

Del. n. 475/2015/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Roberto FABBITA	presidente
Paolo PELUFFO	consigliere
Emilia TRISCIUOGGIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere, relatore

nell'adunanza del 27 ottobre 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 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 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 pronuncia specifica di accertamento adottata in relazione al rendiconto 2013 del **Comune di SIENA (SI)**, con deliberazione del 5 agosto 2015, n. 328;

VISTA la comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia specifica di accertamento inviata in data 6 agosto 2015;

VISTE le comunicazioni inviate dall'ente con nota del 21 settembre 2015, prot. 65933 e del 12 ottobre 2015, prot. 70635, in ordine alle irregolarità riscontrate sul rendiconto 2013, pervenute alla Sezione in data 22 settembre 2015, prot. 5617 e in data 12 ottobre 2015, prot. 6071;

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

CONSIDERATO che, in sede di contraddittorio svoltosi in adunanza pubblica del 14 ottobre 2015, il rappresentante dell'ente (sindaco), accompagnato dal

responsabile del servizio finanziario, ha confermato quanto già espresso con le note acquisite agli atti;

UDITO il relatore, cons. Marco Boncompagni;

CONSIDERATO

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

“R.A. - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

La gestione complessiva ha chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione. Tuttavia, tale avanzo non è sufficiente a ricostituire i fondi vincolati, per cui il risultato di amministrazione, come rilevato anche dalla relazione dell'organo di revisione, è sostanzialmente negativo per 2.250.224,09 euro.

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

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

Pertanto, sussistendo un disavanzo sostanziale di amministrazione al 31 dicembre 2013, pari a complessivi 2.250.224,09 euro, la Sezione ritiene necessaria l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare, nei termini suddetti, una corretta gestione finanziaria.

Occorre però ricordare che la situazione di sostanziale disavanzo era già emersa in occasione dei precedenti controlli di monitoraggio, e in particolare:

- 1. sul controllo del rendiconto della gestione 2009 (deliberazione n. 136/2011/PRSP), in sede di contraddittorio, l'ente, allora, dichiarava che con delibera consiliare n. 229 del 29/9/2009 aveva preso atto del potenziale rischio per la tenuta dell'equilibrio dell'esercizio finanziario 2009, individuando a presidio dello stesso quota parte dei proventi derivanti dal piano di dismissioni immobiliari approvato dal Consiglio comunale; misure di salvaguardia che non sono poi risultate sufficienti per superare la grave irregolarità riscontrata in quanto nel successivo rendiconto 2010 veniva nuovamente riscontrato un disavanzo sostanziale, ulteriormente aggravato dal fatto che i fondi vincolati da ricostituire risultavano di entità superiore al precedente esercizio – (deliberazione della Sezione n. 111/2012);*
- 2. sul controllo del bilancio di previsione 2011 (deliberazione n.*

487/2011/PRSP), la Sezione riscontrava la mancata copertura del disavanzo sostanziale 2010. In tale sede l'ente aveva indicato di aver adottato misure correttive correlate a specifici piani di alienazioni patrimoniali (delibere C.C. n. 82/2011 e 141/2011), che tuttavia alla data del 27 settembre 2011, non avevano comportato il realizzo dei proventi attesi e si erano resi necessari, quindi, ulteriori elementi correttivi dei quali lo stesso ente si riservava l'adozione entro la conclusione dell'esercizio 2011. A ciò aveva fatto seguito un ulteriore piano di dismissioni immobiliari (delibera consiliare n. 174 del 29/11/2011);

