



Corte dei Conti
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Gaetano D'AURIA	presidente
Maria Annunziata RUCIRETA	consigliere
Paolo PELUFFO	consigliere
Nicola BONTEMPO	consigliere
Emilia TRISCIUOGGIO	consigliere
Laura D'AMBROSIO	consigliere
Marco BONCOMPAGNI	consigliere, relatore

nell'adunanza del 23 luglio 2014;

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;

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

VISTA la propria deliberazione 28 marzo 2014, n. 9, con la quale è stato approvato il programma di attività della Sezione regionale di controllo per il 2014;

VISTE le "linee-guida" per la redazione delle relazioni inerenti al rendiconto 2012, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione 12 luglio 2013, n. 18;

VISTA la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Toscana 9 dicembre 2013, n. 279, con la quale sono stati approvati i "criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2012";

VISTA la nota del 29 novembre 2013, n. 6027, con cui la Sezione ha dato avvio all'inserimento nel sistema S.I.Qu.E.L. dei questionari relativi al rendiconto della gestione finanziaria 2012;

VISTA la relazione pervenuta alla Sezione dall'organo di revisione del Comune di **SIENA (SI)** in ordine al rendiconto 2012;

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

TENUTO CONTO delle osservazioni e delucidazioni che l'ente ha prodotto, con nota del 15 luglio 2014, in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed esposte nella bozza di deliberazione inviata con nota del 10 luglio 2014, n. 3929;

UDITO il relatore, cons. Marco Boncompagni;

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 del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del 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 9 dicembre 2013, n. 279, i criteri per l'esame dei rendiconti degli enti locali relativi all'esercizio finanziario 2012;

- che, come chiarito nel citato documento, 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 nel citato documento, 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. 279/2013. 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 2012 del Comune di Siena, 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.

Ai sensi dell'art. 148-bis del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, l'ente dovrà adottare entro sessanta giorni le consequenziali misure correttive, ai fini del successivo esercizio dell'attività di controllo spettante a questa Sezione.

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 4.059.617,04 euro.

Come specificato nel paragrafo II.1.1 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, 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, infatti, 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 "di fatto" un disavanzo di amministrazione, pari a 4.059.617,04 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 del controllo monitoraggio sul 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.

Tuttavia, le misure di salvaguardia complessivamente adottate non avevano però consentito di superare la grave irregolarità riscontrata nell'esercizio 2009, in quanto nel successivo rendiconto 2010, veniva nuovamente riscontrata tale grave irregolarità, ulteriormente aggravata dal fatto che i fondi vincolati da ricostituire risultavano di entità superiore rispetto al precedente esercizio (deliberazione della Sezione n. 111/2012).

Inoltre, a seguito del controllo sul bilancio preventivo 2011 (deliberazione 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).

Dal controllo del rendiconto della gestione 2011, la Sezione riscontrava nuovamente un disavanzo sostanziale pari a 6.470.706,82 euro (deliberazione del 18 giugno 2013, n. 121).

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:

- a) 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;
- b) 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;
- c) 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;
- d) 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.

Del resto, come evidenziato anche nell'indagine ispettiva della Ragioneria generale dello Stato del 23 aprile 2013, il risultato di amministrazione, seppur sempre formalmente positivo nei vari esercizi finanziari, non è stato sufficiente ad assicurare la necessaria copertura finanziaria delle componenti vincolate, comportando pertanto il reiterarsi di disavanzi sostanziali.

L'ente, in sede di controdeduzioni, ha confermato quanto già sostenuto in occasione delle misure consequenziali adottate per il recupero del disavanzo sostanziale 2011. In particolare viene ribadito che al disavanzo sostanziale 2012 riscontrato dalla Sezione, pari a 4.059.617,04 euro "fa riscontro il vincolo di destinazione apposto sull'importo di 4.109.450,00 euro: quest'ultimo corrisponde 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. 139 del 5.9.12, con i poteri del Consiglio Comunale)."

