate con l'avanzo libero così (impropriamente) determinato.

2.f) Rendiconto 2019

La gestione complessiva 2019 approvata dall'Ente ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un risultato formale di amministrazione pari ad euro 15.454.126,90. Dedotti i fondi accantonati, vincolati e destinati ad investimenti complessivamente quantificati in euro 13.297.440,57, la gestione ha registrato un avanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile positiva) di euro 2.156.686,33.

La verifica del risultato di amministrazione 2019, come per i precedenti rendiconti, si è quindi basata sull'analisi di tutta la documentazione pervenuta dall'Ente ed i chiarimenti istruttori inviati alla Sezione in data 19 luglio 2022 (prot. 6122/2022), per quanto valutabili, viste le diverse omissioni in punto di chiarimenti.

L'istruttoria è stata condotta avvalendosi anche delle informazioni contenute nella banca dati del Ministero dell'interno e dalla BDAP, nonché dei dati riportati negli

allegati al rendiconto 2019 (A1, A2 e A3) approvati dall'Ente (atto consiliare n. 30/2020), dei dati di rendiconto analitici (parte entrata e parte spesa) inviati in data 3 giugno 2021 (prot. Sezione n. 5090/2021), dall'analisi della relazione dell'organo di revisione sul rendiconto, dal portale del Tesoro per la banca dati delle società partecipate. In sede di contraddittorio l'Ente ha fornito alcune informazioni e ricostruzioni che sono state debitamente analizzate dalla Sezione conducendo ai seguenti risultati:

Risultato di amministrazione	31/12/2019		
	Ente CC 30/2020	Saldi rideterminati dalla Sezione	differenze
	15.454.126,90	15.295.142,57	- 158.984,33
PARTE ACCANTONATA	8.608.341,76	8.860.564,46	252.222,70
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/2019	6.482.007,64	6.795.350,89	313.343,25
Altri accantonamenti:	758.276,23	758.276,23	-
Quota accantonata per anticipazioni di liquidità	-	-	-
Accantonamenti per contenzioso	232.059,60	232.059,60	-
Accantonamenti per indennità di fine mandato	1.941,63	1.941,63	-
Accantonamenti per perdite nelle società partecipate	524.275,00	524.275,00	-
Altri accantonamenti per spese e rischi futuri:	1.368.057,89	1.306.937,34	- 61.120,55
Fondo per spese e rischi futuri	873.799,79	812.679,24	- 61.120,55
Fondo rischi e passività potenziali ex Unione	125.872,85	125.872,85	-
Fondo acc.to Cosimo De' Medici	-	-	-
Fondo acc.to crediti ESA	284.759,55	284.759,55	-
Fondo rinnovi CCNL	83.625,70	83.625,70	-
PARTE VINCOLATA	2.815.746,74	4.209.966,73	1.394.219,99
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	1.898.820,00	3.072.133,60	1.173.313,60
Vincoli derivanti da trasferimenti	528.095,41	528.095,41	-
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	68.303,73	68.303,73	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	320.527,60	528.718,95	208.191,35
Altri vincoli	-	12.715,04	12.715,04
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	2.249.371,04	3.958.438,06	1.709.067,02
PARTE DISPONIBILE	1.780.667,36	- 1.733.826,68	- 3.514.494,04

Il risultato formale di amministrazione 2019, per gli effetti conseguenti al ripiano dell'extradeficit, approvato dall'Ente con delibera consiliare n. 21/2022, viene rideterminato in euro 15.295.142,57.

L'indagine istruttoria ha evidenziato errate allocazioni e sottostime nella partizione interna del risultato 2019, con la conseguente emersione di un disavanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile negativa) di euro 1.733.826,68 rispetto al saldo positivo approvato dall'Ente di euro 1.780.667,36.

La sottostima della parte accantonata di euro 252.222,70 è dipesa dalla non corretta definizione del fondo crediti di dubbia esigibilità, oltre che dall'errata allocazione di proventi da alienazione con destinazione vincolata per l'estinzione anticipata prestiti.

Il fondo crediti di dubbia esigibilità, definito dall'Ente con il metodo ordinario della media semplice, è stato analizzato sulla base dei prospetti di dettaglio del calcolo inviati alla Sezione durante il procedimento istruttorio e con le memorie di contraddittorio; tuttavia, dal ricalcolo effettuato in sede istruttoria è emerso una sottostima dell'accantonamento al FCDE di euro 313.343,25 poiché rispetto all'importo minimo congruo, determinato in applicazione dei principi contabili, di euro 6.795.350,89 è stato, invece, definito nel rendiconto l'accantonamento di euro 6.482.007,64.

L'Ente, infatti, per la quantificazione dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità non avrebbe considerato il quinquennio di riferimento corretto per la definizione della capacità di smaltimento dei residui e il relativo calcolo del complementare a 100 (quinquennio individuato dall'Ente 2014-2018 anziché 2015-2019). I dati mancanti per la definizione istruttoria dell'FCDE (residui iniziali 2019 e riscossioni in c/residui 2019) sono stati acquisiti dal prospetto entrate del rendiconto 2019 (analitico per titoli, tipologie e categorie per capitoli) inviato dall'Ente in data 3 giugno 2021 (*prot. Sezione n. 5090/2021*), dati poi confrontati anche con i prospetti trasmessi dall'Ente con le memorie di contraddittorio.

Dall'ultima ricostruzione inviata dall'Ente in data 27 giugno 2023 (*protocollo Sezione n. 18053/2023*) il corretto accantonamento all'FCDE 2019, calcolato con il metodo della media semplice e sul quinquennio di riferimento 2015-2019, risulterebbe pari a euro 6.781.598,14. Tuttavia, l'analisi di quest'ultima rideterminazione dell'Ente non risulta corretta poiché, rispetto a quella effettuata in sede di rendiconto 2019, non considera la svalutazione del cespite di entrata "Tasi anni precedenti", comportante un minore accantonamento al fondo dell'importo di euro 13.813,75, oltre a piccoli scostamenti sulle altre determinazioni dovuti ad arrotondamenti.

Secondo la ricostruzione della Sezione l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità del rendiconto 2019 viene accertato, quindi, in euro 6.795.530,89.

Infine, sempre sulla parte accantonata, è stata erroneamente allocata dall'Ente la quota di euro 61.120,55 relativa a proventi da alienazione del patrimonio disponibile da vincolare nella destinazione "obbligatoriamente e prioritariamente" all'estinzione anticipata dei mutui, secondo le previsioni dell'art. 1, comma 443 della legge n. 228/2012 e art. 56 bis, comma 11, D.L. n. 69/2013. Tale somma, che si ritiene debba essere, più correttamente, allocata nei vincoli derivanti da leggi e principi contabili, si riferisce, per euro 55.491,37 alla quota di avanzo 2018 non applicata al bilancio di previsione 2019, e per euro 5.629,18 alla quota di avanzo generata dalla gestione della competenza dell'esercizio.

La ricostruzione delle quote vincolate e destinate del risultato di amministrazione, provenienti dalla gestione della competenza 2019 e dalla gestione dei residui 2019, considerato che l'Ente non è stato in grado di rappresentare, nei prospetti istruttori appositamente richiesti dalla Sezione, la relativa quantificazione e qualificazione, in coerenza con le scritture contabili del rendiconto e le prescrizioni di legge, è stata effettuata mediante l'analisi di tutta la documentazione ufficialmente approvata dall'Ente e acquisita con le risposte istruttorie pervenute sull'applicativo CON.TE. e delle relazioni dell'organo di revisione, nonché con l'accesso alle banche dati disponibili (BDAP, Ministero dell'interno).

Con le memorie di contraddittorio l'Ente ha trasmesso nuove tabelle di ricostruzione della quota vincolata da leggi e principi contabili (relativa agli oneri di urbanizzazione) e della parte destinata agli investimenti.

Come evidenziato per i precedenti rendiconti tali ricostruzioni non risultano raffrontabili con i dati presenti nella banca dati BDAP, né l'Ente ha fornito chiarimenti di dettaglio circa la costruzione di tali risultanze, che pertanto non possono essere considerate valutabili per la rideterminazione del risultato di amministrazione.

Viene quindi di seguito riportato il dettaglio delle ricostruzioni effettuate e la quantificazione delle minori quote vincolate e destinate agli investimenti accertate dalla Sezione con l'istruttoria.

La sottostima della parte vincolata, di complessivi euro 1.714.747,59, ha riguardato: euro 1.173.313,60 per minori vincoli derivanti da leggi e principi contabili,

euro 528.718,95 per vincoli formalmente apposti dall'Ente ed euro 12.715,04 riferiti ad altri vincoli.

Relativamente ai minori vincoli da legge e principi contabili, la ricostruzione istruttoria ha tenuto conto della quota vincolata dell'avanzo 2018, come definita dalla Sezione, di euro 2.280.899,88 (di cui è stata applicata al bilancio di previsione 2019 la quota di 184.183,46), della quota di avanzo generato dalla gestione di competenza per euro 820.783,60, del disavanzo generato dalla gestione residui di 22.695,94 euro, di minori vincoli apposti per proventi Cds ex art. 208 d.lgs. 285/1992 per euro 82.873,85, di minori vincoli apposti per proventi della gestione dei parcheggi a pagamento non impiegati per le finalità di legge ex art. 7, co. 7, del d.lgs. 285/92 per euro 88.826,49 e della riallocazione della quota di euro 5.629,18 riguardante proventi da alienazioni del patrimonio disponibile, da vincolare nella destinazione di legge per l'estinzione anticipata prestiti. Pertanto, al termine della gestione 2019, le quote vincolate da leggi e principi contabili da allocare nel risultato di amministrazione risultano pari a euro 3.072.133,60 anziché, come definito dall'Ente, euro 1.898.820,00.

In merito ai minori vincoli Cds (ex art. 208), anche lo specifico approfondimento effettuato sulla destinazione e sull'effettivo utilizzo dei proventi accertati nell'esercizio 2019 ha evidenziato che l'Ente non ha assicurato il vincolo minimo di destinazione del 50 per cento come previsto dalla legge.

Dai chiarimenti istruttori forniti dall'Ente e da quanto indicato a pagina 26 della relazione dell'organo di revisione sul rendiconto della gestione 2019, è emerso che, a fronte di accertamenti per euro 497.868,22, a cui avrebbe dovuto corrispondere una detrazione di euro 160.126,17 per FCDE (calcolata con l'istruttoria e corrispondente al 75,61 per cento di complementare a 100 applicato all'importo dei residui della competenza conservati di euro 211.766,00), una definizione della base vincolo di euro 286.102,22 con una quota vincolata minima di legge del 50 per cento pari a euro 168.871,03, l'Ente avrebbe invece destinato per le finalità di legge la quota complessiva di euro 85.997,18.

Pertanto, rispetto alla quota da vincolare per legge di euro 168.871,03 e correlati impieghi per euro 85.997,18, risulta da ricostituire nel risultato di amministrazione la quota vincolata di euro 82.873,85.

