

Del. n. 38/2015/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

presidente
consigliere
consigliere
consigliere
consigliere, relatore

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 **CAMPI BISENZIO (FI)** 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 delle osservazioni e delucidazioni che l'ente ha prodotto, con nota del 24 marzo 2015, prot. n. 16795 (prot. sez. 1695/2015), in relazione alle gravi irregolarità emerse in sede istruttoria ed espone nella bozza di deliberazione inviata con nota del 19 marzo 2015, prot. n. 1564;

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 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 Campi Bisenzio, 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

E' stata rilevata la mancata conciliazione delle anticipazioni di liquidità concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del d.l. 35/2013. In particolare è emerso, in sede istruttoria, che l'ente ha contabilizzato in modo non corretto l'anticipazione di liquidità poiché ha accertato al titolo V del bilancio l'entrata derivante da tale anticipazione senza provvedere contestualmente all'impegno della spesa nel titolo III dell'uscita. L'operazione, pertanto, non è risultata neutra sul bilancio dell'ente, determinando un risultato di amministrazione non corretto.

Va inoltre rilevato che la modalità di contabilizzazione adottata dall'ente ha alterato anche il risultato della gestione di competenza, che, seguendo le modalità corrette di inserimento in bilancio, sarebbe risultato negativo e pari a 1.375.880,51 euro.

In sede istruttoria, circa la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità di 1.875.029,34 euro ottenuta dalla Cassa Depositi e Prestiti, l'ente ha attestato di aver "contabilizzato nell'annualità 2013 in contabilità finanziaria l'anticipazione di liquidità con la Cassa DDPP. prevista dal D.L. 35/2013 in entrata al Titolo V cat. 3 ed in spesa al titolo III secondo quanto previsto dall'apposita nota prot. 53240 del 28/06/2013 del ministero dell'economia e delle Finanze emanata per l'allocazione contabile del fondo ex art.1 del D.L. 35/2013. In contabilità economico patrimoniale l'entrata relativa all'accensione del prestito è confluita nei debiti di finanziamento del conto del patrimonio Voce C.I)2) mentre la spesa non è stata rilevata non essendo stata impegnata."

L'operazione in oggetto, secondo quanto chiarito dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 19/2014, di cui si dirà più approfonditamente in relazione al profilo dell'indebitamento, è da intendersi quale "anticipazione di liquidità finalizzata a ricostruire le risorse di cassa necessarie al pagamento di spese già finanziate [...], la cui peculiarità consiste nella previsione della restituzione rateale sino ad un massimo di 30 anni. Tale anticipazione consente di superare l'emergenza dei pagamenti dei debiti pregressi e si concretizza nella mera sostituzione dei soggetti creditori dell'Ente (il MEF in luogo degli originari creditori). Pertanto, l'anticipazione non può costituire il finanziamento di una nuova spesa". Essa, pertanto, deve essere contabilizzata in bilancio in modo tale da "evitare che le somme oggetto dell'anticipazione possano concorrere alla determinazione del risultato di amministrazione, generando effetti espansivi della capacità di spesa".

Le modalità di contabilizzazione seguite dall'ente hanno, invece, comportato la realizzazione di una eccedenza della competenza della gestione investimenti che ha contribuito al finanziamento del fondo svalutazione crediti e alla compensazione del risultato negativo della gestione residui derivante principalmente dalla cancellazione di residui attivi non vincolati di parte corrente.

Va inoltre rilevato che la dichiarata necessità di costituire un fondo svalutazione crediti per garantire gli equilibri di bilancio rispetto alla presenza di residui attivi di incerto realizzo genera un effetto espansivo della spesa che non è ammesso dal dl. 35/2013. Infatti, in assenza del risultato positivo derivante dalla gestione investimenti conseguente all'errata contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità, l'ente avrebbe dovuto comprimere la spesa corrente per reperire quella eccedenza di risorse da destinare al finanziamento del fondo svalutazione crediti.

Tutto ciò premesso, pur tenendo conto delle indicazioni esplicitate dalla Sezione delle autonomie (delib. n. 19/2014), che, in merito alla corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità, ha comunque considerato quale soluzione percorribile quella di "costituire un apposito fondo vincolato pari all'importo dell'anticipazione assegnata dal MEF da ridursi progressivamente dell'importo pari alle somme annualmente rimborsate", e, pertanto, si ritiene più corretta e maggiormente cautelativa degli equilibri di bilancio, la contestuale assunzione dell'impegno di spesa nell'esercizio in cui è stata concessa l'anticipazione ed è stato iscritto l'accertamento in bilancio.

