



CORTE DEI CONTI
Sezione regionale di controllo per la Toscana

**Ricognizione della situazione finanziaria del
Comune di Viareggio**

Ottobre 2014

Hanno collaborato:

per l'attività istruttoria e l'elaborazione dei dati: Manuela Ladu, Sara Lazzari e Franca Brilli;

per l'attività di supporto e di segreteria: Marco Fedini e Michela Battistini.

INDICE

DELIBERAZIONE

RELAZIONE

Premessa

1. Il controllo della Sezione Toscana della Corte dei conti
2. Le risultanze della verifica amministrativo-contabile del Mef presso il comune di Viareggio
3. La situazione finanziaria dell'ente nel periodo 2010-2013
4. L'indebitamento dell'ente
5. L'evoluzione del quadro finanziario dell'ente delineata nei documenti di approvazione del rendiconto 2013
6. L'avvio della procedura di dissesto finanziario
7. Sintesi e conclusioni

Deliberazione



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

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

nelle adunanze del 14 e del 16 ottobre 2014;

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTO l'art. 3, commi 4, 6 e 8, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e le successive modifiche e integrazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), che fa obbligo agli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del Tuel, il quale stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento, prevedendo inoltre che "qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti

provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”;

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

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

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

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

VISTA la pronuncia specifica di accertamento adottata in relazione al rendiconto 2012 del Comune di Viareggio (LU), con deliberazione del 22 luglio 2014, n. 89;

VISTA la comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia specifica di accertamento inviata in data 24 luglio 2014;

VISTO che l'ente non ha adottato alcun provvedimento finalizzato a rimuovere le irregolarità riscontrate sul rendiconto 2012, come peraltro dichiarato dallo stesso nella delibera con la quale è stata dichiarata la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del Tuel;

VISTO le risultanze della situazione amministrativo contabile accertate con il rendiconto di gestione dell'esercizio 2013, approvato con la delibera del Consiglio comunale del 27 agosto 2014, n. 58;

VISTA la relazione predisposta dall'organo di revisione economico finanziaria nella quale, stante la situazione gravemente compromessa dell'ente tale da non consentire il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, si ritengono sussistenti le cause e le condizioni di cui all'art. 244 del Tuel;

VISTA la delibera del 2 ottobre 2014, n. 59 con la quale il Consiglio comunale ha valutato sussistenti le condizioni previste dall'art. 244 del Tuel e ha conseguentemente dichiarato il dissesto finanziario ai sensi dell'art. 246 del Tuel;

CONSIDERATO che, in data 25 settembre 2014, la Sezione ha discusso la bozza di relazione sulla ricognizione della situazione finanziaria del Comune di Viareggio e, in data 9 ottobre 2014, l'ha trasmessa ai soggetti coinvolti, al fine di verificarne la correttezza fattuale e promuovere le eventuali controdeduzioni e osservazioni da parte dell'ente;

ESAMINATI la documentazione pervenuta, le osservazioni formulate dal Responsabile del servizio finanziario con la nota del 13 ottobre 2014 (prot. sez. 5408/2014) e gli elementi emersi nell'istruttoria condotta con il supporto del settore competente;

CONSIDERATO che, in sede di contraddittorio svoltosi in adunanza pubblica del 16 ottobre 2014, i rappresentanti dell'ente (Sindaco, il Presidente della

commissione consiliare al Bilancio e il Responsabile del servizio finanziario) hanno confermato quanto già espresso con le note acquisite agli atti;

UDITO il relatore, cons. Paolo Peluffo;

CONSIDERATO

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

"R.A. - RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

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

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

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

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

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

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

In conseguenza di quanto rappresentato, emerge che l'ente, oltre a non aver provveduto a ripristinare i vincoli derivanti dalla gestione

2011 per complessivi 4.910.896,37 euro, dovrà provvedere anche alla corretta destinazione delle entrate sopra indicate e al vincolo dell'avanzo di amministrazione per ulteriori 2.491.935,04 euro.

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

Come specificato nel paragrafo II.1.1 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, tale risultato è da considerarsi grave indipendentemente dalle cause che l'hanno generato in quanto espressione di situazioni patologiche e contrario ai principi di sana gestione e sostenibilità finanziaria.

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

Pertanto, sussistendo un disavanzo sia formale che sostanziale di amministrazione al 31 dicembre 2012, la Sezione ritiene necessaria l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare, nei termini suddetti, una corretta gestione finanziaria.

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

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

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

Come specificato nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, tale fenomeno è considerato grave in quanto, oltre a costituire una violazione di legge, pregiudica il mantenimento dell'equilibrio finanziario nel lungo periodo. A fronte, infatti, di residui attivi vetusti e, quindi, incerti nell'effettiva realizzazione, la mancata adozione di adeguate cautele espone l'ente ad una situazione di precarietà, che potrebbe degenerare in squilibrio finanziario al momento in cui emergesse l'irrealizzabilità della riscossione.