Per quanto riguarda, invece, i minori vincoli da proventi della gestione dei parcheggi a pagamento, come in allegato alla risposta istruttoria n. 6111/2022, l'Ente ha inviato una ricostruzione extracontabile, fino alla data del 19 settembre 2019, rinvenuta negli archivi dell'Ente, indicando: accertamenti di entrata pari a euro 138.706,90 riferiti alla competenza 2019, proventi 2018 non ancora impiegati per euro 207.668,28 e impieghi per le finalità di legge per euro 302.905,56, con una quota che sarebbe dovuta confluire nella quota vincolata del risultato di amministrazione di euro 43.469,62.

Pur prendendo atto della ricostruzione dell'Ente, dalle scritture di rendiconto risultano accertamenti da proventi da parcheggi per euro 184.063,77; pertanto, si è proceduto alla seguente rideterminazione delle quote vincolate: proventi della competenza 2019 euro 184.063,77, proventi 2018 non ancora impiegati per euro 207.668,28, impieghi per le finalità di legge per euro 302.905,56 e nessuna svalutazione per FCDE, quota proventi ancora da impiegare per le finalità di legge ex art. art. 7, co. 7, del d.lgs. 285/92 pari a euro 88.826,49 da riallocare nei vincoli da leggi e principi contabili.

La sottostima di euro 208.191,35 riscontrata nei vincoli formalmente apposti dall'Ente riguarda la quota vincolo rinveniente dall'avanzo 2017, rideterminato con

l'istruttoria, e riferito a quote riscosse da alienazioni patrimoniali per le quali era stato previsto specifico accantonamento al "fondo rischi per mancati introiti aree PEEP" nei precedenti risultati di amministrazione (2015-2016), poi ridotto di pari importo nel rendiconto 2017 ma non riallocato nella componente vincolata per il relativo reimpiego (da risposta dell'organo di revisione prot. n. Sezione n. 36/2020).

Infine, per quanto concerne gli altri vincoli, è stata rilevata la sottostima di euro 12.715,04. Tale minor vincolo è stato rilevato dal controllo delle cancellazioni operate in conto residui passivi con il riaccertamento ordinario dei residui, analisi istruttoria effettuata con l'esame del prospetto delle spese del rendiconto 2019, per missioni, programmi e macro aggregati per capitoli (inviato dall'Ente in data 3 giugno 2021 - prot. Sezione n. 5090/2021), visto che l'Ente non è stato in grado di ricostruire compiutamente lo specifico prospetto istruttorio richiesto dalla Sezione per il controllo del risultato della gestione dei residui (allegato C/2019).

Per quanto riguarda invece la parte destinata agli investimenti, sono state accertate minori quote destinate per euro 1.709.067,02, per la cui ricostruzione si è tenuto conto dei seguenti fattori: quota destinata dell'avanzo 2018 definita in euro 3.128.918,55, di cui quota di euro 391.096,05 applicata al bilancio di previsione 2019, avanzo scaturito dalla gestione di competenza di euro 1.224.107,62 e disavanzo di euro 3.492,06 scaturito dalla gestione residui.

Al termine della gestione 2019, viene quindi accertata una parte destinata agli investimenti pari a euro 3.958.438,06 anziché, come definito dall'Ente, di euro 2.249.371,04.

Pertanto, secondo la ricostruzione istruttoria, il risultato formale di amministrazione al termine della gestione 2019 viene rideterminato in euro 15.295.142,57, la parte accantonata in euro 8.860.564,46, la parte vincolata in euro 4.209.966,73 e la parte destinata agli investimenti in euro 3.958.438,06, con la definizione di un disavanzo effettivo di amministrazione (parte disponibile negativa) di euro 1.733.826,68.

2.f.1) Ulteriori irregolarità rilevate sul rendiconto 2019

2.f.1.1) Gestione dei residui e riaccertamento ordinario

Nella relazione dell'organo di revisione sul rendiconto della gestione 2019 e, in particolare, nella delibera consiliare di approvazione del rendiconto (delibera CC 30/2020) è stato espressamente riportato che il riaccertamento dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2019 non sarebbe stato effettuato da alcuni dirigenti/responsabili di area e, in taluni, casi sarebbe stato effettuato in violazione della normativa e dei principi contabili. Inoltre, sempre nella citata delibera consiliare 30/2020, viene riportato che il riaccertamento dei residui riferito ai canoni di locazione, affitto e concessione non sarebbe stato effettuato.

Il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi, che il decreto legislativo n. 118/2011 ha inteso assimilare alla nozione civilistica di credito e debito, è dunque il procedimento contabile prodromico al loro inserimento nel rendiconto dell'Ente, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in bilancio, in tutto od in parte, degli stessi residui, ovvero della relativa cancellazione o reimputazione in base all'esigibilità dell'obbligazione. Tale adempimento, che precede la formazione dello schema di rendiconto, è fondamentale per la corretta imputazione dei residui nelle poste contabili del bilancio e, appare evidente la connessione di una corretta

operazione di riaccertamento dei residui con la prevenzione di rischi per la tenuta degli equilibri di bilancio. I residui attivi, unitamente alla cassa, costituiscono infatti, la componente positiva del risultato di amministrazione al 31 dicembre di ogni anno (art. 186 Tuel) che, se positivo, può essere utilizzato nel bilancio del successivo esercizio per dare copertura a spese predeterminate, nonché a ripianare eventuali precedenti disavanzi di amministrazione o di gestione. Nel caso in cui quindi l'avanzo comprenda residui attivi non esistenti o di incerto realizzo, come pure non adeguatamente garantiti dal fondo crediti di dubbia esigibilità, la copertura delle spese risulterebbe meramente fittizia, con successive emersioni di tensioni e/o insufficienze di cassa.

Per le altre considerazioni sul fenomeno (corrispondenza alle effettive obbligazioni giuridicamente perfezionate, esigibilità e reimputazione agli esercizi successivi, obbligo all'adempimento, inattendibilità del rendiconto e degli equilibri di bilancio) si rimanda a quanto già riportato nell'analisi del rendiconto 2015.

2.f.1.2) Debiti fuori bilancio

Per l'esercizio 2019 non risulta trasmesso alla Sezione delle autonomie il questionario sui debiti fuori bilancio. Dalla relazione dell'organo di revisione è emerso che sono stati riconosciuti e finanziati debiti fuori bilancio per complessivi euro 405.055,14, di cui euro 233.561,36 per sentenze esecutive ed euro 171.493,78 per acquisizioni di beni e servizi.

Nella relazione dell'organo di revisione viene, inoltre, attestato che:

- alla data della sua redazione non risultavano ancora trasmessi i relativi atti alla competente Procura della Sezione regionale della Corte dei conti come previsto dall'art. 23, comma 5, della legge n. 289/2002;
- nel corso dell'esercizio erano state effettuate segnalazioni per il costituirsi di situazioni non compensabili da maggiori entrate o minori spese, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio, per le quali alla data di rilascio della relazione il revisore non aveva avuto informazioni sulle relative valutazioni dell'Ente e sulle misure intraprese. Si rileva, altresì che, nelle more dell'approvazione del rendiconto 2019 è pervenuta all'Ente una richiesta di rimborso di euro 3.189.246,79 relativa al versamento di oneri di urbanizzazione primaria, secondaria, costi di costruzione e monetizzazione dei parcheggi da parte del professionista incaricato della società xxxx Srl che, come da segnalazione obbligatoria del dirigente dell'Area 2, non risulta essere stata contestata e per la quale neppure si è provveduto al riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio.

Con i chiarimenti istruttori l'Ente ha indicato che nell'esercizio 2019 sono stati riconosciuti e finanziati debiti fuori bilancio per complessivi euro 405.055,14, di cui euro 233.561,36 per sentenze esecutive e euro 171.493,78 per acquisizioni di beni e servizi.

Con l'istruttoria è stato richiesto all'Ente di attestare se, per le posizioni debitorie ancora non riconosciute e finanziate, fosse stato disposto apposito accantonamento nel risultato di amministrazione definito al termine dell'esercizio e di indicare, altresì, se ad oggi tali debiti risultavano riconosciuti e finanziati; tuttavia, nella nota di chiarimenti inviata alla Sezione (*prot. n. 6112/2022*) non sono stati forniti chiarimenti ma unicamente il riferimento "*vedi all. 6*" che non risulta, invece, pervenuto.

Anche per quanto concerne gli eventuali procedimenti di esecuzione forzata eseguiti da terzi presso il tesoriere l'Ente ha attestato unicamente che "*pare che l'Ente abbia subito pignoramenti nel corso del 2019*" e che questi sono stati regolarizzati prima

della chiusura dell'esercizio, senza tuttavia fornire elementi di dettaglio, soprattutto per quanto concerne l'avvenuto riconoscimento delle posizioni debitorie scaturite.

Con le memorie di contraddittorio l'Ente ha dichiarato, unicamente, di avere in corso una verifica tesa ad accertare la presenza di passività potenziali non ancora valutate e finanziate e che, solo al termine della quale sarà possibile adottare gli atti conseguenti. Ciò non può che confermare quanto accertato dalla Sezione, oltre ad una prospettazione di inattendibilità delle scritture contabili anche sugli esercizi successivi al 2019.

2.f.1.3) Gestione della liquidità e resa del conto degli agenti contabili

Dalle risultanze contabili del rendiconto 2019 approvate dall'Ente risulta che a fronte di una cassa finale determinata in euro 4.870.213,34, euro 613.607,89 riguardano le giacenze della cassa vincolata ed euro 4.256.605,45 la cassa libera.

Per le irrisolte irregolarità evidenziate nel controllo dei precedenti esercizi e per i mancati chiarimenti inviati dal Comune (identica dichiarazione circa la non conoscenza e la non disponibilità agli atti dell'Ente della documentazione occorrente per l'esposizione di dettaglio dei flussi finanziari 2019 che hanno condotto alla definizione della giacenza di cassa approvata con il rendiconto) si conferma, anche per l'esercizio 2019, la valutazione negativa espressa nei paragrafi precedenti.

Con le memorie di contraddittorio l'Ente non ha fornito ulteriori chiarimenti ma solo la dichiarazione di avere in corso un'operazione di riallineamento, all'esito della quale potrà verificare quanto rilevato dalla Sezione.

2.f.1.4) Rapporti di credito e debito con gli organismi partecipati

L'organo di revisione nel questionario sul rendiconto 2019 ha attestato che si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati in quanto non è stata trasmessa all'ufficio contabilità e bilancio documentazione parziale; fenomeno confermato nella delibera di approvazione del rendiconto 2019.

Sempre nelle conclusioni finali della relazione dell'organo di revisione si legge, in particolare, che sarebbero presenti nel bilancio 2018 della società Cosimo de' Medici SrL (partecipata al 100% dal Comune) posizioni creditorie che non troverebbero riscontro nel bilancio dell'Ente.

I dati di riconciliazione forniti dall'Ente non sono, tuttavia, risultati chiari e, comunque, nella risposta istruttoria è stato attestato che non è stato disposto nessun riallineamento.

Il fenomeno rilevato costituisce quindi una irregolarità contabile poiché comporta la rendicontazione di un risultato di amministrazione non veritiero e attendibile e, negli esercizi successivi, potrebbe dar luogo alla mancata copertura di spese che venissero finanziate con l'avanzo libero così (impropriamente) determinato.

3. Ulteriori criticità

Al di là del quadro finanziario come sin qui descritto, si ritiene di dover segnalare ulteriori criticità relative alla presenza di alcune situazioni da monitorare attentamente in quanto suscettibili di incidere sulla tenuta degli equilibri di bilancio già gravati dallo squilibrio accertato e dalle irregolarità rilevate e sulle scelte che l'Ente dovrà operare in futuro.