Il caso di specie, infatti, dimostra che la mancata assunzione dell'impegno si spesa, contestualmente all'accertamento di entrata, espone l'ente a ulteriori rischi: la possibilità di non garantire, in sede di rendicontazione, lo specifico vincolo nell'avanzo di amministrazione; il possibile effetto espansivo della spesa che, come dimostra il caso specifico, potrebbe interessare anche la parte corrente del bilancio, caratterizzata da una maggiore rigidità; la non corretta rappresentazione della situazione patrimoniale e il difficoltoso controllo del debito residuo.

Come specificato nel paragrafo II.1.2 del documento allegato alla deliberazione di questa Sezione n. 171/2014, il fenomeno rilevato è considerato grave in sé, perché viene rendicontato un risultato di amministrazione non veritiero, ma soprattutto per gli effetti che esso può produrre sui bilanci degli esercizi successivi, tanto più ove tale risultato venga reimpiegato nelle gestioni successive.

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

Tale atto dovrà essere riferito non solo alla corretta determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio considerato, ma anche alle necessarie rettifiche dei bilanci degli esercizi successivi, per gli effetti che su questi si sono prodotti, nonché per l'eventuale finanziamento delle spese che, in tali esercizi, sono state garantite con le quote di avanzo di amministrazione non correttamente accertate al termine della gestione 2013.

Le scelte assunte dall'ente in merito alla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità, oltre agli effetti di distorta rappresentazione del risultato di amministrazione, hanno determinato, unitamente ai risultati conseguiti dalla gestione di competenza e dalla gestione residui, la realizzazione di un disavanzo sostanziale di amministrazione pari a 2.544.571,21 euro.

Infatti, nonostante la gestione complessiva abbia chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione di 1.882.980,71 euro, tale risultato non è stato sufficiente a ricostituire il vincolo derivante dall'anticipazione di liquidità e gli ulteriori vincoli derivanti dai saldi della competenza e della gestione residui.

L'esame del risultato di amministrazione, pur considerando quanto previsto nella citata nota ministeriale n. 53240 del 28/06/2013 in ordine alla possibilità di istituire uno stanziamento di spesa nell'ambito del titolo III quale "fondo Anticipazione di liquidità di cui all'articolo 1, comma 13, del DL 35/2013" sul quale non possono essere assunti impegni ed emessi mandati di pagamento, ha consentito di accertare che detta economia di spesa, derivante dal minor impegno, non è confluita nel risultato dell'esercizio 2013 quale fondo vincolato.

In sede istruttoria è emerso, inoltre, che:

1. l'ente pur avendo registrato un risultato positivo della gestione capitale, al netto dell'anticipazione di cassa ai sensi del dl. 35/2013, per 102.147,00

euro, non ha provveduto a vincolare la corrispondente quota di avanzo realizzato nell'ambito dei fondi vincolati a investimenti.

2. l'eliminazione di residui passivi di parte capitale vincolati per 567.394,87 euro non è stata compensata dall'equivalente eliminazione di residui attivi. Anche in questo caso l'ente non ha provveduto a vincolare la corrispondente quota di avanzo realizzato. A riguardo, l'ente ha specificato che "la quota dell'avanzo di amministrazione di parte investimenti è stata destinata alla copertura di crediti di dubbia esigibilità" riferiti alla parte corrente. L'ente ha rappresentato poi che "risultavano in contabilità residui attivi di dubbia esigibilità nella parte investimenti al 31/12/2013 superiori alla parte di avanzo investimenti generata nel 2013 dalla gestione residui in c/capitale e che quindi il comportamento cautelativo dell'ente è stato adottato per prevenire i rischi di una distribuzione di avanzo a fronte di entrate in conto capitale non realizzate con conseguenze negative per gli equilibri finanziari dell'ente".

Dall'istruttoria è emerso, quindi, che, oltre a dover ricostituire i fondi vincolati a investimenti derivanti dalla gestione residui 2013 nella misura di 567.394,87 euro, l'ente dovrà porre particolare attenzione alle poste residuali attive di parte investimenti poiché, come dichiarato in istruttoria, le stesse si caratterizzano come "crediti di dubbia esigibilità". Va inoltre precisato che la scelta adottata dall'ente, e considerata dallo stesso "cautelativa", di cancellare i residui passivi di parte investimenti destinando tale componente positiva dell'avanzo di amministrazione alla copertura di rischi derivanti dal mantenimento in bilancio di crediti di dubbia esigibilità riferiti alla parte corrente, non solo obbliga l'amministrazione a individuare ulteriori risorse libere per la ricostituzione del vincolo a investimenti eroso, ma non neutralizza i rischi derivanti dalla parte corrente poiché le risorse non utilizzate e mantenute in bilancio a presidio della stessa non sono a loro volta certe in termini di realizzazione. Infatti, per queste ultime si potrebbero profilare dubbi circa il loro mantenimento in bilancio.