3. sul controllo del rendiconto della gestione 2011 (deliberazione del 18 giugno 2013, n. 121), la Sezione riscontrava nuovamente un disavanzo sostanziale pari a 6.470.706,82 euro. Successivamente, in occasione della valutazione delle misure correttive adottate, la Sezione, con deliberazione 18 giugno 2013, n. 191, prendeva atto che era venuta meno la necessità di ricostituire tali fondi per l'esercizio 2011, per le seguenti motivazioni:
 - 3.1 I fondi vincolati da ricostituire afferivano a contribuzioni in conto rata della Fondazione Monte dei Paschi di Siena per il finanziamento dell'emissione obbligazionaria (BOC), intercorsa tra il 2003 e il 2010 per la realizzazione di investimenti, accertati ma non ancora utilizzati;
 - 3.2 Le spese finanziate con i suddetti contributi erano, quindi, rappresentate da interessi passivi e quota capitale, corrisposti alle scadenze del primo aprile e primo ottobre delle annualità di ammortamento dei prestiti;
 - 3.3 Dell'avanzo vincolato al 31 dicembre 2011 di 11.293.484,83 euro, per la cui ricostituzione non sono risultate sufficienti le risorse libere contenute nell'avanzo di amministrazione 2011, venendosi a determinare quindi il disavanzo sostanziale accertato per 6.470.706,82 euro, sono stati utilizzati nel 2012, per le rate in scadenza fino al primo aprile, 3.740.895,52 euro, pari alla somma nello stesso anno rendicontata dall'Ente alla FMPS e incassata integralmente dal comune nella stessa annualità;
 - 3.4 Le restanti somme, iscritte in conto residui attivi per 7.552.589,31 euro, sono state eliminate in quanto, venuta meno la contribuzione da parte della Fondazione Monte dei Paschi, non sussisteva più il legittimo presupposto giuridico per il loro mantenimento nelle scritture contabili dell'ente;
 - 3.5 Del resto, anche al stessa Ragioneria generale dello Stato, nell'indagine ispettiva del 23 aprile 2013, evidenziava che sebbene il risultato di amministrazione del Comune di Siena risultasse formalmente positivo nei vari esercizi finanziari, questo non è stato sufficiente ad assicurare la necessaria copertura finanziaria delle componenti vincolate, comportando pertanto il reiterarsi di disavanzi di amministrazione sostanziali;
4. Sul controllo del sul rendiconto 2012 (deliberazione del 30 luglio 2014, n. 146), la Sezione riscontrava nuovamente un disavanzo sostanziale pari a 4.059.617,04 euro. L'ente, in sede di controdeduzioni, confermava quanto già sostenuto in occasione delle misure consequenziali adottate per il recupero del

disavanzo sostanziale 2011, ribadendo, in particolare, che al disavanzo sostanziale 2012 riscontrato dalla Sezione, faceva riscontro il vincolo di destinazione apposto sull'importo di 4.109.450.00 euro corrispondente al risparmio di quota capitale conseguita nel 2012 grazie alla rimodulazione di quota parte del portafoglio BOC per 33.808.600.00 euro (delibera Comm. Str. del 5 settembre 2012, n. 139, adottata con i poteri del Consiglio comunale). La Sezione, tenuto conto anche del proprio parere espresso con deliberazione n. 27/2011/PAR, ha confermato l'accertamento di un risultato di amministrazione 2012 sostanzialmente negativo di 4.059.617.04 euro:

Quali misure consequenziali adottate (atto CC del 30 settembre 2014, n. 302), l'ente, dichiarava che il disavanzo sostanziale 2012 era stato, in parte, riassorbito nel rendiconto della gestione 2013, dove tale risultato negativo scende da 4.059.617,04 euro a 2.250.224,09 euro, mentre per la restante parte veniva prevista la copertura dello squilibrio attingendo alla gestione della competenza e dei residui del bilancio 2014. L'ente, infatti, prevedeva di apportare variazioni alla parte corrente della spesa 2014 individuando risorse disponibili per 775.475,04 euro, mentre sulla gestione dei residui prevedeva l'utilizzo per la copertura di 597.696,14 euro. Per la differenza, invece, di 877.052,91 euro venivano previste ulteriori misure di contenimento della spesa corrente che avrebbero trovato evidenza nel provvedimento di assestamento generale del bilancio di previsione 2014 e, comunque, entro i termini fissati dal terzo comma dell'art. 193 del Tuel.

In relazione a tale pronuncia specifica la Sezione, con deliberazione del 5 novembre 2014, n. 227, ha preso atto dei provvedimenti adottati.