La mancanza di tale accantonamento si associa, nel caso di specie, ad una situazione preoccupante dei residui che lo stesso ente ha riferito nell'ambito della indagine conoscitiva che la Sezione ha avviato in

relazione ai crediti vantati dagli enti locali sulla società GAIA Spa, gestore del servizio idrico integrato di zona.

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

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

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

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

La gestione di cassa, nel triennio 2010/2012, ha evidenziato l'impiego di anticipazioni di tesoreria non rimborsate al termine di ciascun esercizio e/o di fondi aventi specifica destinazione per spese di parte corrente, non ricostituiti al termine dell'esercizio.

Lo scoperto per anticipazioni di tesoreria è infatti risultato pari a 7.428.035,73 euro nel 2011 e a 1.267.441,45 euro nel 2012 mentre i fondi aventi specifica destinazione, utilizzati in termini di cassa per spese di parte corrente e non ricostituiti al termine dell'esercizio, sono stati quantificati in 9.433.419,39 euro nel 2010, 7.946.796,95 euro nel 2011 e 7.368.872,40 euro nel 2012.

Come specificato nel paragrafo II.1.5 del documento allegato alla deliberazione n. 279/2013, tali circostanze denotano una sostanziale difficoltà nella gestione dei flussi di cassa, con evidenti riflessi sul bilancio dell'ente per i costi connessi all'esposizione bancaria e connessi rischi per l'equilibrio e la stabilità finanziaria dell'ente.

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

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

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

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

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

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

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

La Sezione, dunque, constatato il permanere anche sulla gestione 2012 di un elevato disavanzo sostanziale di amministrazione e di un peggioramento del saldo finanziario complessivo ritiene necessaria e urgente l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare gli equilibri di bilancio e una corretta gestione finanziaria, sia in relazione al disavanzo di amministrazione formale e sostanziale e alle adeguate tutele dei residui che possono essere poste sul bilancio dell'ente attraverso il finanziamento del fondo svalutazione crediti, sia in relazione alle problematiche relative alla gestione di cassa".

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

- che, in riferimento alle risultanze emerse, oggetto della pronuncia specifica di accertamento, l'ente non ha prodotto alcun provvedimento finalizzato alla rimozione delle irregolarità riscontrate sull'esercizio 2012;

- che, in riferimento all'esercizio 2013, il rendiconto della gestione ha evidenziato una situazione amministrativa e finanziaria in forte peggioramento rispetto agli esercizi precedenti;

- che gli atti complessivamente acquisiti dalla Sezione in relazione all'evoluzione del quadro finanziario hanno reso necessaria un'analisi approfondita al fine di valutare il possibile percorso dell'ente conseguente alla nuova situazione amministrativo contabile accertata;

- che l'attuale situazione finanziaria del comune avrebbe richiesto l'avvio delle procedure di cui alla deliberazione n. 204/2011 della Sezione regionale di controllo per la Toscana contenente le prime linee di orientamento per l'applicazione dell'art. 6, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149;

- che in data 2 ottobre 2014 il Consiglio comunale ha valutato sussistenti le condizioni previste dall'art. 244 del Tuel e ha conseguentemente dichiarato il dissesto finanziario ai sensi dell'art. 246 del Tuel;

RITENUTO

- che la Sezione è chiamata a valutare la mancata adozione e trasmissione dei provvedimenti normativamente previsti, circostanza che costituisce inadempimento degli obblighi relativi all'adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio;

- che la gravità della situazione finanziaria dell'ente emersa a seguito dell'approvazione del rendiconto 2013 e la complessità delle problematiche da risolvere hanno comportato l'impossibilità per l'ente di adottare, nei termini previsti, le misure correttive richieste in esito alla pronuncia di accertamento sul rendiconto 2012;

- che la Sezione deve comunque **PRENDERE ATTO** del provvedimento adottato dall'ente (delibera n. 59/2014) in merito alla valutazione della sussistenza delle condizioni previste dall'art. 244 del Tuel e alla conseguente dichiarazione di dissesto finanziario ai sensi dell'art. 246 del Tuel;

DELIBERA

Sulla base di quanto segnalato dall'ente circa il percorso straordinario intrapreso a seguito della pronuncia specifica sul rendiconto 2012 e le sue conseguenze di legge, sulla base altresì delle risultanze del rendiconto della gestione 2013, la Sezione **PRENDE ATTO** della delibera con la quale il Consiglio comunale valuta sussistenti le condizioni previste dall'art. 244 del Tuel e conseguentemente dichiara il dissesto finanziario ai sensi dell'art. 246 del Tuel.

La dichiarazione di dissesto, avvenuta in data 2 ottobre 2014, tiene conto del disavanzo dell'esercizio 2012 poi confluito nelle risultanze definite con l'approvazione del rendiconto 2013 dove si evidenzia un disavanzo complessivo in forte aumento e una situazione amministrativo-contabile gravemente compromessa.