In sede di contraddittorio l'ente ha richiesto alla Sezione di considerare nella determinazione della quota vincolata dell'avanzo che "vengano tolti i minori residui attivi di parte capitale ammontanti a euro 105.812,16" senza fornire alcuna motivazione di tale richiesta.

3. ai fini della corretta quantificazione del risultato di amministrazione effettivo nel corso della gestione 2013, l'ente ha disposto e dato atto del finanziamento di un fondo svalutazione crediti per 500.000,00 euro che, al termine dell'esercizio, è confluito nel risultato di amministrazione quale economia di spesa con specifico vincolo a tutela di eventuali crediti di dubbia esigibilità. Tale circostanza è stata confermata dall'amministrazione che nel corso dell'istruttoria ha rappresentato che "per l'anno 2013 è stato accantonato un fondo svalutazione crediti per euro 500.000,00 in quanto nell'annualità 2013 era stato effettuato apposito stanziamento del bilancio al cod. intervento 1.01.08.10 che è

andato a formare apposita componente dell'avanzo di amministrazione 2013 quale componente del bilancio di previsione 2013 non impegnata".

4. l'amministrazione, con l'approvazione del rendiconto di gestione 2013, ha disposto un ulteriore vincolo sul risultato di amministrazione di 1.382.980,71 euro per la "copertura di rischi derivanti dai crediti di dubbia esigibilità" afferenti, in particolare, alla parte corrente del bilancio.

Considerando, dunque, la composizione del risultato di amministrazione accertato dall'ente e la necessità di garantire nell'ambito dello stesso il mantenimento di quote vincolate per le ragioni e nei termini sopra elencati, l'Amministrazione dovrà garantire il reperimento di risorse libere per complessivi 2.544.571,21 euro

Come specificato nel paragrafo II.1.1 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014, tale risultato negativo è da considerarsi grave, per le motivazioni sopra esplicitate, in quanto costituisce l'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, la Sezione ritiene necessaria l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare, nei termini suddetti, una corretta gestione finanziaria.

Va inoltre sottolineato che la Sezione, con la specifica pronuncia (deliberazione n. 20 del 14 aprile 2014) emessa in sede di esame del rendiconto 2012, aveva segnalato la presenza di difficoltà nel raggiungimento e mantenimento degli equilibri di bilancio. In particolare in tale sede era stata rilevata la presenza di partite attive riferite alla parte corrente la cui riscossione si attestava a livelli bassi e l'assenza di idonei strumenti di tutela degli equilibri di bilancio oltre all'assenza di un sistema di rilevazione delle movimentazioni dei flussi di cassa relativi ad entrate a specifica destinazione.

In relazione a tali pronunce specifiche la Sezione, con deliberazione del 5 giugno 201 n. 59, ha preso atto dei provvedimenti adottati rinviando ogni valutazione sull'effettività degli stessi all'esame dei successivi questionari. In particolare la Sezione ha preso atto dell'avvenuta costituzione di un fondo svalutazione crediti di 500.000,00 euro nell'ambito del rendiconto di gestione 2013 e dell'attivazione delle procedure per giungere ad una integrale contabilizzazione in termini di cassa dei flussi aventi specifica destinazione.

Tali misure dovranno ora essere rivalutate dall'Ente alla luce delle risultanze della gestione dell'esercizio 2013 e di quanto esposto in precedenza.

In sede di contraddittorio l'ente ha dichiarato che al momento in cui ha proceduto alla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ex dl. 35/2013 non era ancora

stata approvata la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 19/2014 e che, conseguentemente le scelte intraprese dall'amministrazione erano suffragate unicamente dalla citata nota ministeriale prot. 53140/2013 che consentiva l'istituzione, nella parte spesa, di uno specifico fondo da far confluire nel risultato di amministrazione, se positivo.

L'amministrazione inoltre ha ribadito che l'anticipazione di liquidità è stata richiesta "per oggettive difficoltà di reperire fondi nel risultato di amministrazione e quindi per oggettive difficoltà di cassa; pertanto se l'ente avesse avuto le relative disponibilità finanziarie in termini di cassa non avrebbe dovuto far ricorso all'anticipazione richiesta".

Al riguardo, pur prendendo atto di quanto dichiarato dell'ente, la Sezione, considerata anche la possibilità di rettificare le risultanze del rendiconto, non può che ribadire quanto ampiamente espresso in ordine al fatto che l'anticipazione di liquidità sia stata introdotta dal legislatore solo per consentire il superamento di temporanee difficoltà di cassa. Essa, pertanto, costituisce una partita meramente finanziaria che, non deve concorrere alla definizione degli equilibri di bilancio e, conseguentemente, del risultato di amministrazione.

C.I. - CAPACITA' DI INDEBITAMENTO

E' stato accertato che, nel rendiconto 2013, le somme iscritte al titolo V dell'entrata (categorie 03) a seguito della concessione dell'anticipazione di liquidità da parte della Cassa Depositi e Prestiti ai sensi del dl. 35/2013, hanno costituito per l'ente una effettiva fonte di finanziamento del bilancio.