L'ente, in sede di contraddittorio cartolare, ha dichiarato che nel 2013 ha proseguito il percorso di uscita dalla grave crisi finanziaria conseguente alla repentina cessazione dei contributi della Fondazione del Monte dei Paschi di Siena, seppur in un forte e generale contesto di riduzione delle risorse erariali nei confronti degli enti locali. Infatti, viene attestato che malgrado l'esercizio 2013 sia stato gravato dall'apposizione del vincolo sul risultato di amministrazione delle economie della quota capitale dei BOC, scaturite dalla relativa rinegoziazione effettuata nell'esercizio 2012, è stato conseguito un dimezzamento del disavanzo sostanziale 2013 rispetto al precedente esercizio. Secondo l'ente, poi, i provvedimenti correttivi posti in essere con il provvedimento di riequilibrio e l'assestamento generale del bilancio di previsione 2014 hanno conseguito l'effetto positivo atteso sul risultato di amministrazione, anche se, per effetto di una approfondita analisi dei residui in vista dell'applicazione dal 1 gennaio 2015 dei nuovi principi contabili armonizzati e lo slittamento temporale di alcune alienazioni patrimoniali programmate per l'estinzione anticipata del debito, il risultato di amministrazione 2014 è risultato ancora sostanzialmente negativo per 4.080.607.16 euro. Tale disavanzo viene comunque ritenuto dall'ente ripianabile con le alienazioni già perfezionate o aggiudicate al 97,65 per cento "potendosi realisticamente ritenere che entro il 2015 saranno stipulati tutti i contratti, incassate tutte le somme ed estinti anticipatamente i prestiti".

E' stato, altresì, rilevato il mancato accantonamento, nell'ambito del risultato di amministrazione 2013, del fondo svalutazione crediti, nella misura di almeno il 25 per cento dei residui riferiti ai titoli I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a cinque anni, come disposto dall'art. 6, comma 17, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. 7 agosto 2012 n. 135.

Tale grave irregolarità era stata riscontrata dalla Sezione anche sul rendiconto 2012 e, al riguardo, l'ente aveva indicato, quale misura correttiva (atto CC del 30 settembre 2014, n. 302), la costituzione del fondo svalutazione crediti nelle risultanze del rendiconto 2014, con una posta vincolata comprensiva della quota 2012 e 2013.

In relazione a tale pronuncia specifica la Sezione, con deliberazione del 5 novembre 2014, n. 227, ha preso atto dei provvedimenti adottati.

L'ente, in sede di contraddittorio cartolare, ha confermato che come preannunciato nella delibera di riequilibrio 2014 (atto C.C. del 30 settembre 2014, n. 302), ha provveduto a vincolare la somma accantonata per il fondo svalutazione crediti relativo agli esercizi 2012, 2013 e 2014 ed evidenziato nelle risultanze del rendiconto 2014, approvato con delibera del Consiglio comunale del 9 giugno 2015, n. 129.

Come specificato nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014, tale fenomeno è considerato grave in quanto, oltre a costituire una violazione di legge, pregiudica il mantenimento dell'equilibrio finanziario nel lungo periodo. A fronte, infatti, di residui attivi vetusti e, quindi, incerti nell'effettiva realizzazione, la mancata adozione di adeguate cautele espone l'ente ad una situazione di precarietà, che potrebbe degenerare in squilibrio finanziario al momento in cui emergesse l'irrealizzabilità della riscossione.

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

E' stato, inoltre, rilevato che l'ente non ha chiesto, per la corretta determinazione delle risultanze dell'esercizio 2013, la reiscrizione nel bilancio regionale e/o bilancio statale dei residui passivi dichiarati perenti dalla Regione e/o dallo Stato. Al contempo, invece, ha conservato il corrispondente residuo attivo nel rendiconto della gestione 2013.

Tale grave irregolarità era stata riscontrata dalla Sezione anche sul rendiconto 2012 e, al riguardo, l'ente aveva indicato, quale misura correttiva (atto CC del 30 settembre 2014, n. 302), una revisione dei residui da attuarsi nell'ambito della revisione straordinaria resa necessaria dall'attuazione del D.Lgs. n. 118/2011 e s.m. In relazione a tale pronuncia specifica la Sezione, con deliberazione del 5 novembre 2014, n. 227, ha preso atto dei provvedimenti adottati.

L'ente, in sede di contraddittorio cartolare, ha dichiarato di aver provveduto a verificare le singole posizioni esistenti riguardo ai residui attivi a rischio perenzione nei confronti dello Stato e della Regione Toscana che rivestono maggior grado di vetustà e che, in occasione della successiva comunicazione delle misure correttive adottate, provvederà a fornire un dettaglio analitico delle varie posizioni creditorie. Come specificato nel

paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014, tale fenomeno solleva ulteriori dubbi sulla veridicità e sull'attendibilità delle partite conservate nella gestione residui e del risultato di amministrazione.

La Sezione, anche per questi aspetti, ritiene necessaria l'adozione di apposite misure correttive.

Dall'esame istruttorio condotto sul rendiconto 2013, è emerso, infine, 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.