La procedura del dissesto e il conseguente percorso di risanamento dovranno altresì considerare tutte le ulteriori situazioni debitorie a carico dell'ente già delineate nei documenti allegati al rendiconto di gestione dell'esercizio 2013 e ogni

altra eventuale grave criticità che dovesse emergere nel corso della procedura straordinaria avviata.

La procedura dovrà altresì tenere conto delle osservazioni formulate da questa Sezione nella relazione allegata con particolare riferimento alla necessità e all'urgenza nell'adozione dei provvedimenti di risanamento e riequilibrio strutturale.

La Sezione approva la relazione contenente la ricognizione della situazione finanziaria del Comune di Viareggio, predisposta per ricostruire il quadro finanziario pluriennale dell'ente e le risultanze conseguenti all'approvazione del rendiconto 2013.

La Sezione esprimerà comunque ulteriori valutazioni nella sede del controllo-monitoraggio che sarà effettuato ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della l. n. 266/2005.

La Sezione, per quanto sopra espresso, richiede all'ente l'invio degli atti di indirizzo necessari a ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio e all'organo di revisione la predisposizione di una relazione trimestrale (a partire dall'ultimo trimestre 2014) sullo stato di attuazione del percorso di risanamento.

DISPONE

che copia della presente deliberazione, unitamente alla relazione ricognitiva della situazione finanziaria dell'ente, sia trasmessa al Consiglio comunale, al Sindaco, all'Organo di revisione dell'ente e, per conoscenza, al Consiglio delle autonomie locali;

che copia della presente deliberazione e della relazione sia trasmessa, per gli adempimenti di propria competenza, alla Procura regionale della Corte dei conti (relativamente ai rilevati profili di criticità in materia di riscossione dei tributi), all'Ispettorato generale di finanza del Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e all'Ufficio territoriale del Governo di Lucca.

Così deciso in Firenze, nell'adunanza del 14 e del 16 ottobre 2014.

Il relatore
f.to Paolo Peluffo

Il presidente
f.to Gaetano D'Auria

Depositata in segreteria il 16 ottobre 2014.

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

Relazione

Premessa

Con la deliberazione del 22 luglio 2014, n. 89 la Sezione ha adottato una pronuncia specifica di accertamento nei confronti del comune di Viareggio a seguito del controllo-monitoraggio sul rendiconto di gestione 2012.

In tale deliberazione trovavano conferma e sembravano aggravarsi una serie di gravi irregolarità già accertate in passato, e rappresentate agli organi istituzionali e amministrativi dell'ente, con le deliberazioni rese ai sensi dell'art. 148 del Tuel e con relazioni inserite nel quadro dell'attività di controllo sulla gestione degli enti locali prevista dall'art. 7, comma 7, della l. n. 131/2003.

A seguito della pronuncia specifica di accertamento sopra citata veniva richiesto all'ente, ai sensi dell'art. 148-bis del Tuel, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, di adottare entro sessanta giorni le consequenziali misure correttive, ai fini del successivo esercizio dell'attività di controllo spettante a questa Sezione.

In realtà, nel periodo intercorso tra l'approvazione della pronuncia specifica e la scadenza dei termini per l'adozione delle misure correttive, l'ente ha approvato il rendiconto di gestione dell'esercizio 2013 dal quale è emersa una situazione amministrativa e finanziaria in forte peggioramento rispetto agli esercizi precedenti.

Questo risultato è dipeso fondamentalmente da un'azione profonda volta a far emergere le problematiche, finora non correttamente affrontate, e riferite principalmente ad una quantificazione realistica degli equilibri di bilancio, delle partite conservate a residuo e della corretta rappresentazione dei rapporti con gli organismi partecipati. Tale azione è stata promossa dall'amministrazione anche a seguito di quanto andava emergendo dall'indagine ispettiva del Ministero dell'economia e delle finanze avviata nel febbraio 2014.

La Sezione si è trovata, dunque, a dover valutare l'adozione delle misure correttive in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto 2012, avendo a riferimento una situazione amministrativo-contabile dell'ente che, nel mentre, era sostanzialmente mutata, sia nella quantificazione dei risultati, sia nella gravità dei fenomeni rappresentati.

La presente analisi ha, pertanto, lo scopo di inquadrare l'attuale situazione del comune alla luce dell'evoluzione evidenziata dagli atti di rendiconto 2013, approvati nell'agosto 2014 e che, al momento della valutazione delle misure correttive prevista dal citato art. 148-bis, non sono stati oggetto del controllo-monitoraggio.

L'analisi condotta dalla Sezione, proprio per la necessità di effettuare in tempi rapidi un inquadramento più ampio della situazione amministrativa dell'ente in funzione dell'obbligo di valutare le misure correttive al rendiconto 2012, si è basata esclusivamente sulle informazioni già acquisite in sede di controllo-monitoraggio e di verifica sulla gestione (fino all'esercizio 2012), sugli elementi contenuti nel questionario relativo all'indagine sui rapporti con la società Gaia S.p.a., sulle risultanze dell'indagine ispettiva condotta dal Mef e sugli atti di rendiconto trasmessi dall'ente per l'esercizio 2013.

