

Del. n. 29/2015/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Gaetano D'AURIA	presidente
Paolo PELUFFO	consigliere, relatore
Emilia TRISCIUOGGIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere

nell'adunanza del 30 marzo 2015;

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

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

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

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

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

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

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

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

VISTA la propria deliberazione 31 dicembre 2014, n. 266, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2015;

VISTE le "linee-guida" per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto 2013, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 15 aprile 2014, n. 11;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana 25 settembre 2014, n. 171, con la quale sono stati approvati i "criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2013";

VISTA la nota del 29 settembre 2014, n. 5155, con cui la Sezione ha dato avvio all'inserimento nel sistema S.I.Qu.E.L. dei questionari relativi al rendiconto della gestione finanziaria 2013;

VISTA la relazione pervenuta alla Sezione dall'organo di revisione del Comune di PIETRASANTA (LU) in ordine al rendiconto 2013;

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

TENUTO CONTO che l'ente non ha prodotto osservazioni e delucidazioni in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 18 marzo 2015 n. 1549;

UDITO il relatore, cons. Paolo Peluffo;

CONSIDERATO

- che l'art. 1, commi 166 e 167, l. n. 266/2005, come modificato dal d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, e le "linee guida" della Sezione delle autonomie prevedono l'adozione di "specifiche pronunce di accertamento" nel caso di mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, comma 6, Cost., dei principi di sostenibilità dell'indebitamento, nonché nelle ipotesi di violazione dei principi di sana gestione finanziaria e di irregolarità grave, ritenendosi tale una irregolarità che sia suscettibile di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti;

- che l'art. 148-bis TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, 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”;

- che gli elementi complessivamente emersi potranno essere valutati anche ai fini di cui all’art. 148 TUEL, come sostituito dall’art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, che assegna alla Sezione regionale di controllo la verifica della legittimità e della regolarità delle gestioni e del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell’equilibrio di bilancio;

- che la Sezione regionale di controllo della Toscana ha approvato, con la deliberazione 25 settembre 2014, n. 171, i criteri per l’esame dei rendiconti degli enti locali relativi all’esercizio finanziario 2013;

- che, come chiarito nella citata deliberazione, la Sezione ritiene meritevoli di segnalazione non solo questioni strettamente finanziarie e contabili che mettono a rischio l’equilibrio di bilancio, ma anche fenomeni che evidenzino problematiche suscettibili di determinare, in prospettiva, pericoli per la stabilità finanziaria dell’ente;

- che la Sezione – seguendo anche gli orientamenti assunti dalla Sezione delle autonomie – ritiene che la gravità della irregolarità contabile non è tanto da valutare alla stregua delle modalità e/o del grado di scostamento dalla norma, quanto, soprattutto, del rischio di ripercussioni sugli equilibri di bilancio;

- che la Sezione, nell’ambito dei profili esaminati, ha concentrato il controllo sulle gravi irregolarità ritenute, tra tanti possibili fenomeni, maggiormente rappresentative di violazioni della normativa vincolistica statale in materia di bilancio e contabilità, di pregiudizio per gli equilibri di bilancio e di difficoltà nel conseguimento degli obiettivi generali di finanza pubblica;

- che, come specificato nella citata deliberazione n. 171/2014, le gravi irregolarità individuate dalla Sezione non necessariamente esauriscono gli aspetti di irregolarità che possono essere presenti nella gestione degli enti, né quelli che possono profilarsi sulla base delle informazioni complessivamente rese nei questionari. Pertanto, il mancato riscontro dei profili che non hanno formato oggetto del controllo non ne comporta una valutazione positiva;

- che la Sezione svolge le proprie verifiche secondo i parametri predefiniti nella citata deliberazione n. 171/2014. In alcuni casi, il parametro che definisce la grave irregolarità contabile è contenuto in specifiche disposizioni normative, ovvero è tratto dai principi contabili o, più in generale, dal complesso delle norme che definiscono il sistema di contabilità degli enti locali. In altri casi, invece, e con

particolare riferimento ai fenomeni contrari alla sana gestione, i parametri sono tratti dalla prassi, da analisi statistiche o dall'esperienza maturata nel controllo e si traducono in "fattori di criticità" che la Sezione analizza anche sulla base della storia dell'ente e di valutazioni di stock e di trend;