La motivazione della mancata corrispondenza tra le riscossioni relative ai titoli IV e V dell'entrata e la consistenza delle entrate che vengono vincolate in termini di cassa viene esplicitata dall'ente nel fatto che "una parte delle entrate pervenute in c/capitale riguarda alienazioni di patrimonio disponibile o altri proventi (quali le concessioni edilizie) per i quali non sussiste il vincolo di destinazione di cassa".

In merito alla gestione dei fondi vincolati la Sezione ritiene di osservare preliminarmente che il principio ispiratore del "vincolo di cassa" è da rinvenire nella necessità di distinguere tra le risorse che genericamente finanziano le spese del bilancio (in ossequio al principio di unicità del bilancio) e quelle che viceversa vanno a finanziare direttamente specifici interventi di spesa creando un collegamento diretto tra la risorsa che affluisce al bilancio e la spesa che con essa deve essere finanziata. Tale distinzione, oltre ad essere un obbligo sancito dal legislatore, è 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.

L'assenza di una distinzione tra le diverse tipologie di entrata può comportare un utilizzo costante e ripetuto di entrate vincolate per il finanziamento di spese correnti che altera gli 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.

Il bilancio 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 sono destinate per disposizione di legge e/o regolamentare o perché lo stesso ente le abbia in modo specifico destinate.

Il legislatore dunque, oltre a prevedere la distinzione tra entrate generiche ed entrate a specifica destinazione, introduce per queste ultime un vincolo che deve operare anche in termini di cassa: in concreto laddove una entrata (corrente o di parte capitale) abbia un collegamento diretto a specifiche spese, questa entrata deve 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.

A parere della Sezione non è condivisibile la distinzione, all'interno del genus delle entrate vincolate, tra entrate con un vincolo generico (operante solo in termini di competenza) ed entrate a specifica destinazione (per le quali il vincolo opererebbe sia sulla competenza che sulla cassa). Per entrambe le tipologie di risorse, una volta che ne sia stata definita la destinazione specifica attraverso l'approvazione dei documenti 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 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" 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 dal d.lgs. n. 118/2011 (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 "gli enti locali, ai sensi di quanto previsto dall'art. 180, comma 3, lettera d, del TUEL continuano ad indicare al tesoriere, attraverso l'ordinativo d'incasso, l'eventuale natura vincolata dei propri incassi. 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".

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". L'art. 195 del TUEL relativo all'utilizzo di "entrate vincolate" dispone che gli enti possono "disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d) per il finanziamento di spese correnti".

Al contempo le nuove disposizioni sull'armonizzazione dei sistemi contabili hanno reso più stringenti gli obblighi di rilevazione e verifica delle poste vincolate in termini di cassa. Infatti, lo stesso punto 10.1 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.

L'impianto previsto dal processo di armonizzazione, nei termini appena descritti, definendo in modo più puntuale il concetto di cassa vincolata e le modalità di rilevazione della stessa, prevede anche che gli enti comunichino "formalmente al proprio tesoriere, l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014".

Per le ragioni appena espresse, con esclusione delle contribuzioni se acquisite a rendicontazione di spese già sostenute dall'ente, la Sezione non ritiene corretta la metodologia contabile di rilevazione delle poste vincolate in termini di cassa dell'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.

L'ente, in sede di contraddittorio cartolare, al riguardo ha dichiarato di essersi conformato alle indicazioni ricevute in occasione della verifica ispettiva svolta dal MEF-IGF nel gennaio-febbraio 2013, aggiornando così i saldi delle schede vincolate con comunicazione inviata al Tesoriere in data 15 maggio 2013, n. 60. Inoltre, l'ente, pur facendo presente i diversi orientamenti presenti in materia, ha dichiarato che risultano necessarie ulteriori valutazioni e approfondimenti, anche al fine di arrivare a comportamenti unitari dei comuni impegnati nella prima fase applicativa dell'armonizzazione dei conti, nel rispetto della normativa secondo lo spirito e la ratio improntata alla più sana ed equilibrata gestione del bilancio e delle risorse. Viene, infine, resa assicurazione che sarà prestata la massima cura e attenzione da parte dell'ente nel considerare i richiami formulati dalla Sezione, in raccordo con gli altri comuni e al fine di adeguarsi gradualmente agli indirizzi di bilancio più corrispondenti ad una sana e corretta gestione finanziaria.