Sul bilancio dell'Ente pendono infatti alcune problematiche concernenti in particolare il fondo rischi contenzioso e gli effetti della massa attiva e passiva

dell'estinta Unione dei Comuni dell'Arcipelago Toscano rimaste in capo agli enti elbani, tra cui anche il Comune di Portoferraio, peraltro nominato "Ente capofila" per la gestione dei rapporti attinenti alle gestioni associate e per la conclusione dei procedimenti in corso, fermi restando gli effetti successori previsti dall'articolo 75, comma 4, della l.r. n. 68/2011.

Si ritiene, infine, di porre all'attenzione dell'Ente alcune segnalazioni pervenute a questa Sezione suscettibili anch'esse di incidere sulla tenuta degli equilibri di bilancio già gravati dello squilibrio e delle irregolarità sin qui accertate.

3.1 Il fondo rischi contenzioso

Per quanto concerne lo stato del contenzioso e la previsione dell'apposito fondo rischi nella parte accantonata del risultato di amministrazione 2019, la Sezione ha svolto uno specifico approfondimento al fine di verificare la corretta iscrizione delle risorse necessarie alla tutela delle possibili esposizioni debitorie legate al contenzioso in essere, richiedendo agli enti la restituzione di specifici elementi relativi allo stato delle cause e alla valutazione del relativo rischio di soccombenza. Per le informazioni da acquisire sullo stato del contenzioso sono state fornite agli enti apposite istruzioni e uno specifico prospetto ricognitorio denominato "allegato D/2019".

Nel rendiconto 2019 del Comune di Portoferraio è stato previsto un accantonamento per fondo contenzioso pari ad euro 232.059,60; tuttavia, l'Ente non ha restituito le informazioni richieste dalla Sezione. A giustificazione del mancato adempimento istruttorio l'Ente ha dichiarato che la carenza e la non attendibilità dei dati relativi ai vari esercizi non consentono di fornire una risposta al quesito che possa essere considerata esaustiva, riproponendo, come per altre risposte istruttorie del ciclo di controllo 2015-2019, le difficoltà a reperire atti, provvedimenti, rilevazioni contabili in grado di restituire una risposta conclusiva al quesito posto, tenuto conto, altresì, delle problematiche generate dal cambio di software di contabilità, di accedere agli archivi dismessi e di non avere a disposizione i relativi interlocutori.

Ciò non ha quindi reso possibile la valutazione sulla corretta iscrizione del fondo e sulla tutela degli equilibri di bilancio, peraltro già in sofferenza per la situazione di disavanzo fin qui accertata.

Con le memorie di contraddittorio l'Ente ha dichiarato che la valutazione del fondo contenzioso è avvenuta in sede di redazione del bilancio di previsione 2023-2025 e che ulteriori approfondimenti saranno effettuati con l'approvazione del rendiconto della gestione 2022 (al momento dell'invio della nota di contraddittorio, sia il bilancio di previsione 2023/2025 che il rendiconto della gestione 2022, risultavano ancora in corso di approvazione).

3.2 Effetti della liquidazione dell'Unione dei Comuni dell'Arcipelago Toscano

Relativamente alla procedura di scioglimento della Comunità Montana dell'Isola d'Elba e Capraia e, a seguire, quella dell'Unione dei Comuni dell'Arcipelago Toscano, che hanno comportato per tutti gli Enti ad esse appartenenti, compreso per il Comune di Portoferraio, una serie di implicazioni gestionali e contabili la Sezione ha ritenuto necessario effettuare uno specifico approfondimento.

Rimangono in sospeso altre situazioni che, all'esito del presente controllo, devono essere analizzate, monitorate e risolte dall'Ente, vista l'accertata situazione di squilibrio a tutto il 31 dicembre 2019.

Val la pena di ricordare che l'Unione di Comuni dell'Arcipelago Toscano nasce nel 2009 come Unione dei Comuni di Campo nell'Elba, Capoliveri, Marciana, Portoferraio, Rio nell'Elba, nonché della Provincia di Livorno e della Provincia di Grosseto, e dell'Isola del Giglio. L'Unione, che trae origine dalla precedente esperienza della Comunità Montana Elba e Capraia (soppressa nel 2006), avrà vita breve e, infatti, nel 2009, verrà soppressa con il subentro dell'Unione di Comuni dell'Arcipelago Toscano.

Quest'ultima viene sciolta nel 2012 con decreto del Presidente della Giunta Regionale del 14 maggio 2012, n. 109, ed i rapporti giuridici conseguenti vengono regolati nel piano di successione allegato alla delibera della Giunta regionale del 23 aprile 2012, n. 319, avente ad oggetto "Presenza d'atto del piano di successione e subentro predisposto dal commissario straordinario dell'Unione dei Comuni dell'Arcipelago Toscano, a norma dell'art. 74 della l.r. 68/2011", come modificato con la successiva delibera di presa d'atto della Giunta regionale n. 359/2012.

In esito all'adozione dell'atto di estinzione dell'Unione, ai sensi dell'art. 75 della legge regionale del 27 dicembre 2011, n. 68 la Provincia di Livorno è subentrata nell'esercizio delle funzioni e dei compiti prima svolti dall'Unione dei Comuni dell'Arcipelago Toscano nonché:

- nei rapporti relativi alle attività e passività indicati sotto le parti del piano denominate "Lettera b. Esercizio di funzioni in materia di Foreste", "Lettera c. Esercizio di funzioni in Agricoltura", "Lettera d. Interventi a difesa del suolo e settore tecnico", "Lettera d. Interventi a difesa del suolo e settore tecnico piano di indirizzo delle montagne toscane e fondo delle montagne toscane", "Lettera d. Contenzioso con Apt - Arcipelago Toscano", "Lett. D. Rapporti in corso compreso il contenzioso affidati dalla Provincia";

- nei diritti sui beni e sulle risorse strumentali relativi alle funzioni in materia di foreste, nonché nei diritti sui beni e sulle risorse strumentali individuati nell'inventario e nell'elenco delle dotazioni hardware ad eccezione dei beni e delle risorse strumentali a cui succedono il Consorzio di bonifica Alta Maremma e i Comuni.

Non risultano coinvolti nella successione i diritti di proprietà e gli altri diritti facenti capo alla Regione.

I Comuni facenti parte dell'Unione, invece, ai sensi dell'articolo 75, comma 4, della l.r. n. 68/2011, hanno ereditato i rapporti, le attività e le passività indicati sotto la parte del piano denominata "Lettera f. Esercizio associato di funzioni". Con il decreto del Presidente della Giunta regionale n. 109/2012, è stato individuato il Comune di Portoferraio (anch'esso partecipante a tutte le gestioni associate medesime) quale soggetto gestore dei rapporti attinenti alle gestioni associate, per la conclusione dei procedimenti in corso, fermi restando gli effetti successori previsti dall'articolo 75, comma 4, della l.r. n. 68/2011.

Un aspetto particolare e delicato è rappresentato dalla gestione dei rapporti riguardanti la gestione associata del settore idrico e la sua successione. Ai sensi del comma 4, dell'art. 75 della l.r. n. 68/2011, i Comuni risultavano succedere nei rapporti, nelle attività e nelle passività indicati sotto la parte del piano denominata "Lettera g. Settore Tecnico - ex Settore Idrico", compresi i mutui ivi espressamente indicati come riconducibili a detta lettera.

I Comuni succedevano, altresì, nei diritti sui beni immobili individuati nella medesima parte del piano, nonché nei diritti sui beni e sulle risorse strumentali individuati nell'inventario ed espressamente ricondotti ai suddetti beni immobili.

Anche per i suddetti rapporti, ricondotti nel piano di successione, per i compiti non riconducibili ai singoli comuni, fu designato il Comune di Portoferraio, con delega di gestione e conclusione dei procedimenti in corso, fermi restando gli effetti successori previsti dall'articolo 75, comma 4, della l.r. n. 68/2011.

I Comuni risultavano, altresì, succedere in numerosi altri rapporti, attività e passività:

- *"Lettera h) Altre funzioni a favore dei comuni"*, costituita dai mutui espressamente ricondotti a detta lettera;
- *"Lettera i) Svolgimento di altri compiti, funzioni e attività"*;
- intervento *"Evento calamitoso del 7 novembre 2011"*;
- *"Contratti di servizio relativi ad utenze ed altre tipologie di spesa per i servizi generali dell'Ente"*;
- rapporti con la tesoreria (interessati gli otto comuni dell'Isola d'Elba);
- *"Lettera l) Prospetto mutui"*, secondo il quale, ai sensi dell'articolo 75, comma 4, della l.r. 68/2011, i Comuni interessanti alla successione erano quelli di Campo nell'Elba, Capoliveri, Marciana, Marciana Marina, Porto Azzurro, Portoferraio, Rio Marina, Rio nell'Elba, compresa l'individuazione del Comune di Portoferraio quale soggetto tenuto alla gestione e alla conclusione dei procedimenti in corso.

Per quanto concerne invece le risorse regionali a qualsiasi titolo assegnate o da assegnarsi sulla base di procedimenti in corso (già spettanti all'Unione di Comuni dell'Arcipelago Toscano, per le funzioni, gli interventi, i progetti e i compiti di propria competenza, derivanti da risorse della Regione, dello Stato o dell'Unione Europea), il piano di successione prevedeva la relativa concessione e liquidazione agli enti subentranti (Provincia di Livorno, Comuni, e per essi il Comune di Portoferraio e il Comune di Campo nell'Elba per le deleghe ricevute, e al Consorzio di bonifica Alta Maremma, alle stesse condizioni e per le stesse finalità).

Gli accertamenti già assunti dalla Regione Toscana a carico dell'Unione dei Comuni dell'Arcipelago Toscano, per le funzioni, gli interventi, i progetti e i compiti di propria competenza, sono stati posti a carico della Provincia di Livorno e dei Comuni, e per essi a carico del Comune di Portoferraio, del Comune di Campo nell'Elba e del Consorzio di bonifica Alta Maremma.

Sul versante amministrativo, al fine del mantenimento della continuità amministrativa, dell'ordinato trasferimento dei beni e della documentazione ai soggetti subentranti nelle funzioni esercitate dall'ex Unione, dalla data di estinzione la Provincia di Livorno è stata investita, mediante apposito verbale, della custodia dei beni, dell'archivio storico e di deposito e di ogni altra documentazione amministrativa in possesso dell'Unione, nonché della consegna dei beni e degli atti ai Comuni in ragione dell'effettivo subentro nelle funzioni e nei rapporti.

Il decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 109/2012, per la sua completa attuazione, è stato, poi, trasmesso a tutti i soggetti coinvolti con nomina del Commissario liquidatore (decreto del Presidente della Giunta Regionale n. 15/2013).

Per la gestione del piano di successione e subentro nei rapporti dell'ex Unione dei comuni in data 12 luglio 2012 si è tenuta, presso il Comune di Portoferraio, una specifica riunione dei sindaci elbani ove è stata riscontrata la comune volontà di concorrere alla costituzione di un ufficio di supporto per la gestione attuativa del citato DPGR n. 109/2012; con delibere consiliari nn. 204-261/2012 il Comune di Portoferraio ha approvato le relative disposizioni organizzative.