- che taluni fenomeni possono essere valutati con particolare riguardo al loro consolidamento strutturale. Le serie storiche dei profili individuati dalla Sezione quali rivelatori di situazioni di grave criticità possono, pertanto, essere valutate con riferimento agli ultimi tre esercizi finanziari e alle eventuali pronunce già emesse dalla Sezione in esito all'esame dei questionari;

- che le "specifiche pronunce di accertamento" in ordine all'eventuale mancato rispetto della normativa, dei criteri e delle regole contabili, sono indirizzate all'organo elettivo e all'organo di vertice dell'ente, chiamati ad adottare le misure consequenziali per il ripristino degli equilibri di bilancio e della regolarità amministrativo-contabile;

DELIBERA

Il rendiconto 2013 del Comune di Pietrasanta (LU), come rappresentato nella relazione dell'organo di revisione e nei prospetti ad essa allegati, evidenzia le seguenti criticità o irregolarità gravi, che danno luogo a specifica pronuncia di accertamento.

R.A. - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

L'esercizio 2013 si è concluso con l'accertamento di un disavanzo di amministrazione pari a 5.421.231,35 euro (generato dalla gestione residui e dall'applicazione del disavanzo progressivo).

In corso d'esercizio l'Ente ha disposto anche un accantonamento a fondo svalutazione crediti pari a 1.130.000 euro, che in sede di rendicontazione risulta vincolato nel risultato di amministrazione.

Il disavanzo di amministrazione effettivo risulta pertanto pari a 6.551.231,35 al termine dell'esercizio 2013.

Va inoltre osservato che la situazione del Comune risulta da diversi esercizi decisamente problematica. Il disavanzo di amministrazione risulta infatti elevato, ancorché in diminuzione, fin dall'esercizio 2011, dove era pari a 7.463.245,31 euro. Al termine dell'esercizio 2012, a fronte di un saldo finanziario pari a -6.749.709,07 euro, l'ente doveva ricostituire un vincolo per il fondo svalutazione crediti pari a 700.000 euro, determinando così un disavanzo sostanziale pari a 7.449.709,07 euro.

Di seguito si riporta l'evoluzione del risultato di amministrazione dell'ultimo quinquennio, precisando che, secondo quanto emerso in sede di controllo-

monitoraggio, il disavanzo di amministrazione degli esercizi 2010 e 2011 è stato generato, tra l'altro, dalle operazioni di riaccertamento dei residui.

Risultato di amministrazione e sua composizione	2009	2010	2011	2012	2013
a) Fondi vincolati	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
b) Fondi per finanziamento spese in c/capitale	703.389,07	0,00	0,00	0,00	0,00
c) Fondi ammortamento	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
d) Fondo svalutazione crediti	0,00	0,00	0,00	700.000,00	1.130.000,00
e) Fondi non vincolati	120.784,32	0,00	-7.463.245,31	-7.449.709,07	-6.551.231,35
Totale avanzo/disavanzo (+/-)	824.173,39	- 1.956.778,13	- 7.463.245,31	- 6.749.709,07	- 5.421.231,35
Totale fondi vincolati	703.389,07	-	-	700.000,00	1.130.000,00

Come specificato nel paragrafo II.1.1 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014, tale risultato è da considerarsi grave, indipendentemente dalle cause che l'hanno generato, in quanto espressione di situazioni patologiche e contrario ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria.

La Sezione ritiene, pertanto, necessaria l'adozione di idonee misure correttive, ai fini del ripristino di una corretta gestione finanziaria.

L'entità dei residui vetusti, oggetto di rilievo in sede di esame del rendiconto 2012, risulta ancora meritevole di attenzione da parte dell'Ente pur in presenza dell'apposito accantonamento nel fondo svalutazione crediti.

La gestione di cassa, nel triennio 2011/2013, ha evidenziato l'impiego di anticipazioni di tesoreria non rimborsate al termine di ciascun esercizio e di fondi aventi specifica destinazione per spese di parte corrente, non ricostituiti al termine dell'esercizio.

