



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

Gaetano D'AURIA  
Paolo PELUFFO  
Emilia TRISCIUOGLIO  
Laura D'AMBROSIO  
Marco BONCOMPAGNI

presidente  
consigliere, relatore  
consigliere  
consigliere  
consigliere

nell'adunanza del 22 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 **VIAREGGIO (LU)** in ordine al rendiconto 2012;

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

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 dell'8 luglio 2014 n. 3886;

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 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 Viareggio (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.

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

L'esercizio 2012 si è concluso con l'accertamento di un disavanzo di amministrazione pari a 1.528.507,67 euro (generato dalla gestione residui e nello specifico dalla consistente eliminazione di residui attivi della parte corrente del bilancio).

Rimangono inoltre da ricostituire, al termine della gestione 2012, i vincoli relativi alla gestione 2011 come evidenziati nella deliberazione di questa Sezione n. 152 del 21 maggio 2013 e relativi:

- alle entrate derivanti da rimborso assicurativo impiegate nel 2011 per il ripiano di quota parte del disavanzo pregresso (404.767 euro);
- alle entrate da "aggio straordinario" impiegate per il finanziamento di spese correnti non ripetitive (3.000.000 euro);
- alle sanzioni pecuniarie al codice della strada, non correttamente utilizzate nell'esercizio 2011 (1.506.129,37 euro).

L'istruttoria sulla gestione 2012 ha inoltre evidenziato l'impiego di entrate per "aggio" da gestione parcheggi (accertato in 1.393.523,99) per il finanziamento di spese solo in parte riferibili alle finalità previste dal codice della strada.

Come già specificato nella citata deliberazione, tali specifiche entrate, secondo le disposizioni contenute nel codice della strada, devono essere destinate alla installazione, costruzione e gestione di parcheggi di superficie, sopraelevati o sotterranei, e al loro miglioramento e le somme eventualmente eccedenti ad interventi per migliorare la mobilità urbana, come disposto, nello specifico, dall'art. 7, comma 7, del D.Lgs. 285/1992. Considerato dunque l'importo accertato nell'esercizio e la realizzazione di interventi volti al miglioramento della mobilità per 36.300,00 euro, l'ente dovrà provvedere a vincolare negli esercizi successivi l'ulteriore importo di 1.357.223,99 euro.

Sempre in sede istruttoria l'ente ha dichiarato che, sebbene non abbia provveduto al vincolo del fondo svalutazione crediti nel risultato di amministrazione, nel bilancio di previsione 2012 era stato stanziato per tali finalità un importo pari a 1.134.711,05 euro. L'accantonamento effettuato in corso d'esercizio doveva essere, secondo quanto dichiarato dallo stesso ente, vincolato in sede di rendicontazione.

In conseguenza di quanto rappresentato, emerge che l'ente, oltre a non aver provveduto a ripristinare i vincoli derivanti dalla gestione 2011 per complessivi 4.910.896,37 euro, dovrà provvedere anche alla corretta destinazione delle entrate sopra indicate e al vincolo dell'avanzo di amministrazione per ulteriori 2.491.935,04 euro.

Dunque, a fronte di un saldo finanziario negativo per 1.528.507,67 euro, il disavanzo di amministrazione sostanziale risulta quantificabile in 8.931.339,08 euro.

Come specificato nel paragrafo II.1.1 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, 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 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 sia formale che sostanziale di amministrazione al 31 dicembre 2012, la Sezione ritiene necessaria l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare, nei termini suddetti, una corretta gestione finanziaria.

Al termine dell'esercizio 2012 è stato inoltre rilevato un risultato positivo della gestione di competenza e della gestione corrente. Tuttavia tale risultato, se riesaminato alla luce delle considerazioni già svolte circa l'impiego dei proventi derivanti dai parcheggi, risulta negativo, cioè in linea con l'andamento evidenziato nell'ultimo biennio.

La Sezione ritiene necessaria, anche per questo aspetto, l'adozione di provvedimenti correttivi volti a garantire gli equilibri formali e sostanziali di competenza del bilancio, sia di parte corrente che di conto capitale.

E' stato 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 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 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.

La mancanza di tale accantonamento si associa, nel caso di specie, ad una situazione preoccupante dei residui che lo stesso ente ha riferito nell'ambito della indagine conoscitiva che la Sezione ha avviato in relazione ai crediti vantati dagli enti locali sulla società GAIA Spa, gestore del servizio idrico integrato di zona.

In tale sede, infatti, l'ente ha fornito una quantificazione provvisoria del risultato di amministrazione dell'esercizio 2013 che evidenzia un peggioramento del saldo finanziario accertato nell'esercizio 2012. A fronte di tale quantificazione l'ente aggiunge che "sono stati inseriti i dati contabili risultanti alla data del 31/12/2013, in quanto l'Ente non ha ancora approvato il rendiconto 2013. L'Ente sta infatti procedendo ad una accurata e capillare operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi che richiede tempi più lunghi. L'analisi fin qui condotta fa prevedere un forte peggioramento."

Peraltro la quantificazione dei residui attivi riferiti alla società GAIA Spa, effettuata al termine dell'esercizio 2012, risulta pari a 16.163.224,73 a fronte di riscossioni effettuate su tali partite, dal 2005 al 2012, pari a soli 42.999,73 euro.