Il Commissario liquidatore, a seguito delle verifiche sui crediti/debiti nei bilanci dei Comuni Elbani, rilevava mancate contabilizzazioni di parte corrente per somme da rimborsare ai Comuni e iscrizioni per importi notevolmente inferiori. Inoltre, le partite riguardanti spese correnti attribuite ai Comuni nel piano di successione erano state aggiornate con ulteriori somme richieste dai soggetti aventi diritto rimanendo da definire, nel preciso ammontare, le somme relative agli incarichi professionali e legali per cause in corso, per le quali era stata effettuata una specifica ricognizione in relazione all'iter procedurale concluso o in corso.

Dall'istruttoria condotta dal Commissario liquidatore, l'ammontare complessivo dei residui attivi desunti dal rendiconto 2012 dell'ex Unione dei Comuni risultava di complessivi euro 11.307.662,36 rideterminato, poi, in euro 5.969.180,17 dopo lo stralcio provvisorio delle partite inesigibili o di dubbia esigibilità (rispettivamente di euro 2.208.965,62 euro ed euro 3.317.046,65) e l'aggiunta dei maggiori accertamenti per euro 187.530,08.

La somma così rideterminata è stata attribuita per euro 2.203.266,14 al Consorzio di Bonifica, per euro 2.609.931,04 ai Comuni facenti parte dell'ex Unione e per l'importo di euro 1.155.982,99 alla Provincia di Livorno.

Si rileva, inoltre, che nei crediti stralciati per dubbia esigibilità figurano anche quelli scaturiti dai servizi di bonifica che nel tempo hanno comportato non poche problematiche. Come evidenziato nella relazione del Commissario liquidatore, la gestione di tali servizi risultava svolta in modo non corretto: spese effettuate in misura eccedente le risorse disponibili con impiego, in termini di cassa, di risorse con vincolo di spesa per altre finalità.

Il Consorzio di Bonifica, subentrato nei rapporti attivi e passivi esistenti in capo all'estinta Unione, aveva presentato al Commissario apposita relazione in merito alle liste di carico per le tariffe che avrebbe dovuto riscuotere dall'estinta Unione.

Per quanto riguarda, invece, i residui passivi dell'ex Unione, ammontanti a euro 11.394.907,73, per effetto delle verifiche istruttorie, sono stati rimodulati dal Commissario liquidatore in complessivi euro 10.078.623,55 (minori residui passivi accertati per complessivi euro 1.316.284,18).

Conseguentemente, dalla rivisitazione della massa residuale attiva e passiva, il differenziale negativo si è attestato in euro 4.109.443,38, diversamente da quanto rappresentato negli atti di rendiconto dell'ex Unione con un differenziale di euro 87.245,37, ed un peggioramento della situazione amministrativa oggetto di successione pari ad euro 4.022.198,01.

Il successivo esame del Commissario liquidatore ha riguardato le poste di entrata e di spesa di competenza degli Enti appartenenti l'Unione, per addivenire alla definizione della massa attiva e passiva ed al relativo riparto con assegnazione ai Comuni Elbani. La massa attiva accertata è risultata essere pari ad euro 1.675.887,48 mentre quella passiva pari ad euro 3.626.951,56, con un "saldo" negativo di euro 1.951.064,08 (*relazione finale del Commissario Liquidatore del settembre 2014 -decreto n. 30/2014- presentata alla Giunta Regionale*).

Tuttavia, tale procedura liquidatoria non è stata pacificamente accettata dai Comuni Elbani, generando contenzioso giudiziario sostenuto, in primis, proprio dal Comune di Portoferraio (Ente capofila) che, con delibere GC nn. 113 e 118/2012 ha proposto ricorso al TAR avverso il provvedimento che dava atto del piano di successione. Il ricorso è stato poi ritirato per "sopravvenuta carenza di interesse" (istanza presentata in data 29 novembre 2016).

Ma questo non è stato l'unico ricorso proposto, essendosi instaurate circa una decina di procedure contenziose tra gli altri Enti dell'ex Unione.

Comunque, il Comune di Portoferraio, ferme e impregiudicate le ragioni per le quali ha impugnato tutti gli atti in via amministrativa e sollevato questione di legittimità costituzionale in ordine al contenuto della legge regionale autorizzativa dell'intera operazione (ivi compresi tutti gli atti di liquidazione emessi dal Commissario liquidatore) e, fatta salva ogni ulteriore azione di rivalsa a tutela dell'amministrazione, con delibera della Giunta comunale del 7 novembre 2014, n. 218, al solo scopo di evitare maggiori evenienze negative in capo all'Ente, oltretutto, in mera esecuzione degli atti di liquidazione emessi e risultanti dalla relazione finale rimessa e acquisita al rispettivo protocollo (prot. n. 31038 del 6 novembre 2014), ha preso atto della citata relazione finale del Commissario liquidatore.

Pertanto, la Sezione ha provveduto ad avviare una verifica istruttoria concernente:

- gli effetti del riparto della massa attiva (euro 640.552,24) e passiva (euro 1.342.449,45) con particolare attenzione all'iscrizione in bilancio delle relative poste contabili e con indicazione dell'evoluzione delle stesse (accertamenti/riscossioni, impegni/pagamenti ed eventuali cancellazioni di poste attive e passive);
- l'attuale situazione delle poste attive, non inserite nella massa attiva e rimesse dal Commissario liquidatore ai rispettivi Enti per permettere di attivare le procedure di recupero dei propri crediti o l'eventuale cancellazione di quelli che presentano il carattere della inesigibilità, unitamente all'indicazione della presenza di contenziosi tra l'Ente e gli altri soggetti interessati dalla procedura liquidatoria (Commissario, Regione, altri Comuni, etc.);
- i riflessi patrimoniali della procedura liquidatoria con la presa in carico dei beni immobiliari e mobiliari dell'estinta Unione di Comuni;
- il subentro dell'Ente, pro-quota, nei mutui accessi dall'ex Unione con Cassa Depositi e Prestiti.

La specifica istruttoria appena richiamata è stata inviata al Comune di Portoferraio con nota del 5 marzo 2020 (*prot. Sezione n. 3551/2020*); il termine per la risposta è stato poi sospeso per l'insorgenza e l'evolversi della situazione di emergenza da Covid-19, nonché per i conseguenti decreti governativi al riguardo emanati, con un differimento per l'adempimento a tutto il 29 maggio 2020.

In data 5 marzo 2020, il responsabile del servizio finanziario ha risposto di non essere in grado di fornire i chiarimenti richiesti in quanto della vicenda della liquidazione dell'Unione se ne sarebbero occupati altri uffici e che comunque nel periodo 2015-2018 non era in servizio presso l'Ente.

Come indicato in premessa l'Ente non ha adempiuto alle richieste istruttorie e anche tale mancanza è stata ricompresa nelle ordinanze istruttorie nn. 1 e 2/2022.

Con nota inviata in data 11 maggio 2022 (*prot. Sezione n. 11480/2022*) l'Ente assicurava la restituzione dei chiarimenti e delle informazioni richieste avvalendosi di un apposito supporto specialistico esterno in materia di contabilità e finanza pubblica, al fine di approfondire tutti gli aspetti di criticità evidenziati dalla Sezione.

Per quanto riguarda poi la specifica istruttoria sulla liquidazione dell'ex Unione dei Comuni si impegnava a fornire adeguate ed esaurienti precisazioni riguardanti la presa d'atto della relazione finale del Commissario liquidatore, attivando, altresì, procedure per fornire ampia e dettagliata memoria in grado di chiarire gli aspetti riguardanti lo stato dei contenziosi in essere scaturiti dalla procedura liquidatoria, i riflessi patrimoniali correlati alla presa in carico dei beni immobiliari e mobiliari

dell'estinta Unione e dello specifico contenzioso in essere in relazione al mancato pagamento delle quote condominiali ordinarie e straordinarie dovute, il completamento della procedura di subentro (per la rispettiva quota) nei mutui contratti dall'ex Unione e, per le somme non utilizzate e giacenti presso l'istituto mutuante, se l'ente aveva provveduto o meno alla relativa riduzione e/o devoluzione di scopo.

Tuttavia, la risposta istruttoria inviata dall'Ente in data 19 luglio 2022 non ha fornito i chiarimenti e le informazioni richieste con la nota n. 3551/2020 e neppure ha dato effettività agli intendimenti rappresentati con la nota dell'11 maggio 2022, prot. Sezione 11480/2022.

L'Ente non ha quindi dato conto dell'avvenuta iscrizione in bilancio delle poste contabili analiticamente riportate negli allegati istruttori, trasmessi unitamente alla nota n. 3551/2020, e neppure della relativa evoluzione nel tempo, supportata da idonea documentazione.

Gli allegati istruttori trasmessi dall'Ente nel procedimento di controllo e anche nell'ambito del contraddittorio hanno riguardato la massa attiva e passiva scaturita dalla procedura liquidatoria. Le informazioni indicate nella colonna "Atti e procedimenti posti in essere dall'Ente" sono state rilevate dall'esame dei documenti pervenuti con il procedimento istruttorio.

Allegato a): Massa attiva assegnata al Comune di Portoferraio				
Anno rip.	Debitori	Tipologia	Importo crediti	Atti e procedimenti posti in essere dall'Ente
2013	Ministero Interno	Contrib. sviluppo inv.ti	33.742,32	
	ASA SpA	Contrib. sviluppo inv.ti	107.760,31	
	Regione Toscana	Contributo	165.615,10	
	Cassa DDPP	Giacenze mutui	109.838,99	
	Cassa DDPP	Giacenze mutui	4.211,95	
	Agenzia delle Entrate	Quota parte credito IVA	74.803,89	
Totale 2013			495.972,56	
2014	Regione Toscana/Provincia di Livorno		11.616,95	
	Dipendenti Unione		934,44	
	ATO Toscana n. 5	Riparto spese	119.412,82	
	Pres. Consiglio dei Ministri	Contributo ex lege 65/87	12.615,47	
Totale 2014			144.579,68	
Totale massa attiva			640.552,24	