Sono stati comunque intrattenuti con l'ente rapporti di fattiva collaborazione, sia attraverso l'invio di documentazione integrativa, sia con incontri informali con i rappresentanti dell'ente.

La presente relazione si inserisce all'interno delle procedure previste dalla l. n. 266/2005, e dalle successive modificazioni intervenute con il d.l. n. 174/2012, nello spirito complessivo dei principi del controllo di gestione originati dalla l. n. 20/1994 e, in particolare, dal suo art. 3, commi 4, 6 e 8, laddove il legislatore ha prescritto che la Corte "accerta, anche in base all'esito di altri controlli, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa", e ha stabilito che "le relazioni della Corte sono altresì inviate alle amministrazioni interessate alle quali la Corte formula, in qualsiasi altro momento, le proprie osservazioni".

Nel predisporre la presente relazione, la Sezione ha assunto l'orientamento di effettuare ulteriori approfondimenti in merito a casi che emergano nel corso del controllo-monitoraggio sulla base di un insieme di indicatori di criticità da definirsi quali manifestazioni di problemi strutturali sottostanti, quali, ad esempio, il sistematico utilizzo di anticipazioni di cassa non rimborsate a fine esercizio, l'impiego di fondi vincolati per spese correnti poi non ricostituiti, il mancato accantonamento del fondo svalutazione crediti nei casi in cui ciò sia necessario, la conservazione di residui attivi vetusti di dubbia esigibilità, l'inappropriatezza delle forme di copertura dei disavanzi di parte corrente e delle misure di riequilibrio, l'insufficienza dei controlli interni e del controllo analogo sulle società partecipate, la costante presenza di debiti fuori bilancio per importi significativi.

1. Il controllo della Sezione Toscana della Corte dei conti

La situazione del comune di Viareggio, come già sottolineato nell'ultima deliberazione assunta (n. 89/2014, citata), risulta da diversi esercizi decisamente problematica. Questa Sezione, infatti, già dall'esercizio 2006 (deliberazione n. 47/2008) ha concluso il controllo monitoraggio evidenziando la presenza di un disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio oltre a ulteriori problematiche quali l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria e la presenza di debiti fuori bilancio. Se si esclude l'esercizio 2007, quando la situazione risultava apparentemente in equilibrio (anche se la gestione corrente, pure in quel caso, risultava positiva per effetto del consistente impiego di entrate straordinarie comprese le plusvalenze da alienazioni), gli esercizi successivi si sono conclusi con l'accertamento di disavanzi di amministrazione sempre consistenti. L'esercizio 2008 si era chiuso con un disavanzo di amministrazione pari a (-)6.461.149,12 euro, in lieve flessione al termine dell'esercizio 2009 ((-)5.842.409,43 euro). Tali fenomeni si associavano a elevati disavanzi della gestione corrente e ad altre problematiche quali il basso indice di smaltimento dei residui attivi correnti, la reiterata presenza di debiti fuori bilancio, il costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria, con mancato rimborso al termine dell'esercizio e con l'impiego di fondi aventi specifica destinazione utilizzati in termini di cassa per il pagamento di spese correnti (per il dettaglio dei rilievi formulati si richiamano le deliberazioni di questa Sezione n. 90/2010, n. 173/2011, n. 193/2012 e n. 63/2013).

Di seguito si riportano gli esiti dei controlli riferiti agli ultimi esercizi.

Rendiconto 2010

Il principale rilievo mosso dalla Sezione in relazione al rendiconto 2010 era legato all'accertamento di un disavanzo di amministrazione pari a (-) 6.233.522,04 euro, generato dalla competenza dell'esercizio 2010 e dal mancato ripiano del disavanzo 2009.

In sede istruttoria era stato inoltre rilevato che, a fronte dell'eliminazione dei residui passivi della gestione vincolata non compensata dall'equivalente eliminazione dei residui attivi, l'ente non aveva provveduto a vincolare la corrispondente quota nel risultato di amministrazione.

Risultava inoltre che al disavanzo di amministrazione aveva contribuito, in parte, la gestione di parte corrente che, tenuto conto anche delle entrate straordinarie di

parte capitale specificatamente destinate all'equilibrio corrente, aveva registrato un risultato negativo pari a (-) 5.489.785,75 euro.

La gestione di competenza complessiva (accertamenti meno impegni), a sua volta, aveva registrato un risultato negativo pari a (-) 3.453.425,19 euro.

Un'ulteriore grave criticità emersa nell'esercizio era legata alla presenza di un saldo contabile negativo tra le partite residuali attive e passive che la consistenza del fondo di cassa al termine dell'esercizio non era in grado di assorbire. Fenomeno, questo, che evidenziava una potenziale e sostanziale incapacità dell'ente di far fronte agli impegni finanziari assunti, avvalorato anche dal ripetuto ricorso all'anticipazione di tesoreria e all'utilizzo per cassa di fondi aventi specifica destinazione per il pagamento di spese correnti.