La Sezione, alla luce di quanto rappresentato dall'ente, non può esimersi dal confermare l'irregolarità evidenziata e, pertanto, 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."

- che l'ente, ai sensi dell'art. 148-bis del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. c), del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012 n. 213, è tenuto ad adottare entro sessanta giorni i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio;

- che, in riscontro alla citata deliberazione n. 328/2015, e in particolare per le irregolarità emerse sul risultato di amministrazione, l'ente ha dichiarato:

1. con riferimento al disavanzo sostanziale 2013 accertato dalla Sezione per 2.250.224,09 euro, di aver intrapreso, nel biennio 2012-2013, una serie di misure volte a superare le criticità di bilancio scaturite dalla grave crisi finanziaria che ha colpito la città a causa della cessazione delle erogazioni della Fondazione Monte dei Paschi di Siena, fenomeno questo avvenuto già in un contesto di generale difficoltà della finanza pubblica.

Tali misure correttive hanno comportato ripetute variazioni di bilancio, con tagli selettivi di spese correnti di forte consistenza, una revisione degli approvvigionamenti dei beni e dei servizi, la chiusura o trasferimento di attività non strategiche, l'internalizzazione progressiva di alcune fasi dei servizi, un limitato turn-over del personale e riduzione del numero dei dirigenti, il blocco totale di nuovo indebitamento, revisioni straordinarie delle partite in conto residui, la chiusura di contratti finanziari derivati, l'innalzamento dell'imposizione sugli immobili e sui redditi, l'introduzione dell'imposta di soggiorno e l'incremento di alcune tariffe dei servizi, alienazioni di immobili e dismissioni di partecipazioni, nonché una rimodulazione di quota parte del portafoglio BOC ammontante a complessivi 33.808.600,00 euro.

Quest'ultima operazione, secondo l'interpretazione dell'ente, avrebbe garantito un risparmio, ottenuto proprio dal minor rimborso della quota capitale, nei primi anni di ammortamento dei BOC, economia che tuttavia, come osservato da questa Sezione, anche con precedente parere espresso sull'argomento (deliberazione n. 27/2011/PAR), doveva essere sottoposta a nuovo vincolo di spesa in conto investimenti. L'ente, quindi, ha proceduto ad apporre il relativo vincolo a spesa di investimento sulle somme derivanti dalla rinegoziazione del 2012, per un totale di 13.142.509,93 euro, secondo la seguente progressione: per 4.109.450,00 euro sul 2012, per 4.334.808,63 euro sul 2013; per 3.276.971,19 euro sul 2014 e per 1.421.280,11 euro. Tuttavia, nell'esercizio 2013, l'ente ha valutato che la suddetta apposizione di vincolo di destinazione di spesa a nuovi investimenti non risultava confacente alle esigenze di recupero e di garanzia degli equilibri generali del bilancio, individuando così una nuova modalità di "riassorbimento dei vincoli derivanti dalle economie in conto capitale apposti sul risultato di

amministrazione e che ammontavano come detto, per il periodo 2012/2015, ad 13.142.509,93 euro”.

Questa nuova operazione straordinaria che interessa, quindi, un triennio, viene indicata dall'ente come “sostanzialmente contraria alla precedente (quella che aveva originato il vincolo), consistente nell'estinzione anticipata di debito, da ottenere con la realizzazione di proventi di alienazioni patrimoniali. Tale manovra avrebbe avuto, come implicazione doppiamente virtuosa, quella di abbattere in maniera sensibile il consistente stock di debito esistente e di ridurre il carico delle rate prestiti sui bilanci degli esercizi successivi.”

L'operazione suddetta è stata, dunque, approvata dal Consiglio comunale con delibera del 12 novembre 2013, n. 126, dove viene espressamente indicato che, in osservanza di quanto previsto dalla legge di stabilità 2013, viene approvata una programmazione di estinzione anticipata parziale dello stock di debito (da espletarsi entro il 30 ottobre 2015 e relativa a 30 prestiti obbligazionari rinegoziati con atto del Commissario straordinario n. 139/2012), la cui fonte di finanziamento è costituita da proventi da alienazioni patrimoniali disponibili, accertati dall'esercizio 2013, e specificatamente destinati al pagamento delle quote capitale, nella misura però di quanto effettivamente incassato in tempo utile per il pagamento stesso.