Allegato b): Massa passiva assegnata al Comune di Portoferraio e stato di attuazione				
Anno rip.	Debitori	Tipologia	Importo debiti	Atti e procedimenti posti in essere dall'Ente
2013	Cassa DDPP	Quote rimborso debiti finaz.to a carico comuni	174.511,38	
	Ing. Pagnini	Delibera Cipe n. 135/99	2.473,90	
	Ing. Filipponi	Delibera Cipe n. 135/99	14.201,74	
	ATI - Gagliardi, Chiodoni, Bianchi e Geosystem Parma srl - svincolo	Delibera Cipe n. 135/99	542,87	
	Tecnosub svincolo	Delibera Cipe n. 135/99	985,53	
	Ing. Pagnini	Delibera Cipe n. 135/99	36.361,66	
	Ing. Filipponi	Delibera Cipe n. 135/99	20.825,78	
	ATI - Gagliardi, Chiodoni, Bianchi e Geosystem Parma srl - svincolo	Delibera Cipe n. 135/99	98.327,74	
	Tecnoconsult	Delibera Cipe n. 135/99	5.526,31	
	Ing. Rolle	Delibera Cipe n. 135/99	11.593,87	
	ATI - Gagliardi, Chiodoni, Bianchi e Geosystem Parma srl - svincolo	Delibera Cipe n. 135/99	3.385,75	
	Trident	Delibera Cipe n. 135/99	552,63	
	Ditta Monni	Delibera Cipe n. 135/99	5.298,02	
	Studio Bertini	Delibera Cipe n. 135/99	949,98	
	Abrate Bruno	Delibera Cipe n. 135/99 adeguamento sistema smaltimento acque reflue	1.332,10	
	Sentenza tribunale di Livorno n. 3/2012	Sentenza Tribunale di Livorno n. 3/2012	23.407,36	
	Regione Toscana	Restituzione contributo canile	9.960,89	
	Ministero della salute	Restituzione contributo canile	7.355,41	
	Ditta Gama srl	Frantoio oleario comprensoriale	168,59	
	Alessandro Schezzini	Frantoio oleario comprensoriale	279,51	
Arch. Fausto Pasquesi	Frantoio oleario comprensoriale	734,94		
Arch. Paola del Gallo di Roccagiovine	Frantoio oleario comprensoriale	800,20		
Totale 2013			416.576,16	
2014	Cassa di Risparmio di Firenze	Anticipazione di tesoreria non restituita	455.795,22	Debito riconosciuto e finanziato (con risorse del bilancio 2017) per l'importo di euro 387.425,93 a seguito accettazione della proposta transattiva della banca del 27/06/2017 (atto CC 84/2017)
	Geom. Franco Pacini	Nomina CIP per procedimento penale Trib. Livorno - Causa	931,71	

	Milan Bellino		
Elba informatica sas e Altropiano	Spese assistenza e manutenzione sistema informativo	25.473,67	
Regione Toscana	Restituzione somme non utilizzate per investimenti	244.471,74	
Agenzia delle Entrate	Spese relative decreto 13	3.044,80	
Central copy Elba		320,01	
OPI Banca Brandi Auto Bernini commerciale dipendenti estinta Unione	riparto somme a titolo di interventi straordinari avvenuti a seguito dell'evento alluvionale del 7 novembre 2011	11.616,95	
Mediofactoring e Tim	Fatture dell'estinta unione - riparto	47.518,61	
Studio associato SOS Ambiente	Adempimenti previsti dal dlgs 626/1994 - riparto spese per affidamento incarichi	2.623,42	
Ing. Mauro Boni	Spese legali	1.978,37	
Geol. Cesare Bettini Geom. Alessandro Pacciani	Impianto di dissalazione - Spese di studio	8.269,83	
Comune di Rio nell'Elba	Lavori di sistemazione della viabilità e realizzazione infrastrutture rete in Loc. La Chiusa -	3.209,52	
Pagamento canone frantoio comprensoriale	Spese per attribuzione dell'immobile ai comuni elbani	5.646,17	
Comuni di Campo nell'Elba, Capoliveri, Portoferraio, Rio Marina e Rio nell'Elba	Riparto somme per rapporti di debito in materia di canoni fognari e utenze idriche	67.113,29	
Avv. Gina Filippini	Spese assistenza e manutenzione sistema informativo	5.794,86	
Avv. Carla Leonardi	Spese legali	14.331,39	Avvenuta liquidazione e pagamento anche se tale debito non è stato formalmente riconosciuto dall'organo consiliare, sebbene ritenuto necessario dal funzionario di ragioneria e dal revisore contabile
Dott. Giambattista Fratini	Incarico Ufficio di Staff per le gestioni associate	1.699,25	
Avv. Leonardo Masi	Spese legali	12.705,59	
Cementelba soc. F.lli Carpinacci	Lavori di somma urgenza per ripristino corso d'acqua limitrofo esercizio commerciale Il Rifrullo	13.328,89	
Totale 2014		925.873,29	
Totale massa passiva		1.342.449,45	

Tra i crediti vantati dalla Regione Toscana nei confronti degli enti elbani - succeduti all'estinta Comunità Montana dell'Elba e di Capraia, secondo il piano di successione lett. g. Settore tecnico - ex Settore idrico - figuravano anche quelli scaturiti dal finanziamento di interventi straordinari riferiti alla tutela ed il potenziamento delle risorse idropotabili dell'arcipelago toscano (L.R. 15 marzo 2001, n. 13). Tali interventi riguardavano il completamento di opere strutturali per l'approvvigionamento idrico dell'Isola d'Elba per l'importo complessivo di euro 2.014.181,91 (finanziato con contributo regionale di euro 1.812.763,72 e onere a carico ente beneficiario per euro 201.418,19) e opere di manutenzione del tubo di adduzione dal continente per l'importo complessivo di euro 619.748,28 (di cui euro 557.773,45 con finanziamento regionale e euro 61.974,83 a carico dell'ente beneficiario).

Per il suddetto programma di interventi la Regione Toscana risulta aver ha erogato complessivamente la somma di euro 2.133.483,45 e il Commissario liquidatore, con decreto n. 5/2014, ha quantificato la quota da restituire alla RT in complessivi euro 736.632,94, di cui euro 581.427,33 quali somme da restituire, ed euro 155.206,61 quale incremento del 10% delle spese sostenute relative al cofinanziamento a carico dell'ente attuatore. La Regione Toscana, sulla base di quanto indicato nel decreto n. 9/2013 del Commissario liquidatore, che individua le percentuali di subentro degli enti elbani nella massa attiva e passiva dell'ex Unione dei comuni dell'Arcipelago Toscano, con D.R.T. del 9 dicembre 2015, n. 6743 ha provveduto a richiedere alle amministrazioni comunali, ognuna per la quota spettante, la restituzione delle maggiori somme trasferite all'ex Comunità Montana e, in particolare, al Comune di Portoferraio, la somma di euro 280.362,50 (quota di riparto del 38,06 per cento). Entro sessanta giorni dalla data di notifica del provvedimento regionale gli enti avrebbero dovuto provvedere al versamento delle quote di competenza e, in caso di inadempienza, la Regione Toscana avrebbe provveduto d'ufficio al recupero coattivo delle spettanze mediante compensazione su trasferimenti regionali da erogare.

Il Comune di Portoferraio non ha provveduto nei tempi indicati dalla Regione Toscana al riversamento delle somme spettanti e, in risposta ai chiarimenti richiesti dal magistrato istruttore con nota prot. n. 6720/2018, ha dichiarato di aver provveduto, con delibera consiliare del 28 dicembre 2016, n. 95, al riconoscimento della quota di euro 178.702,33, pari all'importo compensato dalla Regione a valere su trasferimenti da erogare al Comune, come riportato nella seguente tabella:

Debiti fuori bilancio derivanti dalla successione dell'Unione dei Comuni dell'Arcipelago Toscano riconosciuti nell'esercizio 2016 (delibera CC 95 del 18/12/2016)			Debiti fuori bilancio finanziati con compensazione crediti	
Accertamenti trasferimenti regionali compensati			oggettivo	
n. acc.to	oggetto	importo	oggetto	importo
5194/2015	Integrazione canone di locazione 2015	7.860,30	Condotta di scarico Marina di Campo	9.895,60
5/2016	Servizio TPL 2016 giugno	14.142,23	Recupero contributi opere strutturali	53.368,10
5/2016	Servizio TPL 2016 maggio	14.142,23	Recupero contributi opere strutturali	7.860,30
vari	Rimborso elezioni regionali 2015	5.424,60	Condotta di scarico Marina di Campo	7.286,19
2853/2016	Finanziamenti scuole paritarie private	6.279,08	Recupero contributi opere strutturali	56.512,52
4259/2014	Bicentenario Napoleone	9.895,60	Promozione Rete Voice Over IP	20.650,21
4782/2013	Integrazione canone di locazione 2013	39.518,09	Canile comprensoriale	23.129,41
2763/2013	Servizio TPL 2013	13.850,01	Totale debiti vs RT compensati	178.702,33
4694-5389/2015	Finanziamenti scuole paritarie private	1.007,11		
vari	Rimborso elezioni regionali 2015	15.225,61		
5/2016	Servizio TPL 2016 luglio	14.114,03		
5/2016	Servizio TPL 2016 agosto	14.114,03		
3499/2016	Sostegno servizi prima infanzia 2016-2017	7.940,33		
3499/2016	Sostegno servizi prima infanzia 2016-2017	11.564,70		
3499/2016	Sostegno servizi prima infanzia 2016-2017	3.624,38		
Totale crediti vantati vs Regione Toscana compensati		178.702,33		

fonte: risposta istruttoria Ente del 26/11/2018 (prot. Sezione n. 7397/2018)

Tuttavia, dal dettaglio dei debiti compensati, parrebbe che non tutto l'importo di euro 178.702,33 riguardi la quota richiesta dalla Regione Toscana a valere degli interventi finanziati con la L.R. 13/2001 (nessun altro chiarimento istruttorio è pervenuto in merito).

Relativamente alla richiesta istruttoria sulle poste attive, non inserite nella massa attiva, e rimesse dal Commissario liquidatore ai rispettivi Enti per permettere di attivare le procedure di recupero dei propri crediti o l'eventuale cancellazione di quelli che presentavano il carattere della inesigibilità -da dichiarare da parte dei medesimitali poste riguardavano i seguenti decreti commissariali (Allegato c):

Allegato c) Partite consegnate agli enti per il recupero del credito/cancellazione di debito	
Decreto N.	Oggetto
9/2013	Estinta Unione dei Comuni dell'Arcipelago Toscano - Riparto proventi canoni idrici 2005 ed anni precedenti rimasti insoluti e da riscuotere.
10/2013	Estinta Unione dei Comuni dell'Arcipelago Toscano - Riparto proventi canoni idrici 2005 ed anni precedenti rimasti insoluti e da riscuotere - Parziale revoca del decreto n. 4/2013.
19/2014	Esecuzione decisioni di condanna della Sezione Giurisdizionale Toscana nn.244/2006 - 567/2006 - 17/2007 - Consegna al Comune del fascicolo per l'esecuzione delle medesime.
9/2014	Subentro dei Comuni nei rapporti di debito/credito di parte corrente dell'estinta Unione dei Comuni elbani. Pendenze nei confronti della società ASA S.p.A.
10/2014	Installazione impianti di telecomunicazione nel territorio elbano - Subentro contratti di locazione e riscossione canoni scaduti.

Fonte: Relazione finale del Commissario liquidatore (decreto 30/2014).

Nel loro complesso, ad esclusione di canoni idrici, di depurazione e bonifica, le suddette partite venivano definite nel loro ammontare complessivo in euro 3.240.000,00 (pagg. 50/51 della relazione finale del Commissario liquidatore). Tuttavia, nel corpo della relazione il dettaglio delle diverse partite comporta un importo totale superiore, e pari a euro 3.245.686,04:

Tipologia	Importo	Debitore
Acquisizioni di beni	1.600.000,00	ASA SPA
Lodo Cigri	1.250.000,00	ASA SPA
Sentenze Procura Corte dei conti	25.000,00	Amministratori
Danno ambientale	370.686,04	Turchia
Totale	3.245.686,04	

Fonte: Relazione finale del Commissario liquidatore (decreto 30/2014).

Anche per le suddette poste l'Ente non ha fornito alcun chiarimento, soprattutto per quanto concerne lo stato della loro evoluzione.