Lo scoperto per anticipazioni di tesoreria è infatti risultato pari a 1.278.396,14 euro nel 2012 e a 1.326.257,73 euro nel 2013 mentre i fondi aventi specifica destinazione, utilizzati in termini di cassa per spese di parte corrente e non ricostituiti al termine dell'esercizio, sono stati quantificati in 5.264.067,28 euro nel 2011, 3.895.301,70 euro nel 2012 e a 6.144.724,94 euro nel 2013.

Peraltro la quantificazione dei suddetti fondi potrebbe non risultare esaustiva dell'effettivo utilizzo operato dall'ente in considerazione di quanto di seguito rilevato circa la metodologia adottata dall'ente per la determinazione della "cassa vincolata".

Come specificato nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014, tali circostanze denotano una sostanziale difficoltà nella gestione dei flussi di cassa, con evidenti riflessi sul bilancio dell'ente per i costi connessi all'esposizione bancaria e connessi rischi per l'equilibrio e la stabilità finanziaria dell'ente.

La Sezione ritiene pertanto necessaria l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare, nei termini suddetti, una corretta gestione finanziaria.

Dall'esame istruttorio condotto sul rendiconto 2013, è emerso che l'ente non ha proceduto ad effettuare in bilancio la corretta e integrale contabilizzazione delle movimentazioni dei flussi di cassa relativi alle entrate a specifica destinazione, come previsto dall'art. 180 TUEL per le modalità di riscossione, e dall'art. 195 TUEL per il loro successivo utilizzo.

L'Ente ha attestato, in sede istruttoria, che non vi è corrispondenza tra le riscossioni relative ai titoli IV e V dell'entrata e la consistenza delle entrate che vengono vincolate in termini di cassa poiché "non tutte le entrate a specifica destinazione che hanno vincoli in competenza di bilancio, hanno vincoli anche a livello di cassa". L'Ente ha inoltre affermato che "il primo si manifesta in presenza di un vincolo di destinazione generico ad una categoria di spese, il secondo attraverso un collegamento diretto ed identificabile tra la fonte di finanziamento e le specifiche opere o finalità, tant'è che la mancata realizzazione della spesa può comportare per l'ente locale il dovere di restituzione".

Nella compilazione del prospetto l'Ente ha "tenuto conto dell'interpretazione di cui sopra per cui sono state considerate entrate - uscite a destinazione vincolata quelle per le quali la legge impone, oltre un vincolo di bilancio, anche un vincolo di cassa. Sostanzialmente, per la parte in conto capitale, tali somme vincolate sono riconducibili a quelle derivanti da indebitamento o da trasferimenti finalizzati di altri enti pubblici".

Secondo quanto dichiarato in sede istruttoria l'operato dell'ente troverebbe conferma nei chiarimenti forniti dalla Ragioneria Generale dello Stato e da talune deliberazioni della Sezione di controllo della Corte dei conti per la Lombardia nonché in quanto "disposto dal principio contabile 4-2 allegato al D.Lgs. 118/2011 relativo all'introduzione dell'armonizzazione contabile (principio applicato alla contabilità finanziaria), che distingue tra fondi vincolati e fondi destinati.

In merito a quanto rappresentato dall'Ente occorre osservare preliminarmente che il principio ispiratore del "vincolo di cassa" è da rinvenire nella necessità di distinguere tra le risorse che genericamente finanziano le spese del bilancio (in ossequio al principio di unicità del bilancio) e quelle che viceversa vanno a finanziare direttamente specifici interventi di spesa (creando, appunto, un collegamento diretto tra la risorsa che affluisce al bilancio e la spesa che con essa deve essere finanziata).

Operare in termini di cassa una distinzione tra risorse libere e vincolate è un obbligo sancito dal legislatore ma al tempo stesso un principio di sana gestione che trova la sua legittimazione nella necessità di governo dei flussi di cassa e degli equilibri della stessa. Infatti, l'utilizzo costante e ripetuto di entrate vincolate per il finanziamento

di spese correnti altera tali equilibri e non consente l'emersione di situazioni deficitarie o di sofferenza della cassa, consentendo al tempo stesso che eventuali situazioni di disavanzo finanziario (conseguenti al mantenimento in bilancio di poste attive non effettivamente esigibili) non trovino evidenza contabile.