In sede di salvaguardia degli equilibri 2014, con atto consiliare la validità del piano di estinzione anticipata è stata estesa al 31 ottobre 2016 e con altro atto CC 44/2015, fermo restando l'importo da estinguere, è stata sostituita parte dell'estinzione dei BOC con alcuni mutui in quanto, è stato valutato dall'ente, più conveniente a causa del ribasso dei tassi di interesse di mercato.

L'ente, quindi, rappresenta che il percorso intrapreso per la rimozione della grave irregolarità riguardante il disavanzo sostanziale ha permesso di portare il debito da indebitamento del comune da 136 milioni (di fine 2008) a 78 milioni di oggi e che tale disavanzo, benché sussista anche nell'esercizio 2014 per -4.080.607,16 euro, è in piena fase di riassorbimento “seppur nei tempi che l'attuale mercato immobiliare richiede per la effettiva realizzazione della cessione di numerose, e talvolta molto consistenti, unità immobiliari”. Ponendo infine, a confronto il risultato sostanziale 2014 con le alienazioni già realizzate fino al 7 luglio 2015, ammontanti a 3.984.799,59 euro, tale disavanzo appare già ripianato per il 97,65%, e l'attuazione dei piani di alienazione sta, naturalmente, proseguendo nei restanti mesi dell'anno 2015.

2. in merito al mancato accantonamento, nel risultato di amministrazione 2013 del fondo svalutazione crediti, ha dichiarato che, nella misura fissata dal d.l. 95/2012, conv. in l. 135/2012, l'accantonamento è stato eseguito con il rendiconto della gestione 2014, approvato con atto consiliare del 9 giugno 2015, n. 129. Il fondo ricostituito nella composizione vincolata del risultato di amministrazione 2014, così come deciso dall'organo consiliare in sede

approvazione dell'atto di verifica e salvaguardia degli equilibri di bilancio (delibera CC del 30 settembre 2014, n. 302) tiene conto degli accantonamenti obbligatori degli esercizi 2012, 2013 e 2014. L'ente ha fatto, inoltre, presente che, oltre alla ricostituzione di detti fondi, ha effettuato una revisione straordinaria dei residui al 31 dicembre 2014, in vista appunto dell'introduzione dei nuovi principi contabili;

3. con riferimento alla non corretta determinazione del risultato di amministrazione, a causa della mancata reiscrizione nel bilancio regionale/statale dei residui passivi dichiarati perenti dalla Regione e/o dallo Stato, mantenuti però in conto residui attivi in sede di rendiconto, l'ente ha dichiarato di aver provveduto a verificare le singole posizioni esistenti dei residui attivi a rischio perenzione nei confronti dello Stato e della Regione, con maggior grado di vetustà, fornendo un dettaglio analitico delle medesime e delle misure intraprese già dal rendiconto 2014;
4. con riferimento alle criticità relative alla gestione flussi di cassa vincolati l'ente rappresenta che "la questione sottoposta è stata oggetto di non uniformità di interpretazione applicativa, che ha indotto questa Amministrazione ad effettuare al riguardo adeguate valutazioni e approfondimenti in relazione anche agli orientamenti formatisi sull'argomento" e che le valutazioni delle Sezione espresse nella citata deliberazione implicano "ulteriori esami e valutazioni tecniche al fine di approdare a unitari comportamenti dei comuni impegnati nella prima fase della suddetta armonizzazione, nel rispetto della normativa e secondo lo spirito e la ratio improntata alla più sana e equilibrata gestione del bilancio e delle risorse", evidenziando infine che "sarà prestata la massima cura ed attenzione nel considerare i richiami formulati nell'effettuare gli approfondimenti di cui alla premessa, in raccordo con gli altri comuni, al fine gradualmente adeguarsi agli indirizzi di bilancio più corrispondenti ad una sana e corretta gestione finanziaria."

RITENUTO

- che l'irregolarità segnalate sul disavanzo sostanziale e sul mancato accantonamento, nel risultato di amministrazione 2013, del fondo svalutazione crediti e della mancata reiscrizione nel bilancio regionale/statale dei residui passivi dichiarati perenti dalla Regione e/o dallo Stato, mantenuti in conto residui attivi dall'ente in sede di rendiconto, anche poiché inerenti una gestione conclusa, non possano trovare strumenti idonei alla sua effettiva rimozione come, del resto, rappresentato dall'ente, ma possano comportare esclusivamente modifiche nelle procedure contabili e/o nell'azione amministrativa anche sotto il profilo organizzativo ovvero modifiche nella programmazione di gestioni future;