Per quanto concerne il decreto commissariale 19/2014, il Commissario liquidatore ha rimesso il fascicolo riguardante le decisioni di condanna emesse dalla Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti della Toscana (nn. 244/2006, 567/2006, 17/2007) nei confronti degli amministratori della Comunità Montana. Fascicolo che, come si legge nella relazione finale, è stato rintracciato dallo stesso Commissario liquidatore presso gli Uffici dell'Amministrazione Provinciale di Livorno, e assegnato proprio al Comune di Portoferraio, in quanto ente capofila, per l'attivazione delle procedure di esecuzione decise nelle suddette sentenze di condanna.

Il Comune di Portoferraio avrebbe dovuto attivare le procedure per il recupero delle somme, dopo gli esiti negativi avvenuti in precedenza dall'estinta Unione di Comuni. Al riguardo non è stata fornita dall'Ente alcuna informazione sullo stato del recupero e riversamento, neppure nella fase del contraddittorio.

Per quanto concerne i riflessi patrimoniali della procedura liquidatoria, relativamente all'avvenuta presa in carico dei beni immobiliari e mobiliari dell'estinta Unione, questi hanno riguardato sia beni immobili che partecipazioni societarie:

Tipologia di beni	Valore
Partecipazioni societarie	41.959,40
Immobile di Via Carducci	700.000,00
Frantoio	347.000,00
Totale	1.088.959,40

Partecipazioni Azionarie	n. azioni - % capitale	Valore nominale	Valore attuale
ELBAFLY SOC. COOP.VA	28 azioni	500,00	14.000,00
AERELBA S.p.A.	256 azioni - 1,71%	51,25	13.222,40
FIDI TOSCANA	172 azioni - 0,013%	52,00	8.944,00
GAL LEADER II SCRL	1 quota - 28,68	9.959,43	
BANCA DELL'ELBA	100,00	51,65	5.793,00
Totale			41.959,40

Fonte: Relazione finale del Commissario liquidatore (decreto 30/2014).

Secondo il riparto effettuato dal Commissario Liquidatore, sulla base della popolazione residente al 31 dicembre 2011, al Comune di Portoferraio sarebbe stato assegnato il valore complessivo di euro 414.498,74 relativo a: euro 132.068,20 per il Frantoio, euro 15.972,05 per partecipazioni azionarie, euro 266.458,49 per un immobile sito in Via Carducci.

Anche a tal riguardo l'Ente non ha fornito alcuna risposta e, quindi, non si conosce l'effettivo subentro e patrimonializzazione. Inoltre, per l'immobile di Via Carducci, non sono state fornite indicazioni circa la risoluzione delle problematiche correlate alla pratica di accatastamento del bene.

Per quanto riguarda le questioni ancora aperte e controverse, come pure quelle su cui l'Ente non ha eseguito la necessaria analisi e adozione dei relativi atti e/o provvedimenti, si osserva che lo stesso Commissario liquidatore, nelle conclusioni finali della propria relazione, rilevava che, malgrado il lavoro fatto, al termine del suo incarico figuravano ancora molte questioni in sospeso per le quali gli stessi comuni avrebbero dovuto adoperarsi per il completo soddisfacimento dei creditori dell'estinta Comunità Montana e poi Unione di Comuni, onde evitare la maturazione di ulteriori oneri aggiuntivi, in considerazione anche delle pendenze aperte al fine del recupero dei crediti vantati dai due disciolti enti.

Il Commissario sosteneva, infatti, che solo in funzione dell'esito degli accordi e dei recuperi si sarebbe potuta definire conclusivamente la sussistenza del bilanciamento tra massa attiva e passiva dell'Unione, oltre all'attribuzione dei valori mobiliari ed immobiliari dei quali i comuni avrebbero potuto beneficiare, dal punto di vista finanziario, in caso di eventuale dismissione. Tuttavia, la conclusione di tutte le operazioni scontava gli effetti negativi dello stesso contenzioso posto in essere dal Comune di Portoferraio nei confronti della Regione e del Comune di Marciana Marina avverso i decreti emessi dallo stesso organo liquidatore (impedendo il pieno compimento degli atti amministrativi necessari per il subentro negli immobili e la piena disponibilità dei medesimi).

La Sezione evidenzia però che una soluzione a tutte le criticità presenti nell'operazione di liquidazione e sistemazione della massa attiva e passiva debba essere trovata, sia in termini di regolazione tra gli enti elbani sia per la delimitazione di passività latenti, potenzialmente lesive degli equilibri del bilancio di tutti gli enti coinvolti.

Lo stesso vale per tutte quelle questioni non chiuse, anche dallo stesso Commissario liquidatore all'atto della redazione del documento finale della procedura di liquidazione (rapporti economici con ASA S.p.A., mancato rientro delle somme dovute per la progettazione del dissalatore, attivazione procedure per il recupero dei canoni idrici, di depurazione e bonifica, etc.).

Nondimeno, dovrà essere trovata soluzione quanto più possibile tempestiva per tutte le partite attive da recuperare e impiegare, sia da un punto di vista finanziario che patrimoniale, per lo sviluppo delle rispettive comunità locali e nel pieno rispetto dei vincoli previsti dalla normativa e dai principi contabili.

In particolare, si evidenzia la quota spettante di contributi statali in conto mutui giacenti, per l'anno 2012, nello specifico conto presso la Banca d'Italia, chiuso dal Commissario liquidatore, con riversamento delle somme (per complessivi euro 88.107,27) all'ente capofila, Comune di Portoferraio, il quale avrebbe dovuto provvedere al riversamento di euro 54.364,95, pro-quota, agli altri Comuni Elbani e, altresì, il debito della Società Asa S.p.A. per rimborso spese sostenute dai Comuni per mutui contratti dall'Unione in campo idrico riguardanti l'anno 2012 (importo totale euro 231.076,00 oltre iva 22%), poste attive entrambe ricomprese nel decreto commissariale n. 7/2014.

Anche per l'ultimo aspetto indagato (*nota istruttoria prot. n. 3551/2020*) e concernente il subentro, pro-quota, nei mutui accessi dall'ex Unione con Cassa Depositi e Prestiti nella risposta istruttoria, l'Ente non ha fornito alcun chiarimento istruttorio. I mutui contratti dall'ex Unione dei comuni con Cassa Depositi e Prestiti e posti a carico degli enti elbani con il piano di successione erano i seguenti:

Allegato e): MUTUI CONTRATTI DALL'UNIONE CON LA CASSA DD.PP.				
ELENCO MUTUI		IMPORTO MUTUO	RATA ANNUA	Periodo amm.to
1	Lavori di manutenzione straordinaria impianto pretrattamento loc. Grigolo	401.803,47	33.375,02	01/01/1999 31/12/2018
2	Costruzione opere varie per approvvigionamento idrico Isola d'Elba	263.393,02	21.251,20	01/01/2003 31/12/2022
3	Costruzione frantoio oleario a servizio dei comuni elbani	250.000,00	19.170,80	01/01/2005 31/12/2024
4	Ristrutturazione impianto di atletica leggera situato nel comune di Portoferraio	556.775,00	39.854,86	01/01/2006 31/12/2025
5	Ristrutturazione impianto di atletica leggera situato nel comune di Portoferraio	213.225,00	15.263,00	01/01/2006 31/12/2025
6	Debito fuori bilancio per oneri derivanti da anticipazione Regione Toscana a gestione commiss. schema idrico generale Isola d'Elba	2.328.835,30	197.450,54	01/01/2001 31/12/2020
7	Debito fuori bilancio per oneri ex sentenza azione promossa società SIDI	78.865,34	6.686,60	01/01/2001 31/12/2020
8	Debito fuori bilancio per oneri ex sentenza promossa società Dondi	78.743,66	6.676,28	01/01/2001 31/12/2020
9	Debito fuori bilancio per oneri ex lodo arbitrale ex Cigri per contenzioso su tariffe idriche	1.407.454,64	114.986,46	01/01/2003 31/12/2022
10	Incarichi di progettazione per realizzazione frantoio	22.000,00	1.672,88	01/01/2006 31/12/2026
Totale		5.601.095,43	456.387,64	

Fonte: Relazione finale del Commissario liquidatore (decreto 30/2014)

Le somme derivanti da detti mutui, non utilizzate, che risultavano ancora giacenti presso l'Istituto mutuante, come evidenziato dal Commissario liquidatore erano le seguenti:

Allegato f): SOMME GIACENTI PRESSO L'ISTITUTO MUTUANTE				
MUTUO CONTRATTO		Giacenze	erogazioni da richiedere	disponibilità residua
1	Lavori di manutenzione straordinaria impianto pretrattamento loc. Grigolo	25.201,28	-	25.201,28
2	Costruzione opere varie per approvvigionamento idrico Isola d'Elba	263.393,02	-	263.393,02
10	Incarichi di progettazione per realizzazione frantoio	11.056,61	5210,84	11.056,61
Totale		299.650,91		299.650,91

Fonte: Relazione finale del Commissario liquidatore (decreto 30/2014)

Sull'ammontare delle somme ancora giacenti presso la Cassa depositi e prestiti di euro 299.650,91, la quota spettante al Comune di Portoferraio, secondo la ripartizione del Commissario liquidatore, ammonterebbe a euro 114.050,94. Al riguardo non è stato fornito nessun chiarimento in merito alle eventuali azioni poste in essere dall'Amministrazione comunale di Portoferraio per l'impiego di tali risorse (devoluzioni di scopo ad altri investimenti e/o riduzione dei prestiti), tenuto conto che tali crediti, in quanto derivanti da prestiti, dovevano essere tempestivamente impiegati per lo sviluppo degli investimenti poiché l'Ente subentrando, con la quota assegnata, nelle relative obbligazioni rimborsa ogni anno all'istituto mutuante le dovute quote capitale e interessi, assumendo quindi su di sé un debito di finanziamento a tutti gli effetti, debito posto a carico della collettività a cui dovrebbe corrispondere una restituzione di benefici economico/patrimoniali in tempi congrui (finanziamento di

opere mediante devoluzione di scopo) ovvero, previa valutazione di convenienza, una riduzione del debito.

Nelle memorie di contraddittorio l'Ente non ha fornito alcun chiarimento, ma si è limitato a prendere atto della ricostruzione istruttoria effettuata dalla Sezione e a dichiarare di avere intrapreso procedure idonee all'identificazione di un soggetto per la verifica ed il completamento delle attività collegate alla liquidazione dell'Unione dei comuni.

