



Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Liguria

2 10 APR 2015

GENOVA 03/04/2015

CORTE DEI CONTI



0001444-03/04/2015-SC_LIG-T85-P

Al Sindaco della Città Metropolitana di
Genova,
Piazzale Mazzini, 2
16122 – Genova (GE)

OGGETTO: Controllo di regolarità contabile e finanziaria.

Si trasmette in copia autentica la deliberazione n. 30/2015, adottata da questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000 (TUEL).

Distinti saluti.

Il Funzionario Preposto
(Dott. Michele Bartolotta)

 Città Metropolitana di Genova
PROTOCOLLO GENERALE



★ 0 0 3 2 0 0 8 / 2 0 1 5 ★

N. **0032008** del 10/04/2015

Classificazione: 13 14 04



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA LIGURIA

composta dai magistrati:

Ermanno GRANELLI	Presidente
Angela PRIA	Consigliere
Alessandro BENIGNI	Primo Referendario
Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Donato CENTRONE	Referendario (relatore)
Claudio GUERRINI	Referendario

nell'adunanza del 26 febbraio 2015

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

viste le leggi 21 marzo 1953, n. 161, e 14 gennaio 1994, n. 20;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

udito il relatore, referendario dott. Donato Centrone

Premesso in fatto

L'esame della relazione redatta dal collegio dei revisori dei conti della Provincia, sulla base dei dati tratti dal rendiconto consuntivo 2012, ha evidenziato alcune criticità di carattere finanziario, per le quali il magistrato istruttore ha inviato apposita richiesta di chiarimenti (prot. n. 2556 del 30 luglio 2014).

La Provincia, in allegato alla nota dell'8 settembre 2014, contenente esaustiva risposta

ai predetti chiarimenti, ha inviato una relazione integrativa esplicitante l'illustrazione della contingente situazione economico-finanziaria dell'Ente. Quest'ultima prende le mosse dalla riduzione dei trasferimenti erariali, operata dal decreto-legge 24 aprile 2014 n. 66, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, nonché dal complessivo riordino delle provincie, frutto della legge 7 aprile 2014, n. 56, ed evidenzia il notevole aggravio finanziario discendente dai provvedimenti legislativi indicati sul bilancio della provincia di Genova (pari a 6,7 milioni di euro per il 2014 ed a 8,7 milioni per il 2015). Il ridotto taglio ai trasferimenti statali si somma alle riduzioni già deliberate da precedenti norme di finanza pubblica (già incidenti sul bilancio della Provincia per 11 milioni di euro nel 2012 e per 20 milioni di euro nel 2013). Tale situazione di difficoltà strutturale, che ha minato gli equilibri di bilancio, in particolare di parte corrente, si è ripercossa sulla gestione di cassa, costringendo l'Ente ad un sensibile ricorso, nel 2014, alle anticipazioni di tesoreria.

La relazione segnala, altresì, l'enorme impatto che, sul bilancio provinciale, hanno le funzioni delegate e/o trasferite dalla regione Liguria. Infatti, la concreta gestione dei trasferimenti a destinazione vincolata (soprattutto in materia di trasporto pubblico locale e formazione e lavoro) richiede ulteriori risorse, da reperire nel bilancio provinciale. Quanto esposto ha rilevanza anche ai fini del conseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, in quanto, a fronte della necessità del conseguimento di predeterminati saldi, la spesa per funzioni delegate risulta rigida ed incompressibile.

A seguito della predetta relazione, concretante una segnalazione del responsabile del servizio economico e finanziario ai sensi dell'art. 153, comma 6, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, al fine di avere un quadro più preciso circa la situazione finanziaria della provincia di Genova, è stato esaminato il questionario compilato dal collegio dei revisori dei conti in base ai dati del rendiconto consuntivo 2013. A seguito di tale verifica, con nota prot. 3676 del 31 dicembre 2014, il magistrato istruttore ha evidenziato le seguenti criticità:

- squilibrio di parte corrente, registrante un saldo negativo di euro 20.908.519 (ridotto a euro 1.365.216 in applicazione dei nuovi principi contabili discendenti dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118);
- rilevante mole di residui attivi (euro 29.230.782), discendenti da accertamenti iscritti in esercizi anteriori al 2009, a titolo di trasferimenti di parte corrente da altri enti pubblici;
- rilevante mole complessiva di residui attivi per contributi e trasferimenti da Regione (sia di natura corrente, pari a euro 34.396.915, che in conto capitale, pari a euro 3.246.411);
- mancato conseguimento del saldo obiettivo posto dal patto di stabilità interno per l'esercizio 2013.

Per ognuna di tali criticità, il magistrato istruttore ha chiesto all'Ente di fornire aggiornamenti anche in relazione all'esercizio 2014 (con produzione dei pertinenti prospetti in base ai dati di preconsuntivo) e di dettagliare le azioni intraprese per attenuarne l'incidenza sui

futuri equilibri di bilancio. Inoltre, ha chiesto di precisare l'ammontare delle anticipazioni di cassa utilizzate nel corso del 2014, il numero di giorni complessivi in cui il ridetto utilizzo è avvenuto, nonché l'intervenuta estinzione al 31 dicembre 2014.

L'esame collegiale si rende necessario, altresì, al fine di accertare la corretta applicazione, nell'esercizio 2014, delle sanzioni previste per la violazione, nell'esercizio 2013, del patto di stabilità interno.

Con l'occasione, al fine di permettere adeguato esame istruttorio delle criticità esposte nella relazione, a firma del Responsabile del servizio economico e finanziario, sull'attuale situazione economico finanziaria della Provincia, è stato chiesto di acquisire la delibera di approvazione del bilancio di previsione e dei provvedimenti per la salvaguardia degli equilibri di bilancio per l'esercizio 2014, nonché il prospetto dimostrativo del conseguimento, in base ai dati di preconsuntivo, degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno per il 2014.

All'adunanza della Sezione del 26 febbraio 2015 sono intervenuti, in rappresentanza dell'Ente, il direttore generale, dott. Piero Araldo, il responsabile del servizio economico e finanziario, dott.ssa Giulia Olivieri, ed il presidente del collegio dei revisori dei conti, dott. Andrea Chiossi.

Appare necessario precisare che l'art. 1, comma 14, della legge 7 aprile 2014, n. 56, nell'ambito del processo di razionalizzazione delle province e delle città metropolitane, ha disposto che il presidente della provincia e la giunta provinciale, in carica alla data di entrata in vigore della legge, restino in carica, a titolo gratuito, per l'ordinaria amministrazione e per gli atti urgenti e improrogabili, fino al 31 dicembre 2014. In tale arco temporale, il presidente assume anche le funzioni del consiglio provinciale. Il successivo comma 16 della citato art. 1 della legge n. 56 del 2014 ha, inoltre, previsto che, dal 1° gennaio 2015, le città metropolitane, istituite ai sensi del precedente comma 5 (fra cui, quella di Genova), subentrino alle province omonime, succedano ad esse in tutti i rapporti attivi e passivi e ne esercitino le funzioni. Dalla predetta data il sindaco del comune capoluogo assume le funzioni di sindaco metropolitano e la città metropolitana opera con il proprio statuto e i propri organi.

Di conseguenza, la presente deliberazione, avente ad oggetto le azioni, adottate dalla provincia di Genova, finalizzate alla salvaguardia degli equilibri di bilancio per l'esercizio 2014, viene inviata, per l'adozione dei conseguenti provvedimenti, al sindaco della città metropolitana di Genova.

Considerato in fatto e diritto

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166, ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La magistratura contabile ha sviluppato le indicate verifiche in linea con le previsioni



contenute nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1, lett. e) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-*bis* (intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal Patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In base al citato art. 148-*bis*, comma 3, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il Patto di stabilità interno", gli Enti locali Interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del servizio sanitario nazionale, finalizzati ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle

pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale di controllo non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, l'attività di controllo suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

I. Equilibrio complessivo di bilancio

La provincia di Genova non ha approvato il rendiconto consuntivo 2013 in sostanziale equilibrio di parte corrente, in quanto le entrate correnti (Titoli I, II, III) sommano l'importo di euro 132.743.723, mentre le spese correnti (Titolo I) risultano pari a euro 141.892.989, che, sommate agli oneri per il rimborso della quota capitale di mutui (Titolo III), pari ad euro 11.759.254 (cfr. art. 162, comma 6, d.lgs. n. 267/2000), fanno emergere un disavanzo di parte corrente pari a euro 20.908.519.

L'importanza di tale dato va valutata anche in rapporto all'incidenza sull'avanzo di amministrazione, che costituisce, ai sensi dell'art. 187 del d.lgs. n. 267/2000, la principale risorsa a copertura di eventuali contingenti squilibri di bilancio.

ESERCIZIO	DIFFERENZA DI PARTE CORRENTE	RISULTATO D'AMMINISTRAZIONE
<u>2013</u>	<u>-20.908.519,88</u>	<u>40.793.234,94</u>
2012	20.675.510,04	46.668.956,81
2011	3.670.303,56	2.063.761,06

L'esposta situazione di squilibrio ha trovato solo parziale attenuazione nell'applicazione dell'avanzo d'amministrazione (per euro 2.096.511,03). L'esercizio 2013 si chiude, infatti, con un saldo negativo finale pari a euro 19.586.399,34 (cfr. tabella 1 del questionario 2013).

Anche la gestione di competenza chiude con un segno negativo, come da sintesi riportata nello schema che segue.

	2011	2012	2013
Accertamenti	180.597.864,80	162.782.104,27	206.443.922,81
Impegni	180.463.423,85	143.405.602,22	207.809.138,99
Saldo di competenza	134.440,95	19.376.502,05	-1.365.216,18

La descritta situazione di squilibrio si riduce sensibilmente, pur permanendo negativa, in base ai prospetti contabili redatti ai sensi del d.lgs. n. 118 del 2011, recante "Disposizioni in

materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42".

La provincia di Genova, infatti, dal 2012, ha avviato il percorso di sperimentazione previsto dall'art. 78 del ridetto d.lgs. n. 118 del 2011 (art. 36, prima delle modifiche e integrazioni apportate dal decreto legislativo 10 agosto 2014, n. 126).