Nell'esercizio erano emerse, inoltre, altre irregolarità o sintomi di precarietà degli equilibri riferiti principalmente alla bassa realizzazione dei residui attivi e di alcune entrate di competenza, alla presenza di debiti fuori bilancio, alla contabilizzazione di partite nei servizi per conto terzi e all'impiego di entrate straordinarie per il finanziamento di spese correnti a carattere ripetitivo.

Nella medesima deliberazione la Sezione evidenziava una scarsa capacità di monitoraggio e valutazione delle situazioni di bilancio, anche tenuto conto del fatto che, a fronte della situazione di squilibrio finanziario e strutturale, l'ente, con il provvedimento di cui all'art. 193 del Tuel, dava atto del permanere degli equilibri e/o deliberava la salvaguardia degli equilibri generali.

Occorre inoltre evidenziare che, sull'esercizio 2010, la Sezione aveva avviato una ulteriore analisi degli elementi acquisiti con il controllo-monitoraggio al fine di valutare sintomi di situazioni di dissesto o pre-dissesto. Da tale controllo, per il comune di Viareggio, erano emersi ulteriori dubbi sulle condizioni strutturali del bilancio e sulle sue possibilità di tenuta nel lungo periodo, poiché le gravi irregolarità e criticità (con particolare riferimento al risultato di amministrazione, al risultato della gestione di parte corrente e alla gestione di cassa) rilevate nell'esercizio avevano caratterizzato anche le gestioni precedenti.

La Sezione aveva quindi invitato l'ente ad attivarsi in merito agli aspetti più critici della gestione, per "correggere le situazioni che anche solo potenzialmente indirizzano l'ente verso condizioni di difficoltà strutturale".

Del resto, gran parte delle problematiche evidenziate nel controllo-monitoraggio avevano trovato riscontro nella verifica sulla sana gestione, approvata con

deliberazione n. 104 del 3 maggio 2012, nella quale venivano richieste specifiche misure correttive come di seguito riportate:

- l'impiego di risorse strutturali per ricostituire gli equilibri di bilancio di parte corrente;
- la corretta contabilizzazione delle somme iscritte nell'ambito dei servizi per conto di terzi e la verifica delle motivazioni del mantenimento a residuo di ingenti somme al 31 dicembre 2010 al fine di dimostrare il rispetto degli obiettivi programmatici previsti dal patto di stabilità;
- il ripiano complessivo del disavanzo di amministrazione sostanziale risultante dal rendiconto 2010. Un affaccio ai dati contabili dell'esercizio 2011 permetteva di riscontrare l'avvenuta copertura del disavanzo formale ma non la ricostituzione dei vincoli relativi a talune poste di entrata utilizzate per il finanziamento del disavanzo;
- l'attuazione di politiche strutturali volte al contenimento dello stock del debito riducendo il ricorso al mercato finanziario;
- la valutazione delle partite attive di dubbia o incerta esigibilità per le quali apporre il vincolo nell'ambito della situazione amministrativa;
- l'attivazione di operazioni specifiche di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi.

Con particolare riferimento alle citate modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione 2010, la Sezione aveva richiesto all'ente una attenta valutazione delle due operazioni straordinarie che avevano consentito, in termini di competenza, il finanziamento del disavanzo di amministrazione: la riduzione del capitale sociale della società Viareggio Patrimonio S.r.l. e l'utilizzo del rimborso assicurativo erogato all'ente a seguito del disastro ferroviario. Nel primo caso era infatti emerso che l'ente, con nota del 25 novembre 2011, quale socio unico, aveva presentato formale richiesta di riduzione del capitale della Viareggio Patrimonio S.r.l. per 3,9 milioni; il consiglio di amministrazione della società si era riunito in data 29 novembre 2011 ed aveva approvato la proposta di riduzione del capitale sociale valutando in modo positivo l'operazione stante la situazione finanziaria della società. La riduzione si era poi concretizzata con atto notarile del 27 gennaio 2012. Tale entrata, destinata dall'ente al ripiano del disavanzo, era originariamente legata alla concessione della passeggiata per il successivo realizzo di interventi a sostegno dell'emergenza abitativa. Nel secondo caso, invece, era emerso che il rimborso

erogato dalla compagnia assicuratrice, a seguito dei danni patrimoniali subiti e delle spese sostenute per l'incidente ferroviario del 29 giugno 2009, era stato utilizzato, previa delibera della giunta comunale del 28 novembre 2011, per il parziale ripiano del disavanzo anziché, come previsto dall'atto transattivo, per il ripristino dei danni patrimoniali subiti dall'ente a seguito del disastro ferroviario.