3.2 Ulteriori segnalazioni di potenziali squilibri di bilancio e irregolarità contabili

Ulteriori segnalazioni dell'organo di revisione (*nota pervenuta alla Sezione in data 13/10/2017, prot. 10910*) hanno riguardato:

- Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari riferito al triennio 2016-2018: parere non favorevole espresso dal responsabile del servizio finanziario sulla proposta di delibera consiliare, rilievi fatti propri dall'organo di revisione, per la valutazione dell'edificio "ex Poste", ritenuta sottostimata rispetto al valore di mercato. L'Ente non avrebbe, quindi, tenuto conto dei rilievi formulati proseguendo con la procedura di gara e l'adozione dei bandi riportanti i valori sommari stimati dal personale tecnico dell'Area 3. Inoltre, almeno il 10 per cento del ricavato della vendita, ai sensi dell'art. 56 bis del dl n. 69/2013, avrebbe dovuto essere destinato alla riduzione del debito ma, tuttavia, il bilancio non prevedeva alcuno stanziamento in merito;
- D.U.P.: il documento unico di programmazione, redatto alla data del 29/02/2015, risultava incompleto per la sezione "parte strategica" e tale irregolarità era presente anche in sede di assestamento del bilancio 2016 (a tutto il 31 luglio 2016);
- Modalità di affidamento lavori: l'organo di revisione ha segnalato affidamenti diretti di interventi di manutenzione straordinaria della Scuola materna di San Giovanni e ulteriori lavori effettuati sempre sullo stesso immobile (determinazioni n. 132/2016 e n. 327/2016), per importi complessivamente superiori a euro 40.000,00, su cui il responsabile del servizio finanziario aveva rilasciato visto contabile positivo attestante la copertura finanziaria e parere negativo relativamente alle procedure di affidamento dei lavori;
- Alienazioni aree PEEP: alla data del 19 dicembre 2016 non era pervenuta nessuna comunicazione al revisore in merito all'avvenuta stipula dei contratti di acquisto dei terreni e di assegnazione alle cooperative edilizie e neppure delle avvenute trascrizioni immobiliari. L'organo di revisione segnalava quindi, oltre ad una sofferenza di cassa, anche il rischio che i terreni pagati dal Comune, essendo ancora intestati agli espropriati, potessero essere ceduti, in buona fede, ad un terzo acquirente. Ciò nonostante, pur con parere negativo del funzionario di ragioneria, l'Ente, nell'esercizio 2016 ha effettuato un'ulteriore erogazione di euro 250.526,52. A rendiconto 2016 il relativo fondo rischi è stato, tuttavia, incrementato fino ad euro 931.330,72, tenendo conto anche di quest'ultima erogazione;
- Rilascio pareri dell'organo di revisione: sono state segnalate approvazioni di atti da parte dell'organo consiliare sebbene i pareri obbligatori del revisore non fossero pienamente favorevoli e senza l'indicazione dei provvedimenti conseguenti o le motivazioni circa la mancata adozione delle misure indicate

dall'organo di revisione (delibera CC 41/2016 riguardante il conto del bilancio 2015, delibera 47/2016 relativa all'asestamento generale del bilancio, delibera CC 124/2016 su riconoscimento legittimità debiti fuori bilancio, delibera CC 81/2016 di variazione al bilancio di previsione 2016/2018, delibera GC 241/2016 poi ratificata dal consiglio comunale). Su tale aspetto occorre evidenziare che l'ordinamento affida alla funzione consultiva dell'organo di controllo interno funzioni di fondamentale rilievo in quanto il giudizio proveniente da un soggetto terzo e qualificato, fondato su conoscenze tecnico-specialistiche e reso obbligatorio nei casi declinati dall'art. 239 del TUEL, costituisce il principale punto di riferimento dell'organo assembleare al momento dell'approvazione dei bilanci di previsione e dei rendiconti finanziari. Tale giudizio, quindi, nel modello ideale delineato dal legislatore, dovrebbe essere idoneo a veicolare, da un lato, l'indispensabile supporto conoscitivo in termini «di congruità, di coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio» e, dall'altro, l'ausilio decisionale per orientare le «misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni», muovendo dai suggerimenti che l'organo consultivo è responsabilmente chiamato a rendere (art. 239, comma 1bis, del Tuel). Le stesse criticità vanno imputate anche all'organo esecutivo e consiliare che non hanno prestato attenzione alle segnalazioni del responsabile del servizio finanziario, del funzionario di ragioneria e dell'organo di revisione, nonché i molteplici segnali di sofferenza finanziaria e ritardi amministrativi ampiamente descritti nell'esito istruttorio.

Da ultimo, le segnalazioni pervenute nel 2020 da parte del dirigente dell'Area 2 (*prot. Sezione nn. 4994-6764/2020*) hanno evidenziato la presenza di debiti fuori bilancio che, oltre ad inficiare ulteriormente il risultato di amministrazione 2019, possono aver comportato gravi ripercussioni sulla programmazione 2020-2022.

In data 13 giugno 2020 lo stesso dirigente è venuto a conoscenza di una richiesta di rimborso (dell'importo di euro 3.189.246,79) relativa al versamento di oneri di urbanizzazione primaria, secondaria, costi di costruzione e monetizzazione dei parcheggi da parte del professionista incaricato della società xxxx Srl, pervenuta all'Ente in data 30 marzo 2020. Il dirigente si è, quindi, subito attivato nel dare comunicazione all'Ente (responsabile Area 3, Sindaco, Segretario generale, Giunta comunale e revisore unico) per l'opportuna valutazione del credito vantato e per il reperimento delle risorse in sede di approvazione del rendiconto 2019, non ancora approvato; il bilancio di previsione 2020-2022 risultava privo di risorse per farvi fronte in quanto già approvato al momento della richiesta di rimborso.

Secondo il dirigente, qualora il credito vantato fosse riconosciuto, l'avanzo vincolato da oneri di urbanizzazione e quello destinato per la mancata realizzazione di parcheggi dovrebbero essere destinati al finanziamento di tale debito (nella misura in cui le somme versate dalla società avrebbe contribuito a generare tali avanzi), ivi compreso tutte le entrate presenti e future derivanti da oneri di urbanizzazione e parcheggi, fino alla intera copertura del credito dovuto alla società (con la conseguente impossibilità di finanziamento di altri investimenti con tali risorse). Oltretutto, alla già critica precarietà degli equilibri di bilancio, si aggiunge la considerazione sulla situazione della liquidità: giacenza di cassa, in tale momento, inferiore alle somme richieste a rimborso con previsione di ricorso ad anticipazioni di cassa e conseguente impossibilità di applicazione dell'avanzo di amministrazione disponibile. In data 17 giugno 2020 il dirigente provvedeva alla segnalazione obbligatoria ex art. 7 del

regolamento comunale di contabilità e ai sensi dell'art. 153 Tuel, segnalando il potenziale squilibrio di competenza e di cassa, invitando l'Amministrazione ad intraprendere ogni azione volta al ripristino degli equilibri di bilancio.

Sulla situazione della liquidità si rileva, inoltre, come indicato dall'organo di revisione nella relazione sul rendiconto 2019 circa la tempestività dei pagamenti, che l'Ente non avrebbe adottato le misure organizzative atte a garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, anche in relazione all'obbligo previsto dall'art. 183, comma 8 del Tuel. Nello specifico viene qui segnalato che l'importo dei debiti in essere rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente, risultava incrementato di euro 121.948,43 (da euro 788.098,02 al 31/12/2018 a euro 910.046,45 al 31/12/2019) e tale fenomeno non può che aggravare la già citata situazione critica della giacenza di cassa per far fronte a nuove maggiori spese non previste, oltre all'applicazioni di oneri e penali per ritardato pagamento.

In data 3 settembre 2020, il dirigente dell'Area 2, inviava una ulteriore segnalazione obbligatoria in quanto, a tale data, nessun chiarimento era a lui pervenuto e l'organo consiliare non aveva adottato nessun atto per il riequilibrio del bilancio nei tempi e nelle modalità previste dall'art. 153 Tuel.

Con le memorie di contraddittorio l'Ente ha trasmesso alla Sezione la documentazione relativa all'avvenuto rimborso alla società xxxx Srl degli oneri di urbanizzazione primaria, secondaria, costi di costruzione e monetizzazione spazi a parcheggio, quantificato in euro 3.178.651,28 rispetto all'importo richiesto di 3.189.246,80, ritenendo la somma di euro 10.595,52 non dovuta perché riferita agli interessi della rateizzazione concessa alla società per i versamenti semestrali decorrenti dalla data del 6 febbraio 2017 e fino alla scadenza ultima del 6 agosto 2019.

Per la regolazione della pendenza sono stati adottati i seguenti atti: determina dirigenziale del 4 novembre 2020, n. 299 (presa d'atto della decadenza del permesso di costruire n. 18/2017, rilasciato alla società xxx Srl, per effettivo mancato inizio dei lavori, oltre il termine di un anno dal rilascio del titolo abilitativo prescritto dalla normativa vigente), determinazione dirigenziale del 26 novembre 2020, n. 322 (riconoscimento del diritto di rimborso delle somme per complessivo euro 3.178.651,28), determinazione del 16 dicembre 2020, n. 376 (impegno parziale della somma fino alla concorrenza delle risorse disponibili a tale data e pari a 2.799.391,47), atto di liquidazione del 28 gennaio 2021, n. 35 e determinazione del 29 dicembre 2021, n. 880 (liquidazione alla società della somma impegnata di euro 2.799.391,47).

Per il rimborso della quota di euro 379.259,81, non impegnata dall'Ente nell'esercizio 2020 per mancanza di risorse, il Comune ha ricevuto un'istanza cautelare del TAR Toscana - Sez. III - n. 1296/2020 e, solo in data 30 novembre 2021, nell'ambito del provvedimento di assestamento generale del bilancio 2021, il Consiglio comunale ha stanziato le somme occorrenti per la corresponsione a saldo, impegnate con successivo atto dirigenziale del 29 dicembre 2021, n. 880 e definitivamente liquidate alla società con atto di liquidazione 20 gennaio 2022, n. 54.

Per quanto concerne il finanziamento della somma da restituire, come dichiarato dall'Ente nelle memorie di contraddittorio, è stato impiegato l'avanzo del risultato di amministrazione 2019, applicato al bilancio di previsione 2020 per euro complessivi euro 2.738.302,61 (quota vincolata oneri di urbanizzazione per euro 1.562.506,94 e quota destinata agli investimenti per euro 1.175.795,67). Delle restanti quote, fino alla concorrenza della somma da rimborsare, l'Ente non ha fornito nessuna indicazione sulla tipologia di risorse utilizzate per la relativa copertura finanziaria.

La Sezione ritiene che sul fenomeno appena rappresentato siano state compiute alcune irregolarità, in primis, il ritardo dell'Ente nel provvedere all'adozione delle misure di riequilibrio. Infatti, sebbene l'art. 153 del Tuel affidi al regolamento di contabilità la disciplina delle segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al consiglio comunale nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione, nonché alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio, in ogni caso, la segnalazione deve essere effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti e l'organo consiliare deve provvedere all'adozione del riequilibrio, a norma dell'articolo 193, entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, anche su proposta della giunta. Come descritto, la segnalazione da parte del responsabile del servizio finanziario sarebbe avvenuta in ossequio alle disposizioni di legge, cosa che, invece, non si può confermare per i provvedimenti di riequilibrio da parte dell'organo consiliare.

In tutti i casi predetti di decadenza, rinuncia, mancato utilizzo totale o parziale del titolo abilitativo che ha previsto la corresponsione degli oneri da parte del privato in favore dell'amministrazione questo non può che rappresentare un indebito pagamento privo di effettiva giustificazione, con il conseguente diritto alla pretesa restitutoria del privato nei confronti dell'ente che li ha riscossi, ai sensi degli artt. 2033 e 2041 c.c., per indebito oggettivo o ingiustificato arricchimento (tenuto conto che proprio la corresponsione di tali oneri è strettamente correlata con le opere assentite dal relativo titolo edilizio).