Si riporta schema di sintesi.

Equilibrio di parte corrente			
		2013 Previsioni	2013 rendiconto
Fondo Pluriennale vincolato per spesa corrente	+	12.101.322,97	18.221.183,16
Entrate titolo I	+	62.750.000,00	60.634.834,23
Entrate titolo II	+	85.861.418,53	61.462.890,83
Entrate titolo III	+	13.729.850,43	10.645.997,82
Totale titoli I,II,III (A)		174.442.591,93	150.964.906,04
Disavanzo di amministrazione	-		
Spese titolo I (B)	-	161.124.352,86	131.484.475,35
Impegni confluivi nel FPV (B1)	-	2.500.014,37	10.408.513,21
Rimborso prestiti Titolo IV (C)	-	9.717.000,00	11.759.254,20
Differenza di parte corrente (D=A-B-B1-C)	-	1.101.224,70	-2.687.336,72
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente (+) / Copertura disavanzo (-) (E)	+	0,00	2.096.511,03
Entrate diverse destinate a spese correnti (F) di cui:	+		
Contributo per permessi di costruire	+		
Plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali	+		
Altre entrate (specificare)	+		
Entrate correnti destinate a spese di investimento (G) di cui:	-	1.101.224,70	774.390,49
Proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada	-		
Altre entrate (specificare)	-		
Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale (H)	+		
Saldo di parte corrente al netto delle variazioni (D+E+F-G+H)	-	0,00	-1.365.216,18

Equilibri di bilancio per l'esercizio 2014

Il dirigente dell'area risorse finanziarie della Provincia, come accennato nelle premesse, ha inviato alla Sezione, in data 8 settembre 2014, una segnalazione, ex art. 153, comma 6, del d.lgs. n. 267 del 2000, nella quale ha evidenziato, alla luce delle periodiche verifiche finalizzate alla salvaguardia degli equilibri finanziari della gestione e dei vincoli di finanza pubblica, come, nel corso della gestione 2014, vi siano state maggiori spese e minori entrate rispetto agli stanziamenti del bilancio di previsione.

L'indicata norma del TUEL dispone, infatti, che il regolamento di contabilità dell'ente locale disciplini le segnalazioni obbligatorie che il responsabile finanziario deve effettuare, al legale rappresentante dell'ente, al Consiglio, al segretario ed all'organo di revisione, nonché alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, ove rilevi che la gestione delle entrate o delle spese evidenzia il costituirsi di situazioni di pregiudizio agli equilibri del bilancio. Tale segnalazione va effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti e sollecita il

Consiglio a provvedere, entro trenta giorni, all'adozione delle azioni necessarie al riequilibrio, a norma dell'art. 193 del medesimo TUEL.

Nell'indicata segnalazione, il responsabile del servizio economico e finanziario ha evidenziato, in primo luogo, come il d.l. n. 66 del 2014, convertito dalla legge n. 89 del 2014, sia intervenuto, nuovamente, sulla capacità di spesa delle province (e, di riflesso, delle città metropolitane), nonché sull'intero impianto della legge complessiva di riforma n. 56 del 2014, recante "*Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni*".

Infatti, l'art. 8 del ridetto decreto-legge ha previsto, per l'intero comparto della pubblica amministrazione, una riduzione della spesa per acquisto di beni e servizi per complessivi 2.100 milioni di euro per il solo anno 2014, così suddivisa:

- 700 milioni di euro a carico delle regioni;
- 700 milioni di euro a carico degli enti locali (340 per le province e le città metropolitane; 360 per i comuni);
- 700 milioni di euro a carico delle amministrazioni centrali.

Le stesse riduzioni si applicano a decorrere dal 2015.

La determinazione delle modalità di quantificazione dei tagli, per ciascun ente pubblico, è effettuata con i criteri di cui all'art. 47 dello stesso decreto-legge.

Inoltre, l'art. 19 del d.l. n. 66 del 2014, convertito dalla legge n. 89 del 2014, ha inserito, nel corpo della legge di riforma delle province n. 56 del 2014, un nuovo comma 150-*bis*, prevedendo, per l'anno 2014, che le province e le città metropolitane, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e per la riduzione dei costi della politica, assicurino un ulteriore contributo, pari a 100 milioni di euro (che si riducono a 60 nel 2015, ed a 69 dal 2016). Il decreto attuativo del Ministro dell'interno del 16 settembre 2014 ricorda che la motivazione del provvedimento risiede nel progressivo venir meno delle elezioni provinciali e nella gratuità delle attività svolte dai componenti degli organi elettivi a seguito della legge n. 56 del 2014, che prevede la trasformazione di province e città metropolitane in enti di secondo livello.

In definitiva, precisa la segnalazione del responsabile del servizio economico e finanziario, le province e le città metropolitane, in virtù della legge n. 56 del 2014 e dei risparmi richiesti dal complesso delle norme inserite nel decreto-legge n. 66 del 2014, devono assicurare un contributo alla finanza pubblica pari a 444,5 milioni per l'anno 2014 (che aumenta a 576,7 per l'anno 2015 ed a 585,7 per gli anni 2016 e 2017). Si riporta schema di sintesi.

Norma d.l. n. 66/2014	2014	2015	2016
Art. 19 - Costi della politica	100	60	69
Artt. 8 e 47 - Beni e servizi	340	510	510
Art. 15 - Autovetture	0,7	1	1
Art. 14 - Incarichi di consulenza e collaborazione	3,8	5,7	5,7
Totale	444,5	576,7	585,7

(dati in milioni di euro)

La ripartizione di tali riduzioni, tra i diversi enti, è stata determinata, come accennato, con vari decreti a firma del Ministero dell'interno, in particolare con il decreto ministeriale 16 settembre 2014, per i tagli ai costi della politica (art. 19 d.l. n. 66 del 2014; art. 1, comma 150-*bis*, legge n. 56 del 2014), e con il decreto ministeriale 10 ottobre 2014, per i tagli alla spesa per acquisti di beni e servizi (artt. 8 e 47 d.l. n. 66 del 2014).

Le norme in discorso, inoltre, non prevedono solo l'obbligo, da parte degli enti destinatari, di perseguire l'obiettivo di riduzione della spesa, ma di versare all'entrata del bilancio dello Stato il risparmio conseguito. In caso di mancato versamento, la norma consente all'Agenzia delle Entrate di recuperare quanto dovuto mediante trattenuta di quanto spettante alle province a titolo di imposta sull'assicurazione per la responsabilità civile da circolazione dei veicoli (cfr. art. 47, commi 2, 3 e 4, d.l. n. 66 del 2014).

Secondo la richiamata segnalazione a firma del responsabile del servizio economico e finanziario, si tratta di obiettivi di riduzione insostenibili per le province. La nota ricorda, in proposito, come, dal 2009 al 2013, le manovre finanziarie hanno inciso sulla spesa primaria delle province per il 27%, pur costituendo il comparto solo il 1,4% della spesa pubblica complessiva. L'iniquità della ripartizione dei tagli, attuata con il d.l. n. 66 del 2014, sarebbe evidente, secondo la segnalazione, se si confronta la spesa primaria delle amministrazioni centrali (esclusa la previdenza), pari a 172 miliardi (anno 2012), con quella delle autonomie territoriali e locali (esclusa la sanità), pari a 101 miliardi. Adottando un criterio coerente con questi valori, una manovra equa avrebbe dovuto far gravare i 2.100 milioni di euro di tagli sullo Stato per il 63% (pari a 1,3 miliardi) e su regioni ed enti locali per il rimanente 37% (pari a 800 milioni).

Allo stesso tempo, prosegue la segnalazione, se si analizza il solo obiettivo attribuito agli enti locali (700 milioni di euro nel 2014) e lo si rapporta alla rispettiva spesa primaria, pari a 10 miliardi per le province ed a 58 miliardi per i comuni, una ripartizione equa avrebbe imposto riduzioni pari a 143 milioni di euro per le province (in luogo dei 340 attribuiti) ed a 557 milioni per i comuni (in luogo dei 360 attribuiti). Ripartire, invece, conclude la nota, una riduzione di spesa pari a 2,1 miliardi di euro in parti uguali tra Stato, regioni ed enti locali, significa non tener conto di elementari criteri proporzionali.

Oltretutto, alla data della citata segnalazione, non risultavano emanati i decreti attuativi, previsti dalla legge n. 56 del 2014 per l'assegnazione delle funzioni non più provinciali a Comuni e Regioni (con DPCM del 26 settembre 2014 sono stati definiti i "*Criteri per l'individuazione dei beni e delle risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative connesse con l'esercizio delle funzioni provinciali*"). Tale circostanza ha l'effetto di aggravare ulteriormente la situazione finanziaria delle province, che devono gestire le funzioni attribuite dalla legge prima della recente riforma, ma con risorse limitate.

Per quanto riguarda, nello specifico, la provincia di Genova, la segnalazione del responsabile del servizio finanziario ricorda che il bilancio 2014 ha dovuto incorporare anche i tagli di risorse aventi fonti nei provvedimenti di finanza pubblica anteriori al d.l. n. 66 del 2014 (pari a 11 milioni di euro nel 2012 ed a 20 milioni nel 2013 e nel 2014). L'effetto combinato delle predette riduzioni ha costretto l'Ente a contenere al minimo le spese di funzionamento, nonché a non attivare nuovi mutui nel corso degli ultimi tre anni (2012-2013-2014), in modo da ridurre il carico dell'ammortamento sulla parte corrente e recuperare risorse per altri servizi. Infine, in quanto commissariata da oltre due anni, la Provincia non ha costi della politica da ridurre, mentre le assunzioni di personale sono state totalmente bloccate, già dal 2013, in virtù di specifica previsione normativa (art. 16, comma 9, decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135).

Le azioni intraprese, precisa la segnalazione, hanno consentito la quadratura dei conti, ma le scelte adottate si sono ripercosse necessariamente sull'esercizio delle funzioni fondamentali dell'Ente (in particolare, per gli interventi in materia di viabilità, edilizia scolastica e ambiente).