Si richiedeva, dunque, nello specifico una puntuale ricostruzione dei dati contabili e patrimoniali delle operazioni avvenute in precedenza desunte dai bilanci dell'ente, da riconciliare con quelle delle società, al fine di definire l'effettiva natura dell'introito collegato alla riduzione del capitale sociale della Viareggio Patrimonio S.r.l. e al contempo l'esplicitazione delle risorse alternative con cui l'ente doveva procedere al ripristino dei beni demaniali e patrimoniali che avevano subito danneggiamenti e dei quali la compagnia assicuratrice si era fatta carico attraverso il riconoscimento del rimborso assicurativo.

Con particolare riferimento ai residui attivi dei titoli I e III, la Sezione aveva rilevato che "in relazione a tali partite non pare sia avvenuta la corretta riconciliazione tra le somme mantenute in contabilità e quelle gestite dagli agenti contabili e dal concessionario della riscossione. In mancanza di tali informazioni non è possibile definire se tali partite iscritte in contabilità corrispondano agli effettivi crediti da riscuotere". La Sezione aveva pertanto richiesto all'ente di valutare "in modo approfondito l'effettiva sussistenza di tutte le poste mantenute a residuo stante la presenza nel mastro accertamenti di diciture generiche".

Rendiconto 2011

Nell'ambito del controllo monitoraggio sul rendiconto 2011, la Sezione aveva rilevato il ripetersi delle principali gravi irregolarità già segnalate per l'esercizio 2010. In particolare, con la delib. 9 aprile 2013, n. 63, era stato rilevato che, nonostante la gestione complessiva avesse chiuso, dal punto di vista contabile, con un avanzo di amministrazione, tale avanzo non era risultato sufficiente a ricostituire i fondi vincolati, per cui il risultato di amministrazione era sostanzialmente negativo. La necessità di ricostituire i vincoli nell'ambito dell'avanzo di amministrazione era derivata dal non corretto impiego delle risorse di seguito specificate:

- entrate derivanti da rimborso assicurativo per la copertura dei danni patrimoniali subiti dall'ente a seguito del disastro ferroviario impiegate per il finanziamento del disavanzo di amministrazione (2.233.522,04 euro);
- entrate derivanti da un "aggio straordinario riconosciuto all'Amministrazione comunale per la gestione dei parcheggi per un ulteriore periodo", per il finanziamento di spese correnti qualificate come "contributi alle Fondazioni Carnevale e Pucciniano per manifestazioni turistico-culturali e agevolazioni ed esenzioni tributarie per le fasce deboli della popolazione" (3.000.000,00 euro);
- entrate derivanti da sanzioni pecuniarie al codice della strada (accertate in 4.664.898,94 euro da destinare alle finalità di legge per almeno il 50%) impiegate per il "finanziamento di spese correnti, di manutenzioni e delle spese per la gestione del corpo di polizia municipale" (2.332.449,47 euro).

Era inoltre emerso che, a fronte dell'eliminazione di residui passivi di parte capitale (non compensati dall'equivalente eliminazione del residuo attivo), l'ente aveva provveduto a vincolare la corrispondente quota di avanzo realizzato ma i vincoli apposti nell'avanzo di amministrazione 2011 non erano risultati sufficienti a garantire, dopo la chiusura dell'esercizio in esame, la corretta destinazione delle entrate sopra richiamate tutte impiegate nell'esercizio 2011 in violazione dei vincoli previsti dalla rispettiva normativa.

Il disavanzo sostanziale veniva pertanto quantificato in complessivi (-) 7.565.971,51 euro a fronte di un avanzo formale di 1.236.784,19 euro.

Sempre in riferimento al risultato di amministrazione, era stato inoltre rilevato un risultato negativo della gestione di competenza (calcolata considerando il finanziamento del disavanzo di amministrazione pregresso) e un saldo negativo elevato della parte corrente. Quest'ultima, in particolare, presentava un disavanzo di (-) 2.490.740,65 euro, ulteriormente elevabile se si escludevano dal computo le entrate a destinazione vincolata sopra richiamate.

Si confermava, pertanto, anche sull'esercizio 2011, il forte squilibrio di parte corrente già evidenziato nelle gestioni passate.

In sede di predisposizione delle misure correttive l'ente aveva fornito motivazioni ulteriori circa l'impiego di entrate a destinazione vincolata e indicazioni sul parziale ripristino dei vincoli in sede di predisposizione del rendiconto 2011.

La Sezione aveva pertanto valutato tali nuovi elementi considerando, al termine dell'esercizio 2011, ancora da vincolare le seguenti poste:

- un importo almeno pari a 404.767,00 euro relativo alle entrate derivanti dal rimborso assicurativo impiegate per il ripiano di quota parte del disavanzo pregresso;
- un importo di 3.000.000,00 di euro relativo alle entrate da "aggio straordinario" corrisposto dalla Società MO.VER, impiegate per il finanziamento di spese correnti non ripetitive;
- un importo pari a 1.506.129,37 euro relativo alle entrate da sanzioni pecuniarie al codice della strada.