- che la Sezione, nel caso di specie, ritiene di prendere atto degli intenti rappresentati e dei provvedimenti adottati dall'Ente affinché sia evitato, per il futuro, il ripetersi dell'irregolarità riscontrate sull'esercizio 2013;

- che quanto dichiarato dall'ente in merito alle criticità relative alla gestione dei flussi di cassa vincolati non costituisce un provvedimento specifico di adeguamento delle procedure di contabilizzazione dei flussi di cassa agli orientamenti espressi dalla Sezione, ma può essere inteso quale intendimento di rinvio dell'attuazione degli stessi, nell'ambito della ridefinizione delle metodologie contabili derivanti dall'applicazione dei principi armonizzati;

- che la dichiarazione di disponibilità può essere accolta, da questa Sezione, alla luce del particolare contesto di evoluzione normativa riferito, anche, al processo di armonizzazione in corso e alle difficoltà gestionali che ne sono conseguite;

- che le indicazioni fornite dalla citata deliberazione n. 320/2015 riflettono esigenze di sana gestione finanziaria, da perseguire sempre, anche indipendentemente dalla nuova disciplina di armonizzazione, dalla quale, anzi, si trae conferma dell'idoneità e della congruenza delle indicazioni fornite dalla Corte;

- che però, l'irregolarità segnalata, relativa alla *non corretta e integrale contabilizzazione delle movimentazioni dei flussi di cassa relativi alle entrate a specifica destinazione*, essendo inerente una gestione conclusa, si appalesa di difficile rimozione sul rendiconto 2013 e comporterebbe modifiche nelle procedure contabili, nell'azione amministrativa, anche sotto il profilo organizzativo, ovvero modifiche nella programmazione di gestioni future;

- che le modifiche alle procedure possono essere, comunque, utilmente apportate anche negli esercizi successivi e in particolare nel corso del 2015, all'interno del generale quadro di riassetto contabile richiesto dal processo di armonizzazione;

DELIBERA

Sulla base di quanto segnalato dall'ente e degli orientamenti e provvedimenti assunti circa l'irregolarità riferite al *disavanzo sostanziale, al mancato accantonamento, nel risultato di amministrazione, del fondo svalutazione crediti e della mancata iscrizione nel bilancio regionale/statale dei residui passivi dichiarati perenti dalla Regione e/o dallo Stato, mantenuti però in conto residui attivi dall'ente in sede di rendiconto*, la Sezione, pur ritenendo non rimosse l'irregolarità riscontrate sul rendiconto 2013, **PRENDE ATTO** degli intenti e dei provvedimenti adottati dall'Ente finalizzati ad evitare il ripetersi delle irregolarità rilevate.

Sulla base di quanto segnalato dall'ente circa l'irregolarità segnalata, relativa alla *non corretta e integrale contabilizzazione delle movimentazioni dei flussi di cassa relativi alle entrate a specifica destinazione*, la Sezione ritiene non rimossa l'irregolarità

riscontrata sul rendiconto 2013, ma **PRENDE ATTO** dell'intendimento comunicato di avviare il percorso graduale per dare attuazione alle prescrizioni in ordine alla gestione dei flussi di cassa.

La Sezione auspica che la completa applicazione dei principi contabili di sana gestione, enunciati nella deliberazione di pronuncia specifica, consenta agli enti di operare con maggior consapevolezza, al fine di assicurare, nel tempo, il permanere degli equilibri di bilancio, sia in termini di competenza che di cassa.

La valutazione di tale percorso e di quanto posto in essere dall'ente per la completa rimozione dell'irregolarità riscontrate sul rendiconto 2013 sarà oggetto di esame unitamente all'analisi dei questionari che l'organo di revisione è tenuto a trasmettere in relazione ai successivi atti di bilancio.

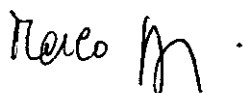
DISPONE

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

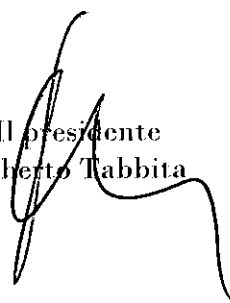
La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte del Comune, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 27 ottobre 2015.

Il relatore
Marco Boncompagni



Il presidente
Roberto Tabbita



Depositata in segreteria il **27 OTT. 2015**

Il funzionario preposto al servizio di supporto

Claudio Felli