Dagli atti istruttori e dalle memorie di contraddittorio è, quindi, emerso che l'Ente non ha provveduto ad adottare misure idonee per il riequilibrio al fine di preservare gli equilibri del bilancio e far fronte all'assunzione dei propri obblighi di restituzione delle somme, assumendo atti dirigenziali per rimborsi parziali, pari alle somme effettivamente disponibili e privi di alcuna programmazione finanziaria, senza considerare che, come indicato dal comma 4, dell'art. 193 Tuel, la mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio sarebbe equiparata, ad ogni effetto, alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'articolo 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo.

In tale contesto, non si possono che preannunciare ulteriori criticità, sia nella gestione finanziaria che della liquidità, negli esercizi 2020 e successivi, le cui risultanze saranno oggetto di valutazione nel prossimo ciclo di controllo-monitoraggio della Sezione.

Sintesi e conclusioni

Constatata la distorta rappresentazione dei dati di consuntivo e degli equilibri interni di bilancio, risulta necessaria la correzione attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare ai sensi dell'art. 148 bis, terzo comma, del Tuel. La condizione di squilibrio comporta infatti l'obbligo di adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità rilevate e a ripristinare gli equilibri di bilancio e la corretta gestione finanziaria. In particolare, l'Ente dovrà provvedere al finanziamento del disavanzo di amministrazione accertato al termine dell'esercizio 2019 con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del Tuel, adeguando altresì, per gli effetti ivi conseguenti, i risultati dei rendiconti degli esercizi successivi. Di seguito si riporta, in sintesi,

L'evoluzione del risultato di amministrazione approvato dall'Ente e la rideterminazione accertata dalla Sezione in esito al controllo istruttorio e al contraddittorio con l'Ente:

Evoluzione del risultato di amministr.ne - Ente -	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
Risultato formale a)	5.556.334,68	7.171.877,86	8.819.319,79	12.991.420,29	15.454.126,90
Parte accantonata	2.716.648,06	4.804.573,79	6.747.559,74	7.750.723,50	8.608.341,76
Parte vincolata	694.061,80	1.254.088,61	824.897,86	1.307.976,46	2.815.746,74
Parte destinata	1.345.340,70	433.726,65	786.094,96	2.465.556,23	2.249.371,04
Parte disponibile	800.284,12	679.488,81	460.767,23	1.467.164,10	1.780.667,36

Fonte: dati Ente rendiconti dal 2015 a 2019 e delibera consiliare n. 21/2022.

Evoluzione del risultato di amministr. - Sezione -	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
Risultato formale a)	5.556.334,68	7.012.893,53	8.660.335,46	12.832.435,96	15.295.142,57
Parte accantonata	3.234.674,55	4.844.573,79	7.526.391,96	8.140.200,77	8.860.564,46
Parte vincolata	1.014.878,85	1.344.385,40	1.474.062,06	3.153.771,00	4.209.966,73
Parte destinata	1.345.340,70	1.668.835,38	1.948.265,01	3.128.918,55	3.958.438,06
Parte disponibile	- 38.559,42	- 844.901,04	- 2.288.383,57	- 1.590.454,36	-1.733.826,68

Fonte: dati Ente rendiconti dal 2015 a 2019, delibera consiliare n. 21/2022 e ricostruzione istruttoria della Sezione.

Il reiterato rinvio del riconoscimento e finanziamento dei debiti fuori bilancio e la presenza di passività potenziali non correttamente valutate dall'Ente (anche in considerazione del fatto che il Comune ha attestato di non essere in grado di conoscere lo status della propria esposizione debitoria e del contenzioso in essere), oltre all'insoluta gestione della successione della massa attiva e passiva derivante dalla liquidazione dell'ex Unione dei comuni dell'Arcipelago toscano, rispetto a cui lo stesso Ente risultava "Ente capofila" per la gestione dei rapporti attinenti alle gestioni associate, inficiano la correttezza contabile, oltre a costituire impedimento per gli altri enti elbani al definitivo subentro nelle poste attive e passive a loro attribuite.

Emerge, quindi, una forte criticità riguardo all'attendibilità delle scritture del bilancio fino a qui rappresentate, che potrebbe determinare un ampliamento della parte disponibile negativa registrata dall'Ente al termine dell'esercizio 2019, tale da aggravare ulteriormente la posizione contabile del Comune di Portoferraio.

Sono state, altresì, rilevate diverse irregolarità nell'adozione di atti da parte del Consiglio comunale e della Giunta in presenza di pareri obbligatori negativi o parzialmente negativi, per i quali non sono state neppure indicate le motivazioni della mancata adozione delle misure e prescrizioni richieste dall'organo di revisione.

Tra i fenomeni che hanno condotto l'organo di revisione a rilasciare un parere parzialmente negativo c'è quello relativo alla non piena attuazione della procedura di riaccertamento dei residui, su cui, invece, si fonda gran parte dell'attendibilità del rendiconto e la ragionevolezza del risultato di amministrazione.

In tutto il ciclo di questo controllo è stato rilevato, come attestato dallo stesso organo di revisione, il reiterato fenomeno di violazione dell'art. 228, comma 3 del Tuel, che prevede che "prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui e della corretta imputazione in bilancio, secondo le modalità di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni", operazione soggetta a parere dell'organo di revisione stesso come indicato al punto 9.1 del principio contabile 4/2 allegato al d.lgs. 118/2011

“Il riaccertamento ordinario dei residui trova specifica evidenza nel rendiconto finanziario, ed è effettuato annualmente, con un’unica deliberazione della giunta, previa acquisizione del parere dell’organo di revisione, in vista dell’approvazione del rendiconto”.

Queste operazioni e valutazioni sono quindi determinanti per l’espressione del giudizio sul rendiconto e si riferiscono a adempimenti propedeutici del conto di bilancio (verifica di cassa e riaccertamento dei residui) che attengono alla procedura di riaccertamento ed esplicano i loro effetti concludenti nel rendiconto.

Solo il rispetto scrupoloso del percorso di formazione del rendiconto ed una sinergica collaborazione tra l’organo di revisione e l’ente fanno assumere quindi alle risultanze indicate nel rendiconto i caratteri prescritti dal Postulato n. 5 relativamente al rispetto del “Principio della veridicità attendibilità, correttezza, e comprensibilità”.

Anche la ripetuta mancata e/o non puntuale conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l’Ente e gli organismi partecipati comportano rischi per la tutela degli equilibri di bilancio, situazioni che l’Ente è chiamato tempestivamente a sanare per il ripristino di una sana gestione finanziaria.

Infatti, i documenti e le scritture contabili dell’Ente hanno palesato continue carenze circa l’istituzione di appositi fondi indispensabili a calibrare la gestione della spesa alla dimensione finanziaria degli oneri certi (debiti fuori bilancio, posizioni debitorie maturate verso i propri organismi, perdite d’esercizio delle società partecipate) e potenziali (contenziosi in corso di svolgimento), come pure carenze della gestione e riallocazione delle quote vincolate e destinate, non assicurando quindi un adeguato rapporto di equilibrio rispetto alle risorse concretamente disponibili.

È indubbia, quindi, l’esigenza di un censimento di ogni debito fuori bilancio, passività potenziale e contenzioso in essere, al fine della definizione di un risultato di amministrazione veritiero e sostenibile e del ripristino degli equilibri di bilancio. Come riconosciuto dalla giurisprudenza contabile, infatti, *“i debiti fuori bilancio che sono stati censiti dall’ente, nelle more del loro riconoscimento e della loro copertura, devono essere inglobati nel risultato di amministrazione, utilizzando in via analogica e surrogatoria il fondo rischi”* (Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, sentenza n. 32/2020/EL del 12 novembre 2020). Ciò, *“per evitare una falsa rappresentazione del risultato di amministrazione e tutelare i principi di prudenza e di veridicità. In questo modo, il riconoscimento e la copertura dei DDFB diventano parte integrante e parallela della manovra di bilancio successiva, la quale dovrà trovare le risorse per coprire l’eventuale maggiore disavanzo emerso, nonché prendere atto dell’eventuale minore risultato di amministrazione disponibile”* (Sezione Regionale di Controllo per la Campania, deliberazione n. 62/2019/PAR del 20 marzo 2019).

PQM

La Sezione regionale di controllo per la Toscana

ACCERTA

- l’errata determinazione della composizione del risultato di amministrazione relativo agli esercizi 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019;
- l’ammontare del disavanzo effettivo di amministrazione al 31 dicembre 2019 di euro 1.733.826,68;
- l’irregolare gestione della cassa vincolata e della sua corretta definizione, anche in considerazione della mancata parificazione del conto del tesoriere per l’esercizio 2016;

- il reiterato rinvio del riconoscimento e finanziamento dei debiti fuori bilancio e la presenza di passività potenziali non correttamente valutate dall'Ente;
- la mancanza dei presupposti per verificare la corretta quantificazione del fondo contenzioso dell'anno 2019;
- la ripetuta mancata e/o non puntuale conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati;
- l'insoluta gestione della successione della procedura liquidatoria dell'ex Unione dei Comuni dell'Arcipelago Toscano e la non contezza dello status della relativa massa attiva e passiva, con ripercussioni sull'attendibilità delle scritture contabili del Comune, nonché la mancata conclusione, come "Ente capofila" per la gestione dei rapporti attinenti alle gestioni associate, dei procedimenti in corso, con conseguenze contabili anche sugli altri enti elbani che attendono il definitivo subentro nelle poste attive e passive a loro attribuite.

DISPONE

- 1) che l'Ente adotti le misure correttive idonee:
 - a finanziare la quota di disavanzo accertato al termine dell'esercizio 2019 nell'ammontare rideterminato dalla presente pronuncia, pari ad euro 1.733.826,68, nei modi previsti dalla legge;
 - a rappresentare correttamente i dati di rendiconto, riferiti al risultato di amministrazione, attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare con riferimento agli esercizi finanziari dal 2015 al 2019;
 - a rideterminare correttamente la cassa vincolata;
 - a dare risposta alle irregolarità riscontrate dal revisore dei conti;
 - a determinare il fondo contenzioso nel primo esercizio utile;
 - a definire la massa attiva e passiva riveniente dalla disciolta Unione dei Comuni;
 - a rideterminare il risultato di amministrazione e la sua composizione per gli esercizi successivi a quelli oggetto del monitoraggio, in conseguenza delle risultanze accertate con la presente deliberazione;
- 2) che tali misure, ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, e ai fini del successivo esercizio dell'attività di controllo spettante a questa Sezione, siano adottate entro sessanta giorni dalla comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia di accertamento;
- 3) che i provvedimenti correttivi, come sopra richiesti, siano trasmessi alla Sezione;
- 4) che la presente delibera venga inviata al Ministero dell'Economia e delle Finanze - Ragioneria Generale ai fini dell'accertamento da parte dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica (S.I.Fi.P.) della regolarità della gestione amministrativa e contabile dell'Ente e delle modalità di utilizzo delle risorse pubbliche, a tutela della legittimità contabile e amministrativa e della trasparenza, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa;
- 5) che copia della presente deliberazione venga 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.

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio del 13 luglio 2023.

Il Relatore
Francesco Belsanti
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria l'11 agosto 2023

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Cristina Baldini
(firmato digitalmente)