In considerazione di quanto esposto dall'ente, la Sezione aveva pertanto valutato negativamente le misure adottate per la rimozione dell'irregolarità oggetto di pronuncia specifica, aveva quantificato il disavanzo sostanziale di amministrazione 2011, al netto delle quote ricostituite, in euro (-) 4.910.896,37 euro specificando che per tale importo sarebbe stata preclusa l'attuazione di programmi di spesa, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del Tuel.

La gestione dell'esercizio 2011 aveva fatto emergere, oltre alle problematiche sopra espresse, anche persistenti difficoltà di cassa evidenziate dalla presenza, nel triennio 2009-2011, di anticipazioni di tesoreria non rimborsate al termine di ciascun esercizio e di fondi aventi specifica destinazione utilizzati per spese di parte corrente, non ricostituiti al termine dell'esercizio.

Inoltre, era stato valutato il peso che complessivamente gravava sul bilancio corrente a seguito delle operazioni di indebitamento e, nello specifico, considerando l'intera rata dei prestiti che l'ente annualmente è tenuto a rimborsare, si era rilevata un'incidenza sulle entrate correnti pari al 20,07 per cento.

Tale incidenza, considerata a priori critica dalla Sezione in quanto superiore alla soglia del 20 per cento, denotava una forte rigidità strutturale del bilancio dell'ente, e nel caso di specie, costituiva un ulteriore dubbio sulla sua capacità di tenuta nel lungo periodo considerato che essa si associava ad un bilancio corrente già in squilibrio strutturale.

Anche per l'esercizio 2011, tra l'altro, l'ente, con il provvedimento di cui all'art. 193 del Tuel, aveva dato atto del permanere degli equilibri ovvero aveva deliberato la salvaguardia degli equilibri, e l'organo di revisione non aveva rilevato al riguardo gravi irregolarità dimostrando, ancora una volta, una scarsa capacità di

monitoraggio e valutazione delle situazioni di bilancio che poteva aver contribuito ad un peggioramento della situazione finanziaria complessiva dell'ente.

Rendiconto 2012

Il controllo sulle risultanze del rendiconto 2012 si è concluso con la deliberazione 22 luglio 2014, n. 89, nella quale la Sezione ha rilevato, al termine dell'esercizio 2012, la presenza di un disavanzo di amministrazione pari a (-) 1.528.507,67 euro (generato dalla gestione residui e nello specifico dalla consistente eliminazione di residui attivi della parte corrente del bilancio).

A tale risultato negativo si è associata la necessità di ricostituire i vincoli relativi alla gestione 2011, come già evidenziati nella deliberazione di questa Sezione del 21 maggio 2013, n. 152 (entrate derivanti da rimborso assicurativo impiegate nel 2011 per il ripiano di quota parte del disavanzo pregresso per 404.767 euro; entrate da "aggio straordinario" impiegate per il finanziamento di spese correnti non ripetitive per 3.000.000 euro e sanzioni pecuniarie al codice della strada, non correttamente utilizzate nell'esercizio 2011 per 1.506.129,37 euro) e ulteriori problematiche riferite alla gestione 2012 con particolare riguardo a:

- l'impiego di entrate per "aggio" da gestione parcheggi (accertato in 1.393.523,99) per il finanziamento di spese solo in parte riferibili alle finalità previste dal codice della strada. Considerato che sono stati destinati 36.300,00 euro alla realizzazione di interventi volti al miglioramento della mobilità, l'ente dovrà provvedere a vincolare negli esercizi successivi l'importo di 1.357.223,99 euro;
- il mancato vincolo del fondo svalutazione crediti nel risultato di amministrazione, nella misura dell'importo accantonato nel bilancio di previsione 2012 pari a 1.134.711,05 euro. La Sezione, al riguardo, ha rilevato anche il mancato rispetto dell'art. 6, comma 17, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. 7 agosto 2012, n. 135.

In conseguenza di quanto rappresentato, la Sezione ha segnalato la necessità che l'ente provvedesse a ripristinare i vincoli derivanti dalla gestione 2011 per complessivi 4.910.896,37 euro, a garantire la corretta destinazione delle entrate sopra indicate e al conseguente vincolo dell'avanzo di amministrazione per ulteriori 2.491.935,04 euro.

Dunque, a fronte di un saldo finanziario negativo per (-) 1.528.507,67 euro, il disavanzo di amministrazione sostanziale è risultato quantificabile in (-) 8.931.339,08 euro.

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

Nella citata delib. 89/2014 la Sezione ha evidenziato in particolare che, alla già difficile e complessa situazione finanziaria dell'ente, si associa una situazione preoccupante della gestione residui che, lo stesso ente, ha riferito nell'ambito della indagine conoscitiva avviata dalla Sezione in relazione ai crediti vantati dagli enti locali nei confronti della società Gaia S.p.a., gestore del servizio idrico integrato di zona.