I tagli subiti negli anni non si riferiscono solo a mancati trasferimenti dallo Stato, ma hanno agito anche sulle risorse proprie, in particolare sull'imposta per l'assicurazione sulla responsabilità civile per la circolazione dei veicoli, della quale lo Stato trattiene una parte degli introiti per compensare i trasferimenti erariali soppressi. In sostanza, a fronte di 20 milioni di euro di tagli (che, successivamente al d.l. n. 66 del 2014, sono aumentati a 27,7 milioni), dato che i trasferimenti erariali assegnati alla Provincia nel 2013 (e nel 2014) avrebbero dovuto essere pari alla minore somma di 14,5 milioni di euro, lo Stato trattiene la differenza su un'entrata propria della provincia (l'imposta sulla RC Auto). Per il 2014, tale differenza raggiunge la cifra di circa 13 milioni di euro: ciò ha contribuito a peggiorare anche la situazione di liquidità dell'Ente.

Infatti, alle criticità strutturali di bilancio, sinora esposte, si associa la carenza di liquidità. Solo nel maggio 2014 la Provincia ha interamente riscosso il credito, pari a circa 32 milioni di euro, vantato nei confronti dello Stato, a titolo di trasferimenti, relativamente agli anni 1998-2007. Grazie a tale riscossione, la Provincia ha provveduto al pagamento di tutte le fatture, e delle analoghe richieste di pagamento, scadute ed esigibili. Pertanto si trovava, alla data della segnalazione (settembre 2014), in una situazione di regolarità riguardo alle norme sul rispetto dei tempi di pagamento imposti alle pubbliche amministrazioni (senza aver attivato le anticipazioni di liquidità previste dal decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, che, invece, avrebbero ulteriormente aggravato i futuri equilibri di parte corrente).

I tagli previsti dal d.l. n. 66 del 2014 hanno, infine, reso impossibile il conseguimento degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno per il 2014 (cristallizzati da due anni, e non modificati in maniera coerente al vistoso calo di entrate).

Per quanto riguarda l'impatto sui servizi erogati dalla Provincia, la segnalazione ricorda come le esposte riduzioni abbiano portato a livelli insufficienti la relativa erogazione soprattutto in materia di viabilità, ambiente e manutenzione scolastica, annullando qualsiasi possibilità di intervento sul fronte della manutenzione straordinaria.

La provincia di Genova, infatti, ha già attivato l'aumento massimo delle aliquote per affrontare i tagli subiti negli ultimi anni. I tributi provinciali, inoltre, non garantiscono un gettito sicuro e costante nel tempo:

- l'Imposta provinciale di trascrizione sui passaggi di proprietà degli automezzi (IPT), che viene riscossa materialmente dall'ACI, ha subito un andamento sempre decrescente, dovuto alla crisi del mercato dell'auto;

- l'Imposta sull'assicurazione per la responsabilità civile discendente dalla circolazione dei veicoli (riscossa dall'Agenzia delle Entrate e riversata sui conti di tesoreria unica della provincia) risente anch'essa della diminuzione generale del parco auto in circolazione (oltre ad essere una delle maggiori tasse evase dai contribuenti);

- l'addizionale provinciale sulla Tassa per lo smaltimento dei rifiuti urbani, riscossa insieme al tributo principale, e riversata successivamente dai comuni (in caso di gestione diretta) o dall'agente della riscossione (in caso di esternalizzazione della riscossione), risente fortemente dei repentini mutamenti legislativi degli ultimi anni, tanto che la Provincia, al momento della segnalazione del 8 settembre 2014, dichiara di non aver riscosso nulla in competenza 2014, oltre a dover ancora incassare diverse quote relative ad anni pregressi (a tal fine, il Commissario straordinario ha sollecitato ripetutamente i sindaci del territorio).

In ultimo, la segnalazione ricorda l'enorme impatto che, sul bilancio provinciale, hanno le funzioni delegate e/o trasferite dalla regione Liguria. I trasferimenti a destinazione specifica e vincolata, soprattutto in materia di trasporto pubblico e formazione e lavoro (circa 40/60 milioni di euro in media all'anno fino al 2013), creano ulteriore fabbisogno finanziario. Infatti, a tali fondi vincolati occorre aggiungere la necessità di finanziamento della struttura provinciale e delle attività connesse alla gestione (personale e acquisto di beni e servizi). Tale esborso, da anni totalmente a carico della Provincia, è stato stimato in circa 13 milioni di euro l'anno. Nel bilancio si ritrovano quindi risorse vincolate che, unite a quelle ad esse strettamente connesse e indispensabili per una corretta gestione delle prime, rendono quest'ultimo estremamente rigido.

Inoltre, le risorse regionali vincolate all'esercizio delle funzioni delegate penalizzano la Provincia, sia nella distribuzione dei tagli ai trasferimenti (parametrati sulla spesa complessiva lorda, cfr. art. 47 d.l. n. 66 del 2014), sia nell'obiettivo del patto di stabilità interno, in quanto, pur incomprimibili, rientrano nella determinazione degli obiettivi (per approfondimenti circa le modalità di determinazione degli obiettivi annuali si rinvia alla Circolare MEF-RGS n. 6/2014). La segnalazione ricorda come tale problematica sia stata ripetutamente fatta presente in



Regione anche in rapporto ad alcune questioni relative ad enti di formazione falliti, che non sono riusciti a rendicontare le attività effettuate (i cui oneri sono rimasti a carico della Provincia, non essendo stati riconosciuti nella spesa rimborsata dalla Regione a rendiconto, contribuendo negli anni a peggiorare la situazione di bilancio dell'Ente).

In generale, i rapporti tra le regioni e le provincie, afferenti alla gestione delle funzioni delegate o trasferite, sono stati ripetutamente oggetto di interventi anche in sede di Conferenza Unificata, senza che, peraltro, siano stati raggiunti risultati concreti per il superamento della problematica, soprattutto dopo l'avvio dei provvedimenti legislativi di riduzione della spesa, che hanno inciso pesantemente sulle risorse delle Province.

Al fine di completare l'esame della ridetta segnalazione, pervenuta ai sensi dell'art. 153, comma 6, del TUEL, il magistrato istruttore, con istanza istruttoria n. 3676 del 31 dicembre 2014, ha richiesto di produrre le deliberazioni di approvazione del bilancio di previsione della Provincia per l'esercizio 2014 e dei provvedimenti finalizzati alla salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193 TUEL), nonché il prospetto dimostrativo del conseguimento, in fase di previsione, degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno.

In riscontro, il dirigente dell'area risorse finanziarie, con nota n. 6031 del 21 gennaio 2015, ha trasmesso la documentazione n. 1 dell'8 gennaio 2014, con la quale il Commissario straordinario ha approvato il bilancio triennale 2014-2016 ed i relativi allegati.

Quest'ultimo riporta previsioni di entrata complessive per euro 191.914.453,81 e di spese per euro 212.431.549,07. L'equilibrio del bilancio è garantito dagli accantonamenti al fondo pluriennale vincolato, sia di parte corrente (euro 5.057.317,31) che in conto capitale (euro 15.459.777,95), previsti dal nuovo sistema di contabilità (d.lgs. n. 118/2011).

Nelle premesse la delibera evidenzia come i valori del bilancio triennale siano sostanzialmente costanti per quanto concerne la parte corrente, mentre risultano fortemente penalizzati gli investimenti che, esaurita la quota di entrate confluita nel fondo pluriennale vincolato agli investimenti, non beneficiano di nuove risorse. Le entrate in conto capitale (Titolo 4) si riducono, infatti, dagli euro 8.092.896,24 del 2014, agli euro 180.760,09 del 2016, le accensioni di prestiti (Titolo 6) sono pari a zero sia nel 2015 che nel 2016. Il calo deriva dalla forte contrazione dei trasferimenti regionali, nonché dall'impossibilità di contrarre prestiti in ragione della difficoltà di assicurare, negli anni successivi, adeguate risorse di parte corrente all'ammortamento del debito (tali spese concorrono, infatti, ai sensi dell'art. 162, comma 6, del d.lgs. n. 267 del 2000, alla determinazione degli equilibri di parte corrente).

In seguito all'approvazione delle riduzioni di spesa disposte dal d.l. n. 66 del 2014, convertito dalla legge n. 89 del 2014, il responsabile del servizio economico e finanziario, nella segnalazione dell'8 settembre 2014, aveva ricordato come, sulla base di una stima provvisoria effettuata dall'Unione delle Province Italiane (conforme ai dati utilizzati da parte del Ministero dell'economia e delle finanze e del Ministero dell'interno, cui spettava adottare i decreti



attuativi previsti dagli art. 19 e 47 del citato d.l. n. 66 del 2014), l'Amministrazione aveva adottato, con parere favorevole del collegio dei revisori dei conti, la delibera di variazione di bilancio n. 22 del 30 giugno 2014, con l'obiettivo di riallineare gli impieghi alle risorse, anche attraverso l'iscrizione, in competenza 2014, di una parte dei contributi erariali pregressi, riscossi nel maggio 2014, che non avevano riscontro in residui attivi, poiché erano stati stralciati dal conto del bilancio e mantenuti, quali crediti di difficile esigibilità, solo nella situazione patrimoniale dell'ente (cfr. art. 228, comma 3, e art. 230, comma 5, del d.lgs. n. 267 del 2000).

Queste le riduzioni stimate, per il bilancio della provincia di Genova, dalla citata delibera di variazione n. 22/2014.

<i>(dati in milioni di euro)</i>	2014	2015	2016
Riduzione per beni e servizi	5,200	8,200	8,200
Art. 14 -- Incarichi	0,100	0,130	0,130
Art. 15 -- Auto	0,050	0,070	0,070
Art. 19 - Costi della politica	0,150	0,100	0,100
Totale	5,500	8,550	8,550

Le modifiche al bilancio di previsione triennale 2014/2016 finalizzate al ripristino dell'equilibrio nei conti dell'Ente, soprattutto per quanto concerne l'esercizio 2014, tenuto conto che i tagli sono stati disposti da una legge approvata in corso d'anno, hanno fatto leva, dal lato delle entrate, sulla citata riscossione dei crediti vantati nei confronti dello Stato (i Titoli 2 e 6 registrano, infatti, un incremento complessivo di 6,5 milioni di euro), dal lato della spesa, dalla contrazione di quella corrente (in particolare, per il personale), pari a circa 2,3 milioni di euro. La delibera di variazione incorpora, altresì, la mancata realizzazione, entro fine esercizio, dell'entrata (euro 1.807.000) relativa all'alienazione di un immobile.