Secondo l'ente tale risparmio non ha comportato nessun incremento di capitale preso a prestito e l'utilità economica dei beni acquisiti con i BOC risulta superiore al periodo di ammortamento medio dei prestiti. Si attesta, inoltre, di aver proceduto ad una riduzione dell'indebitamento, non assumendo nuovi prestiti e attivando estinzioni anticipate, sia nel 2013 che nel 2014.

Tuttavia, anche se l'ente attesta che nel 2012 non sono state impiegate, per la spesa corrente, risorse conseguenti la rinegoziazione dei BOC, nelle risultanze del consuntivo 2012, pur conseguendo una riduzione della spesa corrente rispetto all'anno precedente e un avanzo della gestione competenza, va tenuto conto, ai fini del risultato di amministrazione, anche dell'apporto della gestione dei residui. Infatti, tale gestione ha chiuso l'esercizio 2012 con un saldo negativo di 8.858.803,74 euro, determinato dalla differenza tra i minori residui attivi riaccertati per 15.319.113,88 euro (di cui 9.179.169,59 euro relativi la gestione di parte corrente) e i minori residui passivi riaccertati per 6.460.310,14 euro.

I risparmi di spesa e comunque le risultanze della gestione competenza sono stati, pertanto, utilizzati durante la gestione 2012 con riferimento al conto residui, determinando, quindi, il risultato di amministrazione sostanzialmente negativo pari a 4.059.617,04 euro.

La Sezione, come già enunciato nella deliberazione del 18 giugno 2013, n. 191, non ritiene quindi la posizione dell'ente condivisibile, rinviando altresì al proprio parere espresso con deliberazione n. 27/2011/PAR.

E' stato, altresì, rilevato il mancato accantonamento, nell'ambito del risultato di amministrazione 2012, del fondo svalutazione crediti, nella misura di almeno il 25 per cento dei residui riferiti al titolo 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 legge 7 agosto 2012 n. 135.

Come specificato nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, 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.

Il mancato accantonamento al fondo svalutazione crediti, in sede di definizione dell'avanzo di amministrazione, era già stato rilevato dalla Sezione nell'esame del rendiconto 2011, unitamente ad un elevato rapporto di vetustà. La Sezione riteneva tale fenomeno un tangibile rischio per la tenuta degli equilibri del bilancio dell'ente degli esercizi futuri.

In relazione a tale grave irregolarità la Sezione, nell'esame delle relative misure consequenziali, deliberava l'idoneità dei provvedimenti adottati dall'ente, con particolare riferimento a quanto attestato dall'ente in ordine alla costituzione del fondo svalutazione crediti 2012. Tale posta vincolata, però, non ha trovato evidenza nelle componenti del risultato di amministrazione 2012 oggetto di valutazione da parte della Sezione.

Tuttavia, benché l'ente, nelle proprie memorie di contraddittorio, abbia rappresentato di aver costituito il fondo svalutazione crediti nella misura di 550.000,00 euro, tale affermazione risulta in contrasto con quanto indicato nella risposta istruttoria inviata in data 27 marzo 2014, dove invece viene evidenziato che la posta vincolata dell'avanzo di amministrazione di 6.032.580,83 euro riguarda esclusivamente:

- per 1.688.035,83 euro proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada 2012 ritenute di dubbia e/o incerta esazione, e per i quali l'ente non ha effettuato la destinazione di spesa prevista dalla legge;
- per 235.095,00 euro ruoli ICI;
- per 4.109.450,00 euro risparmi di quota capitale prestati per rinegoziazione debito (BOC).

L'ente, pertanto, non ha contemplato la costituzione del fondo svalutazione crediti nel conto finanziario 2012.

L'ente, inoltre, non ha adottato iniziative per il mantenimento e/o la reinscrizione nel bilancio regionale e nel bilancio statale dei residui passivi dichiarati perenti. Al

contempo, ha conservato il corrispondente residuo attivo nel rendiconto della gestione 2012.

Come specificato nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, tale fenomeno solleva ulteriori dubbi sulla veridicità e sull'attendibilità delle partite conservate nella gestione residui e del risultato di amministrazione.

Sull'argomento, l'ente, si è riservato di fornire chiarimenti nei termini fissati per la comunicazione delle misure correttive adottate.