In particolare, è stato rilevato in istruttoria che tali risorse, pari a 1.875.029,34 euro, in termini di competenza, hanno contribuito in parte al finanziamento del fondo svalutazione crediti e in parte alla compensazione delle risultanze negative della gestione residui, con particolare riguardo alle cancellazioni dei residui attivi di parte corrente.

L'anticipazione di liquidità, infatti, essendo stata inserita nel bilancio tra le entrate di parte capitale ma non contestualmente tra le spese del titolo III, non è risultata neutra rispetto agli equilibri finanziari ed ha sostanzialmente costituito una fonte di finanziamento per l'ente.

In merito alla natura dell'anticipazione di liquidità occorre qui riportare quanto chiarito dalla Sezione delle autonomie nella citata delib. n. 19/2014 che ha precisato come "le risorse previste dal d.l. n. 35/2013 devono avere sostanzialmente, e non solo nominalmente, la natura di anticipazione, altrimenti sarebbe violato l'art. 119, comma 6, Cost.". Ciò in quanto tali risorse, come nel caso di specie, vanno a finanziare nei fatti spese di parte corrente.

La Sezione delle autonomie ha inoltre ribadito che "trattasi di un'anticipazione di liquidità finalizzata a ricostruire le risorse di cassa necessarie al pagamento di spese già finanziate (oltre agli ammortamenti non sterilizzati e ai crediti vantati dagli enti del Servizio sanitario nazionale), la cui peculiarità consiste nella previsione della restituzione rateale sino ad un massimo di 30 anni.

Pertanto, l'anticipazione non può costituire il finanziamento di una nuova spesa. [...] L'operazione è consentita dalla legge solo in questi termini. Da un lato, i debiti pregressi riguardano anche spese di parte corrente, ai sensi del citato art. 2, comma 6, d.l. n. 35/2013, dall'altro, l'art. 3, comma 17, l. n. 350/2003, esclude dall'indebitamento le operazioni dettate da una momentanea carenza di liquidità e che consentono di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio”.

Il ricorso all'anticipazione di liquidità risulta pertanto consentito, conformemente alle disposizioni di cui al dl. 35/2013, qualora i debiti pregressi riguardino anche spese di parte corrente, qualificabili, ai sensi dell'art. 3, comma 17, l. n. 350/2003 ai fini dell'esclusione dal concetto di indebitamento, quali le operazioni dettate da una momentanea carenza di liquidità e che consentono di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio.

Per le motivazioni appena espresse la Sezione rileva, pertanto, la violazione, in via fattuale, del vincolo di cui all'art. 119, ultimo comma, Cost. che rappresenta un principio cardine dell'ordinamento la cui violazione che è da considerarsi una irregolarità particolarmente grave, come specificato nel paragrafo II.2 del documento allegato alla deliberazione n. 171/2014.

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

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 relative ai mutui e prestiti.

In ordine alla contabilizzazione di detta anticipazione l'ente ha precisato in contraddittorio che ha ritenuto di seguire le modalità conseguenti a quanto previsto nella citata nota ministeriale prot. 53140/2013.

A tale riguardo occorre premettere che l'anticipazione di liquidità è stata prevista dal legislatore al solo fine di fornire liquidità agli enti locali e consentire agli stessi il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012 già finanziati in termini di competenza con risorse proprie dell'ente.

Si tratta, pertanto, di una anticipazione di liquidità finalizzata a consentire il superamento di momentanee difficoltà di cassa che non può in alcun modo costituire una fonte di finanziamento per i bilanci degli enti locali.

Il legislatore tuttavia non si è espresso circa la contabilizzazione di dette anticipazioni e la Sezione delle autonomie ha ritenuto che questa dovesse essere effettuata in bilancio in modo tale da garantire la neutralità di queste poste nei bilanci degli enti.

Nel caso di specie l'ente ha contabilizzato le anticipazioni di liquidità tra le poste dedicate ai mutui e prestiti, e tale qualificazione è stata poi confermata in sede di stesura del conto del patrimonio.

La Sezione ritiene che 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.

Stante la contabilizzazione 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.

In ordine alle modalità di contabilizzazione di detta anticipazione l'ente ha precisato in contraddittorio che, nella citata nota ministeriale, si prevedeva di imputare, dal lato delle entrate, l'anticipazione fra le accensioni di prestiti.

Al riguardo la Sezione ribadisce che tale operazione, non costituendo in alcun modo fonte di finanziamento per il bilancio dell'ente, non deve essere considerata, ai fini patrimoniali, nella definizione dello stock di debito.

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
f.to Marco Boncompagni

Il presidente
f.to Gaetano D'Auria

Depositata in segreteria il 31 marzo 2015

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