Un bilancio finanziariamente sano deve garantire un equilibrio costante tra le spese e le entrate "generiche" (ordinarie e non) poiché, per il principio di unicità del bilancio, esse sono preordinate al finanziamento della generalità delle spese del bilancio. Al contempo deve essere garantito un equilibrio delle partite vincolate, in modo tale che il flusso di entrata di queste ultime sia sempre in grado di finanziare gli specifici interventi cui queste sono destinate per disposizione di legge e/o regolamentare o perché lo stesso ente le abbia in modo specifico destinate.

A tale ultimo proposito occorre precisare che quando il legislatore prevede la distinzione tra entrate generiche ed entrate a specifica destinazione, e introduce per queste ultime un vincolo che deve operare anche in termini di cassa, in concreto prevede che laddove una entrata corrente o di parte capitale abbia un collegamento diretto a specifiche spese, questa entrata debba essere esclusa dall'applicazione del principio di unicità del bilancio, andando a finanziare non più la generalità delle spese ma appunto specifici interventi in modo tale che sia garantita la copertura di cassa nel momento in cui tali interventi avranno la loro manifestazione anche monetaria.

Il collegamento tra queste entrate e queste spese, talora preordinato dal legislatore, trova nella disposizione normativa o regolamentare una definizione teorica che si traduce in un vincolo concreto solo attraverso la specifica destinazione alla spesa che l'ente definisce con l'attività di programmazione e di gestione.

Non trova dunque fondamento, a parere della Sezione, la distinzione operata dall'Ente, all'interno del genus delle entrate vincolate, tra entrate con un vincolo generico ed entrate a specifica destinazione poiché per entrambe le tipologie di entrata, una volta che ne sia stato definito l'utilizzo concreto attraverso l'approvazione del bilancio di previsione e gli altri atti specifici di programmazione, si crea quel legame tra la risorsa prevista e poi accertata e la spesa programmata e poi impegnata che rende necessario non solo un vincolo sulla competenza del bilancio ma anche un vincolo in termini di cassa.

L'operato dell'Ente, inoltre, non sembra assolvere alla funzione di tutela degli equilibri di cassa, previsti dal legislatore attraverso il citato meccanismo che prevede esclusivamente una distinzione tra entrate che finanziano la generalità del bilancio ed entrate che finanziano specifici interventi.

Limitando infatti l'applicazione di tale regola solo a talune delle entrate vincolate nella competenza del bilancio, l'ente in situazione di deficit di cassa di fatto finanzia le spese "ordinarie" del bilancio con risorse che viceversa sono destinate a specifici interventi, senza che questo fenomeno, pur consentito dal TUEL, abbia una evidenza contabile.

Per quanto invece attiene ai nuovi principi introdotti dalle norme sull'armonizzazione contabile occorre evidenziare una sostanziale conferma delle

regole già previste per la gestione di cassa. Il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria, al punto 10.1, prescrive che “ai sensi di quanto previsto dall’art. 180, comma 3, lettera d, del TUEL continuano ad indicare al tesoriere, attraverso l’ordinativo d’incasso, l’eventuale natura vincolata dei propri incassi. A riguardo, la riforma ha precisato che devono essere segnalate al tesoriere le riscossione a destinazione vincolata derivanti da legge, da trasferimenti e da prestiti”.

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

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

Non risulta pertanto condivisibile la lettura interpretativa dei principi introdotti dal d.lgs. n. 118/2011 fornita dall’Ente in relazione alle modalità di rilevazione delle poste vincolate in termini di cassa. L’impianto previsto dal processo di armonizzazione, oltre a confermare il concetto di “cassa vincolata” nei termini in cui esso era già delineato nell’ordinamento contabile, rende più puntuali e stringenti gli obblighi di rilevazione delle movimentazioni vincolate e la loro distinzione rispetto ai flussi di cassa che genericamente finanziano il bilancio dell’ente. A conferma di tale maggiore attenzione nella gestione della cassa vincolata, la riforma prevede che gli enti comunichino “formalmente al proprio tesoriere, l’importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014”.