Con decreto del 16 settembre 2014, il Ministro dell'Interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, ha determinato il riparto del contributo alla finanza pubblica, pari a 100 milioni di euro per l'anno 2014 a carico delle province, disposto dall'art. 19 del citato d.l. n. 66 del 2014 (riduzione dei costi della politica), disponendo che i risparmi conseguiti, pari alle operate riduzioni di spesa, siano versati, entro il 10 ottobre 2014, all'entrata del bilancio dello Stato (capitolo n. 3465, capo 10, "Rimborsi e concorsi diversi dovuti dalle province").

Allo stesso modo, con decreto del 10 ottobre 2014, il Ministro dell'Interno ha determinato il riparto, a carico delle province, della riduzione di spesa, pari complessivamente a 340 milioni di euro per l'anno 2014, disposta dagli artt. 8 e 47 del d.l. n. 66 del 2014 (acquisto di beni e servizi), anche in questo caso con obbligo di versamento dei risparmi conseguiti all'entrata del bilancio dello Stato.

Alla provincia di Genova, le tabelle allegate ai decreti ministeriali citati attribuiscono i sotto riportati obiettivi di risparmio, pari complessivamente a circa 6,7 milioni di euro

(superiori per circa 1,2 milioni di euro alle stime sulla cui base era stata adottata la delibera di variazione di bilancio n. 22/2014).

	2014	2015
Costi della politica	1.538.676,59	923.205,96
Costi beni e servizi	5.229.960,80	7.844.941,20
Totale	6.768.637,39	8.768.147,16

Per compensare tali riduzioni, riferiva la segnalazione, la Provincia ha avviato un processo accurato di revisione della spesa, che ha comportato la revisione di tutti i contratti in vigore e la conclusione di un accordo con le rappresentanze sindacali dei dipendenti al fine di produrre risparmi sulle spese relative al personale, per quanto concerne l'orario di servizio, lo straordinario e le trasferte, i buoni pasto (che sono stati ridotti nella quantità assegnata a ciascun dipendente e aboliti per i dirigenti). Tale manovra, adottata con la deliberazione n. 36 del 30 settembre 2014, di verifica della permanenza degli equilibri di bilancio, tuttavia, non ha tenuto conto dell'entità complessiva dei tagli (al momento dell'approvazione non era stato ancora pubblicato il decreto del Ministero dell'Interno del 10 ottobre 2014). Inoltre, per quanto riguarda i cosiddetti "costi della politica" (oggetto di riduzione, con obbligo di versamento, in virtù dell'art. 1, comma 150-bis, legge n. 56 del 2014), la segnalazione sottolineava l'azzeramento presso la Provincia già dal 2012 (con conseguente sottrazione di risorse ad altri servizi per rispettare il dettato normativo).

La delibera di verifica degli equilibri di bilancio, n. 36/2014, adottata ai sensi dell'art. 193 del d.lgs. n. 267 del 2000, attesta, tuttavia, la sussistenza, in quel momento, del pareggio finanziario ed economico, rinviando a successivi provvedimenti, da inserire nella variazione generale di assestamento, da adottarsi entro il 30 novembre, eventuali ulteriori variazioni. La delibera attesta, altresì, l'esistenza, a quella data, degli altri equilibri stabiliti dalle norme vigenti per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti (cfr. art. 162, comma 6, d.lgs. n. 267 del 2000), nonché l'assenza di debiti fuori bilancio.

Nella risposta istruttoria del 21 gennaio 2015, la Provincia ha precisato come le operazioni di chiusura dell'esercizio 2014 hanno evidenziato il permanere delle difficoltà già riscontrate in merito nel 2013. Vengono riportati di seguito i dati di preconsuntivo, conformi alla tabella "Risultato della gestione di competenza", di cui al punto 1.1 della relazione predisposta annualmente dal collegio dei revisori dei conti:

	2011	2012	2013	2014
Accertamenti	180.597.864,80	162.782.104,27	206.443.922,81	247.763.662,42
Impegni	180.463.423,85	143.403.602,22	207.809.138,99	248.621.713,82
Saldo	134.440,95	19.378.502,05	-1.365.216,18	-858.051,40

Il risultato della gestione di competenza 2014 (negativo per euro 858.051), in

aderenza ai nuovi principi contabili dettati dal d.lgs. n. 118/2011, è stato così determinato:

	<u>Entrate</u>	<u>Spese</u>	<u>Risultato gestione competenza</u>
Avanzo vincolato alle spese in conto capitale	151.833,28		
Fondo pluriennale vincolato alle spese in conto capitale	25.456,573,24		
Fondo pluriennale vincolato alle spese di parte corrente	11.524.375,24		
Accertamenti di competenza	210.630.880,66		
<u>Totale</u>	<u>247.763.662,42</u>		
Impegni di competenza		248.621.713,82	
<u>Differenza</u>			<u>-858.051,40</u>

Gli accertamenti e gli impegni dell'esercizio 2014 comprendono, in aderenza ai nuovi principi contabili (d.lgs. n. 118 del 2011), gli stanziamenti del Titolo VII dell'entrata e del Titolo V della spesa, relativi all'utilizzo ed alla restituzione dell'anticipazione di tesoreria (per inciso, mai utilizzata dalla Provincia in esercizi precedenti), che pareggiano nella somma totale di euro 45.558.437, corrispondenti ai prelievi effettuati, e restituiti, di volta in volta, all'Istituto tesoriere.

Anche la situazione di parte corrente (determinata con i criteri previsti dall'art. 162, comma 6, del d.lgs. n. 267 del 2000) chiude, come già accaduto nel 2013, con un segno negativo.

	Rendiconto 2014	
Fondo pluriennale vincolato per spesa corrente	+	11.524.375,24
Entrate titolo I	+	65.181.065,16
Entrate titolo II	+	52.675.249,91
Entrate titolo III	+	13.880.413,14
Totale entrate titoli I,II,III (A)		143.261.103,45
Disavanzo di amministrazione	-	-
Spese titolo I (B)	-	129.979.614,50
Impegni confluiti nel FPV (B1)	-	4.742.194,25
Rimborso prestiti Titolo IV (C)	-	9.621.577,87
<u>Differenza di parte corrente (D=A-B-B1-C)</u>	-	<u>- 1.082.283,17</u>
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente (+) / Copertura disavanzo (-) (E)	+	-
Entrate diverse destinate a spese correnti (F) di cui:	+	
<i>Contributo per permessi di costruire</i>	+	-

Plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali	+	-
Altre entrate (specificare)	+	-
Entrate correnti destinate a spese di investimento (G) di cui:	-	
Proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada	-	-
Altre entrate (specificare)	-	-
Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale (H)	+	-
Saldo di parte corrente al netto delle variazioni (D+E+F-G+H)	-	-1.082.283,17

Il risultato d'amministrazione si mantiene, invece, in lieve avanzo (circa 1,5 milioni di euro), come da seguente tabella.

Fondo di cassa al 31/12/2014	9.662.402,02
Residui attivi	105.130.752,66
Residui passivi	89.579.328,58
Risultato d'amministrazione (al lordo del Fondo pluriennale vincolato)	25.213.826,10
Fondo pluriennale vincolato di parte corrente	8.389.100,99
Fondo pluriennale vincolato in conto capitale	13.019.093,99
Avanzo di amministrazione	3.805.631,12
Accantonamento al Fondo crediti dubbia esigibilità	2.263.000,00
Avanzo di amministrazione libero	1.542.631,12

Per quanto riguarda le azioni intraprese per attenuare l'incidenza sui futuri equilibri di bilancio del deficit della gestione di competenza (proveniente dalla gestione corrente), l'Amministrazione ha ribadito di aver posto in essere, nel 2014, tutte le misure possibili, già evidenziate nella relazione integrativa alla richiesta di chiarimenti (nota n. 84449 dell'8 settembre 2014) sul rendiconto consuntivo 2012. Aggiunge che, sempre nel corso dell'esercizio 2014, ha autorizzato il comando di n. 40 dipendenti, in prevalenza presso l'Agenzia delle Dogane (n. 35), con alleggerimento della spesa per il personale per circa 1,5 milioni di euro.

La risposta del 21 gennaio 2015 conclude ricordando come l'art. 1, comma 418, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015), abbia previsto, per province e città metropolitane, ulteriori tagli di risorse, pari complessivamente a 1 miliardo di euro nel 2015, a 2 miliardi nel 2016 ed a 3 miliardi nel 2017. Contemporaneamente ha disposto (art. 1, comma 421) che i ridetti enti debbano rivedere le proprie dotazioni organiche al fine di abbattere il costo del personale in servizio alla data dell'8 aprile 2014 (entrata in vigore della legge di riordino n. 56/2014), in misura pari al 50% (le province) ed al 30% (le città

metropolitane). Tale processo dovrebbe svolgersi in coerenza con quanto contenuto nel disegno di legge sul riordino delle funzioni, previsto dalla citata legge 56 del 2014, adottato dalla Giunta regionale della Liguria a fine 2014 e, attualmente, all'esame del Consiglio Regionale. In quest'ultimo è previsto che alcune funzioni, già delegate alle Province, siano di nuovo attribuite alla Regione insieme con il personale ad esse preposto.

Ciascun ente locale, per erogare servizi alla collettività, sostiene spese di funzionamento a carattere continuativo (acquisto di beni e servizi, pagamento del personale, rimborso dei mutui in ammortamento, etc.). Principi di sana e corretta gestione impongono di assicurare la copertura di tali spese con entrate di carattere ordinario, evitando il ricorso a mezzi straordinari (mentre il risultato di amministrazione può essere utilizzato per fornire copertura in caso di emergenza di squilibri nel corso della gestione, cfr. art. 187 TUEL).

In relazione a questa esigenza, l'art. 162 del TUEL stabilisce che la situazione corrente, come definita al comma 6, deve essere in equilibrio e non possa avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge (per gli enti in sperimentazione, e, dal 2015, per tutti, quelle indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria).