L'entità dei residui iscritti in bilancio risulta pertanto fortemente preoccupante se rapportata al saldo finanziario negativo dell'esercizio 2012 e se comunque inserita in un contesto di ulteriore precarietà desumibile dalle annotazioni fornite dall'ente, che fanno ritenere particolarmente dubbia sia la quantificazione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2013 che l'attendibilità delle partite conservate a residuo.

Va inoltre rilevato che, alla problematica dei residui attivi mantenuti in bilancio e agli effetti derivanti da un importante riaccertamento degli stessi, vanno associati i pericoli connessi ad operazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio, anche legati ai rapporti con gli organismi partecipati o altri soggetti affidatari di servizi, per i quali la Sezione, pur disponendo di generiche informazioni acquisite da fonti pubbliche, esprime particolare preoccupazione. L'ente è pertanto invitato a provvedere per l'emersione di tutte le situazioni latenti e potenzialmente dannose, ai fini della quantificazione del disavanzo effettivo di amministrazione.

La gestione di cassa, nel triennio 2010/2012, ha evidenziato l'impiego di anticipazioni di tesoreria non rimborsate al termine di ciascun esercizio e/o 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 7.428.035,73 euro nel 2011 e a 1.267.441,45 euro nel 2012 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 9.433.419,39 euro nel 2010, 7.946.796,95 euro nel 2011 e 7.368.872,40 euro nel 2012.

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

Va inoltre rilevato che l'ente, con il provvedimento di cui all'art. 193 del TUEL, ha dato atto del permanere degli equilibri e l'organo di revisione non ha rilevato al riguardo gravi irregolarità.

Tali circostanze indicano scarsa capacità di programmazione e di gestione da parte dell'ente e una ridotta funzione di controllo da parte dell'organo di revisione, rispetto a fenomeni rilevanti che si andavano delineando nell'esercizio.

La problematica relativa al disavanzo di amministrazione sostanziale e alla precarietà della gestione di cassa è stata rilevata dalla Sezione con specifica pronuncia (deliberazione n. 63 del 9 aprile 2013), emessa in sede di esame del rendiconto 2011.

In relazione a tale pronuncia specifica la Sezione, con deliberazione n. 152 del 21 maggio 2013, ha ritenuto non idonei i provvedimenti adottati dall'ente in quanto gli stessi non indicavano una prospettiva di finanziamento del disavanzo accertato e di ripristino degli equilibri di bilancio.

In riferimento invece alle problematiche relative al bilancio corrente e alla gestione di cassa la Sezione, con la medesima deliberazione, ha valutato l'inottemperanza dell'ente all'obbligo di adottare e trasmettere i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

A seguito della verifica del rendiconto 2012, la problematica connessa al disavanzo di amministrazione viene confermata nei termini già rappresentati in sede di esame delle misure correttive e ulteriormente peggiorata dagli elementi emersi in sede istruttoria.

La Sezione, dunque, constatato il permanere anche sulla gestione 2012 di un elevato disavanzo sostanziale di amministrazione e di un peggioramento del saldo finanziario complessivo ritiene necessaria e urgente l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare gli equilibri di bilancio e una corretta gestione finanziaria, sia in relazione al disavanzo di amministrazione formale e sostanziale e alle adeguate tutele dei residui 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.

Va inoltre osservato che la situazione del Comune risulta da diversi esercizi decisamente problematica. Questa Sezione, infatti, già dall'esercizio 2006

(deliberazione n. 47/2008) ha concluso il controllo monitoraggio evidenziando la presenza di un disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio oltre a ulteriori problematiche quali l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria e la presenza di debiti fuori bilancio. Se si esclude l'esercizio 2007, dove la situazione risultava apparentemente in equilibrio (anche se la gestione corrente, pure in quel caso, risultava positiva per effetto del consistente impiego di entrate straordinarie comprese le plusvalenze da alienazioni), gli esercizi successivi si sono conclusi con l'accertamento di disavanzi di amministrazione sempre consistenti. Tali fenomeni si associano a elevati disavanzi della gestione corrente e ad altre problematiche quali il basso indice di smaltimento dei residui attivi correnti, la reiterata presenza di debiti fuori bilancio, il costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria, con mancato rimborso al termine dell'esercizio e con l'impiego di fondi aventi specifica destinazione utilizzati in termini di cassa per il pagamento di spese correnti (per il dettaglio dei rilievi formulati si richiamano le deliberazioni di questa Sezione n. 90/2010, n. 173/2011, n. 193/2012 e n. 63/2013).

Occorre inoltre evidenziare che l'esame condotto sull'esercizio 2010, con particolare riferimento ad alcuni elementi sintomatici di situazioni di dissesto o pre-dissesto, ha fatto emergere ulteriori dubbi sulle condizioni strutturali del bilancio e sulle sue possibilità di tenuta nel lungo periodo. La Sezione ha quindi invitato l'ente ad attivarsi in merito agli aspetti più critici della gestione, per "correggere le situazioni che anche solo potenzialmente indirizzano l'ente verso condizioni di difficoltà strutturale." Del resto gran parte delle problematiche evidenziate nel controllo-monitoraggio avevano trovato riscontro nella verifica sulla sana gestione, approvata con delibera n. 104 del 3 maggio 2012, nella quale venivano richieste specifiche misure correttive.

#### 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 22 luglio 2014.

Il relatore  
f.to Paolo Peluffo

Il presidente  
f.to Gaetano D'Auria

Depositata in segreteria il 23 luglio 2014

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