Per le ragioni appena espresse la Sezione non ritiene corretta la metodologia contabile di rilevazione delle poste vincolate in termini di cassa adottata dall’ente poiché la stessa non permette di definire l’ammontare complessivo delle entrate vincolate nella destinazione e l’eventuale loro impiego per il pagamento di spese correnti nel corso del 2013 ai sensi dell’art. 195 TUEL. La non corretta quantificazione sopra indicata non consente, inoltre, la valutazione del rispetto dell’art. 222 TUEL.

La grave irregolarità sopra rilevata comporta, tra l’altro, una non corretta rappresentazione del fondo di cassa nel conto presentato dal tesoriere dell’ente e allegato al rendiconto della gestione 2013 di cui all’art. 226 TUEL.

Come specificato nel paragrafo II.1.2 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014, il fenomeno rilevato determina, oltre all’inosservanza dei principi contabili di attendibilità, veridicità e integrità del bilancio, anche violazioni in merito alla gestione dei flussi di cassa e alla loro verificabilità.

La Sezione, in merito, richiede che vengano assunti provvedimenti adeguati a garantire una puntuale e affidabile rilevazione delle poste vincolate nell'ambito della gestione di cassa. In assenza di tale corretta gestione, infatti, non solo si determina una rappresentazione non veritiera delle effettive consistenze di cassa, ma, soprattutto, non vengono alla luce eventuali situazioni di precarietà del bilancio quali quelle che conseguono al ripetuto o costante utilizzo di fondi vincolati per il pagamento di spese correnti. Sintomo, questo, dell'impossibilità di finanziare le spese ordinarie con le risorse destinate alla generalità del bilancio.

Le problematiche sopra esposte e riferite al disavanzo di amministrazione e alle difficoltà nella gestione di cassa erano state rilevate dalla Sezione con specifica pronuncia di accertamento (deliberazione del 9 aprile 2014 n. 14), emessa in sede di esame del rendiconto 2012.

In relazione a tale pronuncia specifica la Sezione, con deliberazione dell'8 luglio 2014 n. 75, ha preso atto dei provvedimenti adottati per il ripiano del disavanzo di amministrazione, la costituzione del fondo svalutazione crediti e la gestione di cassa.

A seguito della verifica del rendiconto 2013, la problematica commessa al disavanzo di amministrazione viene confermata nei termini già rappresentati dall'Ente in sede di comunicazione delle misure correttive. Pertanto, come già anticipato nella citata deliberazione n. 75/2014, gli interventi che l'Ente è chiamato a realizzare per far fronte al disavanzo di amministrazione 2012, devono ora considerare le risultanze del rendiconto 2013, ed essere a queste adeguati.

Occorre qui precisare che in sede valutazione dei provvedimenti adottati per le irregolarità dell'esercizio 2012 l'Ente ha rappresentato alla Sezione l'adozione di misure correttive di ampia portata (riferite sia all'incremento delle entrate che alla parziale riduzione delle spese) che tuttavia, non potendo incidere significativamente sul rendiconto dell'esercizio 2013 (perché in parte assunte nell'esercizio 2014 e comunque riferite ad un arco temporale più ampio), dovranno essere integralmente applicate e attentamente monitorate affinché possano produrre i loro effetti sui rendiconti degli esercizi 2014/2016. In considerazione di ciò, anche ai fini di quanto previsto dall'art. 193 del Tuel, l'Ente dovrà illustrare la concreta applicazione di tali provvedimenti e gli effetti da questi prodotti, quale premessa per la descrizione delle misure correttive che è tenuto a presentare in relazione alle irregolarità di cui alla presente deliberazione.

La Sezione, infatti, constatato il permanere anche sulla gestione 2013 di un elevato disavanzo di amministrazione, seppure in riduzione rispetto all'esercizio pregresso, e la presenza di fondi da ricostituire per le necessità poste dalla svalutazione di crediti, pur prendendo atto del percorso intrapreso ritiene comunque necessaria l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare una corretta gestione finanziaria, sia in relazione al disavanzo di amministrazione e alle adeguate tutele dei residui vetusti che possono essere poste sul bilancio dell'Ente attraverso il finanziamento del fondo svalutazione crediti, sia in relazione alle problematiche relative alla gestione di cassa.