In presenza di una differenza di parte corrente negativa, la legge prevede che alcune entrate (per loro natura in conto capitale) possano essere utilizzate a copertura. Fra queste, i contributi per permesso di costruire che possono essere ancora, in parte, destinate a spesa corrente. Il relativo utilizzo è consentito dall'articolo 2, comma 8, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 la cui vigenza è stata prorogata, con l'art. 1, comma 536, della legge n. 190 del 2014, fino al 2015. Sotto quest'ultimo profilo, corre l'obbligo di ricordare come l'art. 1, commi 443 e 444, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità per il 2013), abbia invece soppresso la possibilità di utilizzare le plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali, sottraendo una delle risorse che la legge, eccezionalmente, consentiva di utilizzare per conseguire l'equilibrio di bilancio di parte corrente. Allo stato, infatti, queste ultime, sono destinabili, e, in sede di adozione dei provvedimenti di salvaguardia degli equilibri di bilancio (art. 193 TUEL), per la copertura di squilibri di parte capitale (mentre, in sede di bilancio di previsione, la formulazione dell'art. 162, comma 6, TUEL vigente dal 2015 rimette la disciplina al principio contabile applicato della contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011).

La riserva legislativa nell'individuazione d'ipotesi derogatorie al pareggio di parte corrente sottolinea l'importanza per gli enti locali del perseguimento di tale equilibrio a prescindere da entrate di parte capitale o non ripetitive.

Tali previsioni non fanno che esprimere, a livello d'impostazione di bilancio, il principio di equilibrio dei bilanci e sana gestione finanziaria, di cui agli articoli 81, 97 e 119 della Costituzione, in particolare in seguito all'approvazione della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1. I primi due impongono l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito delle

pubbliche amministrazioni. Il secondo prevede che le Regioni e gli enti locali *"hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea"*. Inoltre, *"possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, con la contestuale definizione di piani di ammortamento e a condizione che per il complesso degli enti di ciascuna Regione sia rispettato l'equilibrio di bilancio"*.

Anche le norme costituzionali esprimono il principio secondo cui le entrate in conto capitale non possono, di regola, essere utilizzate per finanziare spesa corrente (mentre non è vietato l'inverso posto che, in questo caso, l'ente pubblico, oltre a garantire la spesa corrente, destina parte delle entrate a spesa d'investimento, creando ricchezza duratura per la collettività).

L'importanza delle prescrizioni introdotte dai citati artt. 162 e 193 del TUEL viene esplicitata altresì dai principi contabili approvati, nel marzo 2004, dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, costituito presso il Ministero dell'Interno. Per questi ultimi, la cui funzione di orientamento viene superata, dal 2015, da quelli contenuti negli allegati al d.lgs. n. 118 del 2011, aventi anch'essi valore di legge, se lo squilibrio si ripete nel tempo è indice di una spesa corrente divenuta strutturalmente superiore alle entrate di pari natura. Pertanto, i rimedi che l'ente deve adottare devono necessariamente consistere, alternativamente o congiuntamente, in una progressiva riduzione della spesa corrente (Titolo I) o in un aumento delle entrate ordinarie (Titoli I, II e III).

Allo stesso modo, il principio contabile applicato della programmazione (Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011 dedica il paragrafo 9.10 agli equilibri di bilancio, in particolare di parte corrente, imposti dall'art. 162 del d.lgs. n. 267 del 2000, ricordando, altresì, come tali definizioni sono destinate ad essere integrata al fine di dare attuazione alla legge rinforzata n. 24 dicembre 2012, n. 243 che, a decorrere dal 2016, prevede, per gli enti territoriali, il rispetto di ulteriori equilibri in termini di competenza finanziaria e di cassa.

II. Residui attivi

L'esame della relazione del collegio dei revisori dei conti sul rendiconto dell'esercizio 2013 ha messo in luce la presenza di residui attivi piuttosto elevati (euro 109.656.082,88). Ai fini istruttori ha acquisito rilevanza, in particolare, l'importo di quelli di parte corrente derivanti da accertamenti per trasferimenti da altri enti pubblici (Titolo II), iscritti in esercizi anteriori al 2009 (euro 29.230.782,55). Di questi ultimi, alla luce della loro vetustà, si presume meno facile la riscossione, con conseguente potenziale incidenza sull'attendibilità del risultato di amministrazione, pari, al 31 dicembre 2013, a euro 40.793.234,94 (euro 4.895.870,67 applicando i nuovi principi contabili, previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011, per gli enti in sperimentazione), di cui euro 2.628.654,35 non vincolato (importo che non muta applicando i nuovi principi contabili).

Analoghi dati si traevano dalla relazione sul rendiconto consuntivo 2012, che palesava residui attivi complessivi per euro 122.232.961,51. Anche in questo caso l'approfondimento istruttorio (nota n. 2556 del 30 luglio 2014) aveva riguardato i residui da trasferimenti correnti (Titolo II) aventi anzianità superiore ai cinque esercizi (nello specifico, anteriori al 2008), il cui importo (euro 34.830.540,40) costituiva quota importante dell'avanzo d'amministrazione (euro 46.668.956,81) ed era sensibilmente superiore alla parte non vincolata (euro 4.415.737,71).

Inoltre, i quadri c) e d) della tabella 1.9.9. ("*Analisi anzianità dei residui*") del questionario sul rendiconto 2013 hanno evidenziato la presenza di un'elevata mole complessiva di residui attivi discendenti da mancate riscossioni di finanziamenti di parte corrente attribuiti dalla Regione (euro 34.396.915,28). Di minore importo, ma comunque significativi, i residui per mancata riscossione di trasferimenti, sempre dalla Regione, di parte capitale (euro 3.246.411,20).

Nella risposta istruttorio dell'8 settembre 2014, pervenuta in relazione all'esame del rendiconto 2012, il responsabile dei servizi finanziari ha preliminarmente ricordato, essendo la Provincia di Genova inserita tra gli enti sperimentatori della nuova contabilità armonizzata prevista dal d.lgs. 118 del 2011, nel corso dell'esercizio 2012 ha effettuato il prescritto riaccertamento straordinario dei residui, attivi e passivi, sia al fine di accertare il permanere delle ragioni creditorie e debitorie, che per effettuare la corretta imputazione all'esercizio di scadenza delle obbligazioni (secondo quanto stabilito dal nuovo principio della c.d. "competenza finanziaria potenziata", cfr. Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011).

L'entità dei residui attivi per trasferimenti correnti (Titolo II), iscritti in esercizi antecedenti al 2008 è stata quindi oggetto, prosegue la risposta, di un'attenta verifica da parte dei servizi competenti per materia, che ha prodotto la riduzione dei residui attivi, oggetto di attenzione istruttorio, da euro 34.830.540 ad euro 1.891.314. Questo lo schema riassuntivo.

<u>Residui attivi titolo II anteriori al 2008</u>	<u>Iniziali 2013</u>	<u>Iniziali 2014</u>	<u>Riscossi al 31/07/2014</u>	<u>Residui da riscuotere</u>
Stato (trasferimenti ordinari)	25.656.947,58	25.602.990,10	25.602.990,10	0,00
Regione (fondi vincolati)	9.056.738,30	1.782.428,27	0,00	1.782.428,27
Comuni (quote ATO)	72.347,98	65.528,32	1.148,60	64.379,72
Province liguri (per spese Ufficio scolastico regionale)	44.506,54	44.506,54	0,00	44.506,54
	<u>34.830.540,40</u>	<u>27.495.453,23</u>	<u>25.604.138,70</u>	<u>1.891.314,53</u>

La risposta ha anche precisato come la consistenza del fondo svalutazione crediti, accantonato nel risultato d'amministrazione dell'esercizio del 2012, è stata determinato avendo riguardo alle seguenti posizioni:

<u>Determinazione fondo svalutazione crediti 2012</u>	<u>Residui attivi esercizi 2012 e precedenti</u>	<u>Percentuale di accantonamento</u>	<u>Fondo svalutazione</u>
Tributi indiretti	25.466.570,11	0,09%	21.991,16

Vendita di beni e servizi (gestione dei beni)	3.538.697,42	5,23%	185.218,86
Proventi dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	1.244.223,32	83,93%	1.044.330,02
	30.249.490,85	4,14%	1.251.540,04

Circa le modalità ed i criteri di determinazione del predetto fondo, la Provincia, in una nota di chiarimenti inviata in data 26 febbraio 2015, ha precisato che l'obbligo imposto dall'art. 6, comma 17, del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, impone agli enti locali di iscrivere nel bilancio di previsione, a decorrere dall'esercizio 2012, un fondo svalutazione crediti per un importo pari almeno al 25% dei residui attivi "di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata" (entrate tributarie ed extratributarie), aventi anzianità superiore ai 5 anni. Invece, come si evince dalla tabella riportata al punto 1.9.9 della relazione al consuntivo 2012, le scritture dell'Ente non riportano residui attivi, iscritti al Titolo I, entrate tributarie, aventi anzianità superiore ai cinque anni. Per quanto riguarda quelli registrati nel Titolo III, entrate extratributarie, la nota ne precisa l'afferenza a crediti relativi a canoni di locazione dovuti da amministrazioni pubbliche, in prevalenza riscossi (anche mediante compensazioni con debiti esistenti nei confronti dei medesimi enti) negli esercizi successivi.

Nella risposta istruttoria del 21 gennaio 2015, relativa al rendiconto 2013, la Provincia ha poi precisato che i residui attivi derivanti da trasferimenti erariali (titolo II), accertati in esercizi anteriori al 2009 (euro 29.230.782), sono stati interamente riscossi nel 2014.

Anche in questo caso, le ridotte posizioni non sono state considerate nell'accantonamento a fondo svalutazione crediti (pari, al 31 dicembre 2013, a euro 2.115.883,04), posto che anche i principi contabili approvati a seguito del d.lgs. n. 118 del 2011 escludono, a tal fine, i crediti vantati verso pubbliche amministrazioni dalle poste da considerare.