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

Per quanto concerne, infine, la gestione di cassa dell'ente, nel triennio 2010/2012, questa ha evidenziato l'impiego di fondi aventi specifica destinazione per spese di parte corrente, non ricostituiti al termine dell'esercizio.

L'organo di revisione ha inoltre attestato che l'importo dell'anticipazione di tesoreria concessa, considerata anche la quota corrispondente all'utilizzo delle somme a specifica destinazione per il pagamento di spese correnti (ex art. 195 TUEL), risulta inferiore al limite di cui all'art. 222 TUEL, e pari a euro 21.913.498,94 euro. Tuttavia, dall'esame del questionario relativo al rendiconto 2012 e da quanto emerso dalla relazione ispettiva del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato del 23 aprile 2013, si è riscontrata l'inosservanza di tale limite di legge, come pure è risultato violato il limite massimo di utilizzo congiunto dell'anticipazione di tesoreria e di fondi a destinazione vincolata, il cui utilizzo è stato autorizzato dalla Giunta comunale nel corso del 2012 (atto del 25 gennaio 2012, n. 42).

Dalla richiamata verifica ispettiva, infatti, emerge che nel 2012 il ricorso all'anticipazione di tesoreria è stato massiccio, a testimonianza infatti che proprio in questo esercizio si sono evidenziate più marcatamente le criticità di cassa già presenti nei precedenti esercizi. I dati elaborati dal servizio finanziario dell'ente e forniti al servizio ispettivo, hanno evidenziato inoltre che, nel corso del 2012, è stato più volte superato, seppur per brevi periodi, il limite massimo dei 3/12 delle entrate accertate nel penultimo esercizio, per l'utilizzo congiunto, in termini di cassa, dell'anticipazione di tesoreria e delle somme a destinazione vincolata, in particolare nei periodi intercorrenti dal 6 al 13 aprile 2012, dall'8 al 15 ottobre 2012 e del 30 ottobre al 5 novembre 2012.

Come specificato dunque nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, tale fenomeno è considerato una grave irregolarità in quanto, oltre a costituire una violazione dei limiti stabiliti dalla legge, denota una sostanziale difficoltà nella gestione dei flussi di cassa, con evidenti riflessi sul bilancio per i costi connessi all'esposizione bancaria e con rischi per l'equilibrio e la stabilità finanziaria dell'ente.

L'ente, in sede di controdeduzioni, ha rappresentato che le difficoltà di cassa conseguite nel periodo 2010/2012 hanno trovato il loro culmine nell'esercizio 2012, a causa della grave crisi finanziaria che ha interessato la Fondazione Monte dei Paschi di Siena; crisi che ha sostanzialmente pregiudicato anche il così detto "fondo di stabilizzazione erogazioni", stanziato dalla stessa Fondazione. Tale fondo, che al 31 dicembre 2011 assicurava all'amministrazione comunale ben oltre 107 milioni di euro, veniva ritenuto dall'ente motivo di attendibilità delle previsioni pluriennali di bilancio relative ai contributi pluriennali in conto rata. Contributi, questi, destinati a progetti specifici di elevate dimensioni e che con il loro drastico ridimensionamento hanno privato l'ente di una delle sue maggiori fonti di entrata, necessitandosi quindi

l'adozione di misure economiche correttive a presidio sia degli equilibri di bilancio che per il ripristino di una sufficiente liquidità per la gestione ordinaria.

Si attesta, inoltre, una ripresa positiva della gestione di cassa già a fine 2012 e che nel successivo esercizio 2013 l'ente ha fatto un uso limitato dell'anticipazione di tesoreria e non ha ritenuto di dover far ricorso all'anticipo di liquidità della Cassa Depositi e Prestiti previsto dal d.l. n. 35/2013. In merito al corretto utilizzo delle anticipazioni di cassa l'ente rappresenta, inoltre, che nel 2013 la liquidità è stata oggetto sia di programmazione che di attento monitoraggio.

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.

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 23 luglio 2014.

Il relatore
f.to Marco Boncompagni

Il presidente
f.to Gaetano D'Auria

Depositata in segreteria il 30 luglio 2014

Il funzionario preposto al servizio di supporto
f.to Claudio Felli