C.1. - CAPACITA' DI INDEBITAMENTO

E' stata rilevata la non corretta quantificazione dello stock del debito di finanziamento nel conto del patrimonio.

L'errata determinazione risulta conseguente alla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità concessa dalla Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del D.L. 35/2013 tra le voci di entrata e spesa relative ai mutui e prestiti.

A tale riguardo occorre premettere che l'anticipazione di liquidità è stata prevista dal legislatore al fine di fornire liquidità agli enti locali e consentire agli stessi il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012. La qualificazione fornita dal legislatore è dunque quella di anticipazione di cassa, finalizzata a consentire il superamento di momentanee difficoltà nei pagamenti.

L'operazione di oggetto non doveva dunque costituire una fonte di finanziamento per i bilanci degli enti locali, poiché appunto andava a agevolare il pagamento di spese già impegnate e finanziate con risorse proprie dell'ente.

In merito alla natura di anticipazione di cassa e non a quella di fonte di finanziamento (indebitamento in senso stretto) è intervenuta la stessa Sezione delle autonomie che, nella deliberazione dell'11 luglio 2014, n. 19, ha sottolineato che "tali risorse hanno sostanzialmente, e non solo formalmente, la natura di anticipazione; diversamente risulterebbe violato l'art. 119, comma 6, Cost." secondo cui gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento. "Trattasi di un'anticipazione di liquidità finalizzata a ricostruire le risorse di cassa necessarie al pagamento di spese già finanziate". (...) "Pertanto l'anticipazione non può costituire il finanziamento di una nuova spesa".

Il legislatore tuttavia non si è espresso circa la contabilizzazione di dette anticipazioni che, secondo quanto chiarito dalla stessa Sezione delle autonomie, doveva essere effettuata in bilancio in modo tale da garantire la neutralità di queste poste sui bilanci degli enti.

Nel caso di specie l'ente ha contabilizzato le anticipazioni di liquidità tra le poste dedicate ai mutui e prestiti, per poi rettificare tale qualificazione di sede di stesura del conto del patrimonio inserendole tra i debiti pluriennali.

A parere della scrivente più correttamente le poste in oggetto dovevano essere contabilizzate (in termini finanziari ed economico-patrimoniali) tra le anticipazioni di cassa sia per la natura propria dell'operazione sia per garantire la neutralità di tali poste sul bilancio dell'ente.

Nell'eventualità che la contabilizzazione sia stata comunque operata utilizzando altre voci di bilancio (nel caso di specie i mutui e prestiti), l'ente avrebbe dovuto comunque rettificare tali poste in sede di definizione del conto del patrimonio, al fine di evitare che queste potessero alterare la quantificazione dell'indebitamento complessivo dell'ente.

Come specificato nel paragrafo II.2 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014, il fenomeno rilevato è considerato grave perché viene fornita una rappresentazione non veritiera della consistenza complessiva dell'indebitamento dell'ente.

La Sezione, ritenendo che sussista una distorta rappresentazione dei dati di consuntivo, ne richiede la correzione attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare.

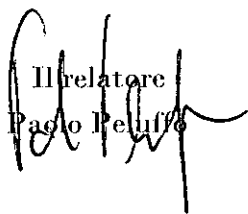
Ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, e ai fini del successivo esercizio dell'attività di controllo spettante a questa Sezione, l'ente dovrà adottare le menzionate misure correttive entro sessanta giorni dalla comunicazione di avvenuto deposito della presente pronuncia di accertamento.

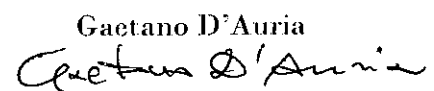
DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale, al Sindaco, all'Organo di revisione dell'ente e, per conoscenza, al Consiglio delle autonomie locali.

La presente pronuncia è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte del Comune, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 30 marzo 2015.

Il relatore
Paolo Penuffe


Il presidente
Gaetano D'Auria


Depositata in segreteria il 31 marzo 2015

Il funzionario preposto al servizio di supporto

Claudio Felli