Per quanto riguarda la mole complessiva di residui attivi per contributi e trasferimenti dalla Regione (titoli II e IV dell'entrata), esistenti alla chiusura del rendiconto 2013, la risposta del 21 gennaio 2015 ha prodotto la seguente tabella, che sintetizza l'evoluzione della gestione dei ridotti residui nel corso dell'esercizio 2014.

	Residui al 31/12/2013	Riaccertati	Riscossioni	Residui al 31/12/2014
Residui attivi 2013 di parte corrente (Titolo II)	34.396.915,28	33.781.740,44	14.410.429,44	19.371.310,47
Residui attivi 2013 di parte capitale (Titolo IV)	3.246.411,20	3.243.966,26	445.609,60	2.798.356,66
Totale	37.643.326,48	37.025.706,70	14.856.039,04	22.169.667,13

La risposta istruttoria ha precisato che, per quanto riguarda le posizioni di parte corrente, si tratta, in prevalenza, di fondi vincolati alla formazione ed alla promozione di politiche attive del lavoro, che stanno diminuendo man mano che si chiudono le rendicontazioni delle relative

attività. Per quanto concerne le posizioni di parte capitale, si tratta di risorse finalizzate ad opere pubbliche nel settore della viabilità, dell'edilizia e della difesa del suolo, in larga parte rendicontate, che scontano ritardi nel pagamento da parte della Regione, anche in relazione ai vincoli di finanza pubblica (patto di stabilità interno) imposti a quest'ultima.

La risposta conclude precisando l'ammontare dell'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità presente nel risultato d'amministrazione al 31 dicembre 2014, pari a euro 2.263.000.

La materia dei residui, sia attivi che passivi, è di estremo rilievo nell'ambito dei bilanci pubblici e, in particolare, di quelli comunali. La natura finanziaria di questi ultimi e la circostanza che le procedure di entrata e di spesa siano analiticamente suddivise e disciplinate in varie fasi comporta che, in numerose occasioni, le operazioni materiali di incasso o di pagamento non si concludano nell'esercizio nel quale è stato assunto l'accertamento o l'impegno. Pertanto, devono essere mantenuti nelle relative scritture contabili, e nel bilancio, dell'esercizio successivo quali residui, attivi o passivi. Questo impone, al fine di garantire l'attendibilità del risultato d'amministrazione (frutto, come noto, della somma algebrica fra cassa e saldo differenziale fra residui attivi e passivi, cfr. art. 186 TUEL), che, in aderenza al generale principio di prudenza, con specifico riferimento ai residui attivi, possono essere mantenute solo le entrate accertate per le quali permanga un effettivo titolo giuridico di credito a favore dell'ente territoriale. Un eventuale avanzo, infatti, può essere applicato al bilancio di previsione degli esercizi successivi (art. 187 TUEL), fornendo copertura alla spese programmate. Pertanto, l'attendibilità è funzionale ad evitare il rischio di creare una sola fittizia copertura delle spese, con conseguente successiva emersione di passività non programmate (fenomeno ben noto, cui ha cercato di porre rimedio, da ultimo, il d.l. n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013). A questo proposito si ricorda come, a tal fine, il legislatore da tempo ha stabilito che, al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente deve procedere all'operazione di riaccertamento, che consiste nel riesame delle ragioni creditorie e debitorie al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio dell'ente (art. 228, comma 3, del TUEL). L'art. 230, comma 5, del TUEL precisa, poi, che i crediti inesigibili, stralciati dal conto del bilancio, vanno mantenuti nello stato patrimoniale sino al compimento dei termini di prescrizione. La radiazione delle posizioni attive o passive dal conto del bilancio non pregiudica, infatti, l'eventuale nuova iscrizione (in competenza) delle relative entrate se, per fattori sopravvenuti, l'ente consegue l'effettiva riscossione di un'entrata valutata, in sede di riaccertamento annuale, come inesigibile.

Quanto esposto rimane anche dopo l'entrata in vigore, a regime, del d.lgs. n. 118 del 2011, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, salvo il necessario adeguamento nella definizione dei residui attivi e passivi al nuovo principio contabile della competenza finanziaria

c.d. potenziata. In base ai Principi generali allegati al d.lgs. n. 118 del 2011, infatti, *tutte le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive, che danno luogo a entrate e spese per l'ente, devono essere registrate nelle scritture contabili quando l'obbligazione è perfezionata, con imputazione all'esercizio in cui l'obbligazione viene a scadenza. L'accertamento, in particolare, costituisce la fase dell'entrata con la quale si perfeziona un diritto di credito relativo ad una riscossione da realizzare e si imputa contabilmente all'esercizio finanziario nel quale il diritto di credito viene a scadenza.*

Sulla scorta di tale principio, l'art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118 del 2011 rivede la definizione di residui attivi, che risultano costituiti dalle sole entrate accertate esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. Allo stesso modo, i residui passivi sono integrati dalle *spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate.*

Invece, in base ai nuovi principi, le entrate e le spese accertate e impegnate, ma non esigibili nell'esercizio considerato, vanno reimputate all'esercizio in cui sono esigibili, alimentando, nel caso di discrepanza temporale fra accertamenti e impegni, il fondo pluriennale vincolato destinato a dare copertura, nell'entrata degli esercizi successivi, alle spese reimputate (per approfondimenti, si rinvia al paragrafo 9.8 del Principio contabile applicato della programmazione, allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011).

Fondo svalutazione crediti e accantonamento nell'avanzo d'amministrazione

L'art. 6, comma 17, del d.l. n. 95 del 2012, convertito dalla legge n. 135 del 2012, ha imposto agli enti locali, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili di cui al d.lgs. n. 118 del 2011, di iscrivere nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi (percentuale ridotta al 20% per il 2014), derivanti dai Titoli I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. La norma prevede altresì che, previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo quei residui per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità. Si ricorda, in proposito, che l'art. 1, comma 17, del d.l. n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013, ha imposto agli enti locali beneficiari di anticipazioni funzionali al pagamento di debiti pregressi l'elevazione al 30% della percentuale sopra indicata.

A decorrere dall'esercizio 2015, con l'entrata in vigore a regime del nuovo ordinamento contabile (d.lgs. n. 118 del 2011, come integrato dal d.lgs. n. 126 del 2014) occorre fare riferimento alla disciplina ivi prevista (esplicitata, in particolare, nel paragrafo 3.3 del Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011). In base a quest'ultima anche le entrate di dubbia e difficile esazione per le quali non è certa la riscossione integrale vanno accertate per l'intero importo del credito. Tuttavia, al fine di produrre rischi per gli equilibri di bilancio, il principio contabile impone di effettuare, nel

bilancio di previsione, un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, che si trasforma in vincolo di una quota dell'avanzo di amministrazione in sede di rendiconto. Il relativo ammontare non è fisso, ma va determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti (media del rapporto tra incassi e accertamenti per ciascuna tipologia di entrata). L'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, non essendo oggetto di impegno, genera un'economia di bilancio che, tuttavia, confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata (cfr., in tal senso, anche il paragrafo 9.9 del Principio contabile applicato concernente la programmazione, allegato 4/1 al d.lgs. n. 118 del 2011).

III. Situazione di cassa

Alla luce delle situazioni di criticità palesate dal responsabile del servizio economico e finanziario nella segnalazione dell'8 settembre 2014, in sede di esame istruttorio del questionario del collegio dei revisori dei conti sul rendiconto 2013, il magistrato istruttore ha chiesto di precisare l'ammontare delle anticipazioni di cassa utilizzate nel corso del successivo esercizio 2014, il numero di giorni in cui il ridotto utilizzo è avvenuto, nonché l'intervenuta estinzione al 31 dicembre 2014.

Nella risposta del 21 gennaio 2014, il direttore generale della Provincia ha riferito che, nel corso del 2014, l'Ente ha fatto ricorso, per la prima volta, a tale anticipazione, nell'attesa di incassare i trasferimenti erariali (pari a oltre 32 milioni di euro) analizzati nel paragrafo della presente deliberazione relativo ai residui attivi, fondi materialmente erogati dal Ministero nel maggio scorso, a seguito di apposita azione giudiziaria intentata dalla Provincia.

L'anticipazione di cassa è stata interamente restituita nel mese di settembre e, a seguito del versamento a fine anno, da parte della regione Liguria dei finanziamenti in materia di formazione e lavoro (le cui spese, in gran parte, erano già state anticipate dalla Provincia), la situazione di cassa al 31/12/2014 è risultata positiva (euro 9.662.402,02).

La risposta precisa inoltre che, a fronte del reintegro delle anticipazioni di tesoreria utilizzate, a fine esercizio 2014 tutte le fatture esigibili risultano regolarmente liquidate e pagate (sintomo dell'esistenza di una giacenza di cassa priva di oneri latenti, discendenti dalla mancata effettuazione dei pagamenti previsti nei tempi prescritti).

Un quadro sintetico degli importi e della durata delle anticipazione richieste al tesoriere nel 2014 è riportato nel prospetto che segue (dati in euro).

Importo anticipazione concedibile ai sensi dell'art. 222 del TUEL	33.342.299,61
Importo anticipazione concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	33.342.299,61
Entità dell'anticipazione 2014 richiesta oltre i 3/12 (fino ai 5/12)	0,00
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	128
Importo massimo dell'anticipazione giornaliera utilizzata	15.636.121,95
Importo medio dell'anticipazione utilizzata	2.846.773,86
Importo dell'anticipazione non restituita al 31/12	0,00

Il cospicuo utilizzo di anticipazioni di cassa è stato oggetto di vari pronunciamenti da parte delle Sezioni regionali di controllo. In quelle occasioni è stato evidenziato come il protratto ricorso è sintomo di possibili anomalie nella gestione, posto che si tratta di una forma di finanziamento a breve termine, di carattere eccezionale, cui l'ente dovrebbe attingere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità.

Nel caso in cui, infatti, le disponibilità di cassa di cui l'ente dispone non siano sufficienti a soddisfare i pagamenti, l'art. 222 del TUEL consente di richiedere al tesoriere, mediante apposita deliberazione della Giunta, anticipazioni di tesoreria, entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente (limite temporaneamente elevato a cinque dodicesimi dal legislatore in funzione di contingenti esigenze di finanza pubblica, cfr., per esempio, per il 2013, l'art. 1, comma 9, del d.l. n. 35 del 2013, convertito dalla legge n. 64 del 2013). In tale ipotesi, gli interessi sulle anticipazioni decorrono dall'effettivo utilizzo delle somme, secondo le modalità previste dalla convenzione di tesoreria.

Il ricorso all'anticipazione permette di far fronte ai momentanei squilibri di cassa che la gestione del bilancio può generare e che derivano principalmente dalla mancata sincronizzazione fra flusso delle entrate e decorrenza dei pagamenti. Tuttavia, se reiterata nel tempo, protratta per gran parte dell'esercizio, ovvero di sensibile entità, desta perplessità sotto il profilo della sana gestione finanziaria e della garanzia per i futuri equilibri di bilancio.

Produce, in primo luogo, un aggravio finanziario a titolo di interessi passivi. Costituisce, inoltre, un sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza e della conseguente necessità di riprogrammare in sede di bilancio (sulla base della proposta degli organi amministrativi e delle scelte politiche nella selezione degli obiettivi), i tempi di erogazione delle spese (i pagamenti) in misura maggiormente aderente ai flussi di entrata (riscossioni), salvo, naturalmente, il rispetto delle scadenze contrattuali e della disciplina in tema di tempi massimi di pagamento, d.lgs. n. 231 del 2002. Nel caso in cui, invece, la costante criticità di cassa derivi da una strutturale deficienza degli incassi rispetto ai pagamenti, in sede di

programmazione l'organo politico deve adottare le necessarie misure atte ad incrementare l'ammontare delle entrate e/o a ridurre la mole delle spese. Si evidenzia, infatti, come, nei casi più gravi, un sistematico e cospicuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria può, nella sostanza, configurare una violazione del disposto dell'art. 119 Cost., che consente di ricorrere al debito solo per finanziarie spese di investimento.

Appare pertanto necessario che la Città metropolitana di Genova prosegua nell'attività di attento monitoraggio dei tempi di pagamento e riscossione, e della conseguente generale gestione di cassa, cercando di limitare il ricorso alle anticipazioni di tesoreria ai casi fisiologici previsti dai principi di sana gestione finanziaria (momentanei disallineamenti fra flusso delle entrate e insorgenza della necessità di spesa), anche al fine di prevenire eventuali sostanziali squilibri di bilancio ed evitare aggravii finanziari per interessi passivi.

IV. Patto di stabilità interno

Dalla tabella 5.3 del questionario, "Dimostrazione del rispetto del patto di stabilità per l'anno 2013", compilata dall'organo di revisione, si desume il mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2013. Questo lo schema di sintesi

Obiettivo programmatico annuale 2013	euro 12.938.000
Saldo finanziario 2013	euro 8.137.000
Differenza fra saldo e obiettivo annuale	euro -4.801.000

Gli obiettivi finanziari posti dall'annuale disciplina del patto di stabilità interno sono incentrati sul conseguimento di un predeterminato saldo finanziario in termini di competenza mista (calcolato sugli accertamenti/impegni per quanto riguarda la parte corrente e gli incassi/pagamenti per quanto riguarda la parte in conto capitale del bilancio). Il saldo obiettivo da conseguire si costruisce, però, partendo dalle spese correnti impegnate in esercizi precedenti (nello specifico, il triennio 2007, 2008 e 2009). Tale saldo è stato determinato, nel 2013, per la provincia di Genova, secondo lo schema che segue (dati in migliaia di euro).

	2007	2008	2009
Impegni per spesa corrente	136.390	140.963	157.746
Media del triennio	145.033		

	Percentuale da applicare alla media	19,61%
1	SALDO OBIETTIVO in base alla percentuale (art. 31 - comma 2 - legge 183/2011)	28.441
	Importo riduzione dei trasferimenti erariali	4.779

2	SALDO OBIETTIVO al netto della riduzione dei trasferimenti (art. 31 - commi 4 e 6- legge 183/2011)	23.662
	Riduzioni del saldo obiettivo calcolato:	
	Riduzione ente (art. 30- comma 2 - legge 183/2011)	255
	Riduzione per patto regionale orizzontale (art. 32- comma 17 - legge 183/2011)	250
	Riduzione per patto regionale verticale Incentivato (art. 1 - commi 122 e seg. legge n. 228/2012)	1.769
	Riduzione per patto regionale verticale (art. 32- comma 17 - legge 183/2011)	8.450
	Totale riduzioni obiettivo	10.724
3	SALDO OBIETTIVO FINALE	12.938

Nel 2013 la Provincia ha beneficiato, in base a specifiche disposizioni di legge, dell'assegnazione di spazi finanziari, che hanno consentito di ridurre il valore dell'obiettivo e, soprattutto, di procedere al pagamento dei lavori finanziati con risorse di parte capitale.

Questi interventi non hanno comunque consentito all'Ente di conseguire l'obiettivo, rimasto molto alto rispetto alla reale possibilità di contrarre le spese, soprattutto quelle di parte corrente, in quanto aventi fonte, in prevalenza, in finanziamenti a destinazione vincolata che devono necessariamente essere impegnati per gli interventi ai quali sono destinati (mentre l'obiettivo è calcolato partendo da tutte le spese del triennio, comprese quelle vincolate, che non possono essere ridotte). La delibera del Commissario straordinario n. 14 del 29 aprile 2014 conferma, infatti, il mancato raggiungimento per circa 4,8 milioni di euro.

Il conseguimento degli obiettivi finanziari previsti dal patto di stabilità Interno, da parte di ciascun comune e provincia, è importante nella misura in cui concorre alla realizzazione degli obiettivi del comparto enti locali previsti, di anno in anno, dalla legislazione di finanza pubblica (al fine di consentire alla Repubblica di conseguire, a sua volta, gli obiettivi previsti dalla disciplina europea del patto di stabilità e crescita). Le norme relative, caratterizzate sin dall'introduzione da continui adattamenti, hanno imposto agli enti locali la necessità di adottare adeguate modalità di programmazione finalizzate al perseguimento degli obiettivi di volta in volta previsti dal legislatore nazionale. In ogni caso, l'adempimento degli obblighi assunti dall'Italia nei confronti degli altri Paesi UE (che condiziona, altresì, il giudizio dei mercati finanziari, determinanti il costo dell'emissione del debito pubblico), cui il conseguimento degli obiettivi del patto è funzionale, ha condotto il legislatore a ritenere quale fattispecie tipizzata di "comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria" la violazione del patto di stabilità

interno (cfr. art. 148-*bis* del TUEL).

Richiede quindi che l'ente locale, in caso di mancato conseguimento, da un lato, applichi le limitazioni amministrative previste dal legislatore, dall'altro, adotti specifici provvedimenti per ricondurre, negli anni successivi, la gestione finanziaria entro gli obiettivi assegnati.

Nell'emettere una specifica pronuncia, la Sezione regionale di controllo deve valutare, altresì, quale sia stata, in concreto, la situazione di ciascun ente, al fine di mettere in rilievo le cause effettive della violazione finanziaria (in alcune ipotesi valutate dallo stesso legislatore con minor rigore). Le informazioni acquisite mettono in luce come il mancato raggiungimento dell'obiettivo 2013, da parte della Provincia di Genova, sia conseguenza della sensibile riduzione delle entrate di parte corrente, sia discendenti da trasferimenti erariali che proprie. La deliberazione provinciale n. 14/2014, di approvazione del rendiconto 2013, evidenzia, infatti, una cospicua contrazione delle entrate accertate (euro 158.243.304, al netto del fondo pluriennale vincolato) rispetto alle previsioni, sia iniziali che assestate (euro 194.112.714, al netto del fondo pluriennale vincolato). Allo stesso modo, in altro prospetto emerge come gli accertamenti effettuati nel 2013 (euro 146.503.449, al netto delle partite di giro) si riducano di circa 5 milioni di euro (euro 151.589.604, al netto delle partite di giro) rispetto al 2012, mentre la spesa, pur diminuendo in alcune componenti (per esempio, il personale) si mantiene sostanzialmente stabile (l'apparente aumento dai circa 132 milioni di euro del 2012 al 160 del 2013 è frutto dell'applicazione del nuovo principio della competenza c.d. potenziata e trova riscontro, in entrata, nei due fondi pluriennali vincolati, di parte corrente e di parte capitale).

L'applicazione delle limitazioni amministrative

Le sanzioni o limitazioni amministrative a carico degli enti che non hanno rispettato il patto di stabilità interno trovano fondamento, come accennato, nella circostanza che la mancata osservanza dei vincoli predetti costituisce un'irregolarità finanziaria, cui è necessario porre rimedio adottando le misure atte a ricondurre la gestione di bilancio entro i limiti stabiliti dall'ordinamento. Con l'introduzione di specifiche misure, note come "sanzioni" o "limitazioni amministrative", il legislatore ha inteso delineare alcuni meccanismi omogenei, applicabili in modo indifferenziato a tutti gli enti che incorrono annualmente nel mancato rispetto del patto. Si tratta di interventi che non sono graduati in relazione alla gravità o alla causa della violazione e operano sull'attività amministrativa, limitando la potestà degli organi di governo e direzione, inibendo lo svolgimento di specifiche attività (ad es. divieto di indebitamento e di assunzione di personale) o riducendo il margine di discrezionalità (ad es. limitazione della spesa corrente entro specifici parametri).

Il sistema sanzionatorio, per gli enti locali che, nel 2013, non hanno raggiunto gli obiettivi previsti, è disciplinato dall'art. 31, comma 26, della legge n. 183 del 2011, come sostituito dall'articolo 1, comma 439, della legge n. 228 del 2012 (cfr. Circolare MEF-RGS n. 5/2013).

Con specifico riferimento alla situazione della Provincia di Genova, nella risposta del

21 gennaio 2015, sono state evidenziate le sanzioni applicate nell'esercizio 2014:

a) Riduzione del fondo sperimentale di riequilibrio in misura pari alla differenza tra il risultato registrato e l'obiettivo programmatico predeterminato. Tale limitazione, tuttavia, non si applica nel caso in cui il superamento degli obiettivi sia stato determinato dalla maggiore spesa sostenuta (Impegnata o pagata) per interventi realizzati con la quota di finanziamento nazionale, correlata a finanziamenti dell'Unione Europea. Nell'apposito modello, predisposto dal MEF, e riportato nella deliberazione di approvazione del rendiconto 2013 (n. 14 del 29/04/2014), la Provincia ha dimostrato che lo sfioramento dall'obiettivo è stato determinato da tale tipologia di spesa. Pertanto, il Ministero non ha applicato tale sanzione.

b) Divieto di Impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dell'ultimo triennio.

Nella risposta del 21 gennaio 2015, la Provincia dichiara un andamento medio degli Impegni di spesa, nel triennio 2011-2013, pari a euro 5.327.442, a fronte di un ammontare, nell'esercizio 2014, pari a euro 4.607.541. Questo lo schema di sintesi (dati in euro).

Impegni 2011	140.750.191,24
Impegni 2012	170.517.038,60
Impegni 2013	131.484.475,35
Media	147.583.901,70
Impegni 2014	129.979.614,50

La tabella evidenzia un ammontare anomalo negli impegni nell'esercizio 2012, in corrispondenza del primo anno di sperimentazione della nuova contabilità. Infatti, per l'applicazione del principio della c.d. competenza potenziata gli impegni già assunti entro il 31 dicembre 2011, ma aventi esigibilità differita ad esercizi futuri, sono stati imputati alla competenza del nuovo esercizio di riferimento (in prevalenza il 2012).

b) Divieto di ricorrere all'indebitamento per finanziare investimenti. La Provincia ha dichiarato di non aver attivato nuove assunzioni di debito, eccezion fatta per gli interventi di edilizia scolastica finanziati da Cassa Depositi e Prestiti con totale onere a carico dello Stato.

c) Divieto di assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale, compresi contratti di collaborazione coordinata e continuativa e somministrazione di lavoro, nonché di stipulare contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi delle predette disposizioni. La Provincia ha riferito di aver rispettato, nel 2014, tale divieto, che, tra l'altro, sussisteva comunque in ragione del processo di riordino istituzionale in corso (cfr., da ultimo, art. 1, comma 420, della legge di stabilità per il 2015, n. 190 del 2014);

d) rideterminazione dell'indennità di funzione e dei gettoni di presenza agli amministratori, con applicazione di una riduzione del 30% su quanto effettivamente erogato alla data del

30 giugno 2010. Nella risposta del 21 gennaio 2015 è stato riferito che, nel 2015, non sono previsti compensi per la carica di sindaco e di consigliere metropolitano. Dalla deliberazione n. 14 del 29 aprile 2014 si desume, inoltre, che, anche in precedenza, essendo l'ente commissariato, non ha attribuito indennità né gettoni di presenza.

Infine, la Sezione ricorda come il mancato conseguimento degli obiettivi del patto di stabilità interno si configura come violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria (cfr. art. 148-bis) e, come tale, richiede che l'ente locale adotti specifici provvedimenti per ricondurre la gestione ai principi di correttezza. Ne consegue che i limiti e le sanzioni comminate, nell'esercizio successivo, agli enti che non abbiano rispettato il patto, hanno anche la finalità di ottenere risultati che tendano a riequilibrare, negli anni seguenti, le grandezze di finanza pubblica, senza la necessità di interventi correttivi a carico della collettività nazionale.

Sotto tale ultimo profilo si ricorda come la rinnovata disciplina dei controlli interni (d.l. n. 174 del 2012, convertito con legge n. 213 del 2012) prescrive agli enti locali di instaurare il c.d. controllo sugli equilibri finanziari, estrinsecantesi, ai sensi dell'art. 147 del TUEL, come costante controllo degli equilibri della gestione di competenza, dei residui e della cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno. Il sistema presuppone l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché un necessario coordinamento fra quest'ultimo (preposto al rilascio del pareri di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria, ex artt. 49 e 153 del TUEL) ed i responsabili dei servizi che, in virtù delle competenze attribuite dalla legge (art. 4 d.lgs. n. 165 del 2001 e art. 107 TUEL), adottano i provvedimenti di impegno di spesa nei confronti dei quali opera l'accertamento preventivo prescritto dall'art. 9 del d.l. n. 78/2009, convertito con legge n. 102/2009, in punto di conformità dei discendenti pagamenti agli obiettivi finanziari posti, fra gli altri, dal patto di stabilità interno.

Patto di stabilità interno 2014 - valutazioni da preconsuntivo

Nella risposta istruttoria del 21 gennaio 2015, il direttore generale della Provincia ha allegato un prospetto, relativo al patto di stabilità interno 2014, che, alla luce dei dati di preconsuntivo, farebbe emergere il mancato conseguimento anche per il ridetto esercizio. La differenza negativa fra l'obiettivo attribuito in base ai parametri legislativi (euro 15.284.000) ed il saldo in competenza mista conseguito (euro 7.362.058,63) sarebbe pari a euro 7.921.000.

<u>Patto di stabilità 2014 (art. 1, comma 532, legge di stabilità n. 147/2013)</u>		
<u>Determinazione obiettivo</u>		
Spese correnti (media triennio 2009-2011)		152.605.716,64
Obiettivo 2014	20,25%	30.902.657,62

Riduzione trasferimenti d.l. 78/2010 art 14 comma 2	-4.779.448,00
Riduzione ente sperimentatore	-5.757.209,62
	20.366.000,00
DGR 272/2014 - Patto regionale verticale incentivato	5.082.000,00
Obiettivo finale rideterminato	15.284.000,00

E/S	SIMULAZIONE PATTO 2014		Preconsuntivo al 31/12/2014
E	Accertamenti competenza Titolo 1	+	65.181.065,16
E	Accertamenti competenza Titolo 2	+	52.675.249,91
E	Accertamenti competenza Titolo 3	+	13.880.413,14
E	Incassi Titolo 4	+	10.507.471,54
E	FPV a finanziamento di impegni correnti	+	4.721.115,00
E	Entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, comma 10, legge n. 183/2011)	-	5.760.389,51
	Totale Entrata		141.204.925,24
S	Impegni di competenza Titolo 1	+	129.979.614,50
S	Pagamenti Titolo 2	+	13.971.789,11
S	Spese correnti relative all'utilizzo di entrate correnti provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione Europea (art. 31, comma 10, legge n. 183/2011)		7.601.537,00
S	Pagamenti in conto capitale effettuati nel primo semestre del 2014 a valere sui maggiori spazi finanziari derivanti dall'esclusione di cui al comma 9- bis dell'art. 31 della legge n. 183/2011		2.507.000,00
	Totale spesa		133.842.866,61
	Saldo competenza mista conseguito		7.362.058,63
	Saldo obiettivo		15.284.000
	Differenza		-7.921.941,37

Già in sede di approvazione del bilancio di previsione (deliberazione n. 1/2014), il Commissario straordinario della Provincia aveva sottolineato come il raggiungimento dell'obiettivo per il 2014 sarebbe stato di difficile realizzazione, in quanto basato su riferimenti di spesa (quelli del triennio 2009-2011) distanti dalla situazione del momento, che vedeva il bilancio notevolmente ridimensionato nei suoi importi a seguito dei tagli subiti dalle norme di finanza pubblica (il riferimento era a quelle approvate fino al 31 dicembre 2013) e dello sfavorevole andamento del gettito relativo ai tributi. Analoghe difficoltà trasparivano dalla deliberazione di variazione di bilancio n. 22/2014, nonché da quella di verifica degli equilibri n. 36/2014.

L'effettivo conseguimento degli obiettivi finanziari posti dal patto di stabilità interno, da parte della provincia di Genova, potrà essere oggetto di definitivo apprezzamento dopo la formale approvazione del rendiconto consuntivo per l'esercizio 2014. La valutazione della Sezione sarà condotta in occasione dell'esame del questionario che il subentrante organo di

revisione della città metropolitana di Genova dovrà inviare, in aderenza all'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000 ed all'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266 del 2005, sul rendiconto consuntivo per il 2014.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Liguria

accerta

sulla base dell'esame della relazione inviata dal Collegio dei revisori dei conti della Provincia di Genova sul rendiconto consuntivo 2013, nonché della segnalazione, effettuata ai sensi dell'art. 153, comma 6, del d.lgs. n. 267 del 2000, evidenziante i rischi per gli equilibri di bilancio discendenti dalla gestione finanziaria dell'esercizio 2014, e della successiva attività istruttoria:

- la situazione di disavanzo di competenza e di squilibrio di parte corrente, come definita dall'art. 162, comma 6, del d.lgs. n. 267 del 2000, registrata negli esercizi 2013 e 2014;
- la perdurante presenza, in sensibile calo rispetto agli esercizi precedenti, di residui attivi di parte corrente, discendente dalla mancata riscossione di accertamenti iscritti a titolo di finanziamenti attribuiti dalla regione Liguria;
- il cospicuo utilizzo, nell'esercizio 2014, di anticipazioni di tesoreria;
- il mancato conseguimento, nell'esercizio 2013, degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno

invita

la città metropolitana di Genova, subentrata dal 1° gennaio 2015, ai sensi della legge n. 56 del 2014, nell'esercizio delle funzioni spettanti alla Provincia di Genova a proseguire le azioni intraprese al fine di garantire gli equilibri complessivi di bilancio e, in particolare, quelli di parte corrente, nonché il conseguimento degli obiettivi di coordinamento complessivo della finanza pubblica posti dal patto di stabilità interno

dispone

la trasmissione della presente pronuncia di accertamento al Sindaco della città metropolitana di Genova e, attraverso il sistema SIQUEL, al collegio dei revisori dei conti, nonché la pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, sul sito internet della Città metropolitana.

Il magistrato istruttore
(dott. Donato Centrone)

Il Presidente
(dott. Ermanno Granelli)

Depositato in segreteria il 1 - APR. 2015

IL FUNZIONARIO PREPOSTO
(Dott. Michele Bartolotta)



CORTE DEI CONTI
La presente copia, composta di n. 15 fogli, è conforme all'originale esistente presso questo ufficio.
Genova, 02/04/2015

IL FUNZIONARIO PREPOSTO
(Dott. Michele Bartolotta)