In tale sede, infatti, l'ente ha fornito una quantificazione provvisoria del risultato di amministrazione dell'esercizio 2013 che evidenzia un peggioramento del saldo finanziario accertato nell'esercizio 2012. A fronte di tale quantificazione, l'ente aggiunge che "sono stati inseriti i dati contabili risultanti alla data del 31/12/2013, in quanto l'ente non ha ancora approvato il rendiconto 2013. L'ente sta infatti procedendo ad una accurata e capillare operazione di riaccertamento dei residui attivi e passivi che richiede tempi più lunghi. L'analisi fin qui condotta fa prevedere un forte peggioramento". Peraltro la quantificazione dei residui attivi riferiti alla società Gaia S.p.a., effettuata al termine dell'esercizio 2012, risulta pari a 16.163.224,73 euro a fronte di riscossioni effettuate su tali partite, dal 2005 al 2012, pari a soli 42.999,73 euro.

La Sezione ha inoltre rilevato che, alla problematica dei residui attivi mantenuti in bilancio e agli effetti derivanti da un importante riaccertamento degli stessi, vanno associati i pericoli connessi ad operazioni di riconoscimento di debiti fuori bilancio, anche legati ai rapporti con gli organismi partecipati o altri soggetti affidatari di servizi.

Per l'esercizio in esame sono state confermate ulteriormente le criticità riferite alla gestione di cassa. In particolare, lo scoperto per anticipazioni di tesoreria era risultato pari a 7.428.035,73 euro nel 2011 e a 1.267.441,45 euro nel 2012 mentre i fondi aventi specifica destinazione, utilizzati in termini di cassa per spese di parte corrente e non ricostituiti al termine dell'esercizio, erano stati quantificati in

9.433.419,39 euro nel 2010, 7.946.796,95 euro nel 2011 e 7.368.872,40 euro nel 2012.

La Sezione ha rilevato, inoltre, che anche in sede di verifica del mantenimento degli equilibri di bilancio per l'esercizio 2012, l'ente, con il provvedimento di cui all'art. 193 del Tuel, ha dato atto del permanere degli stessi e l'organo di revisione non ha rilevato al riguardo gravi irregolarità confermando, ancora una volta, scarsa capacità di programmazione e di gestione da parte dell'ente e una ridotta funzione di controllo da parte dell'organo di revisione, rispetto a fenomeni rilevanti che si andavano delineando nell'esercizio.

La Sezione, dunque, constatato il permanere anche sulla gestione 2012 di un elevato disavanzo sostanziale di amministrazione e di un peggioramento del saldo finanziario complessivo, ha ritenuto necessaria e urgente l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare gli equilibri di bilancio e una corretta gestione finanziaria, sia in relazione al disavanzo di amministrazione formale e sostanziale e alle adeguate tutele dei residui che possono essere poste sul bilancio dell'ente attraverso il finanziamento del fondo svalutazione crediti, sia in relazione alle problematiche relative alla gestione di cassa.

La situazione dell'ente, già grave per come desumibile dagli atti in possesso della Sezione, è apparsa particolarmente preoccupante, sia alla luce dei precedenti controlli che avevano evidenziato una situazione deficitaria palesemente strutturale e in sostanziale peggioramento, sia per i nuovi elementi che andavano emergendo dall'istruttoria avviata dalla Sezione in relazione all'indagine conoscitiva sui crediti vantati dagli enti locali verso la società Gaia S.p.a.

In tale sede, infatti, l'ente, oltre a segnalare una forte esposizione creditoria nei confronti del soggetto gestore del servizio idrico, ha segnalato provvedimenti di riaccertamento straordinario dei residui e la conseguente emersione di ulteriori e importanti disavanzi di amministrazione da accertare con il rendiconto 2013 in corso di approvazione.

2. Le risultanze della verifica amministrativo-contabile del Mef presso il comune di Viareggio

La situazione finanziaria del comune di Viareggio ha indotto il Ragioniere generale dello Stato a disporre con nota del 2 gennaio 2014, n. 131 una ispezione

ai sensi dell'art. 60, comma 5, del d.lgs 30 marzo 2001, n. 165, e dell'art. 14, comma 1, lett. d), della legge 31 dicembre 2009, n. 196.

Tale ispezione si è svolta dal 20 gennaio al 19 febbraio 2014 e ha dato esito alla relazione sulla verifica amministrativo-contabile sul comune di Viareggio datata Roma 23 aprile 2014 e trasmessa a questa Sezione con lettera datata 5 agosto 2014. Nella lettera di trasmissione della suddetta relazione l'ispettore del Mef ha sintetizzato le irregolarità e le carenze emerse nel corso della verifica amministrativo-contabile rispetto alle quali l'ente dovrà adottare idonei provvedimenti di rimozione.

Di seguito si riepilogano tutti i rilievi mossi dall'ispettore con l'avvertenza che taluni di essi, riportati solo per completezza espositiva, non saranno oggetto della presente analisi, poiché riferibili alla illegittimità dell'azione amministrativa e alla conseguente eventuale responsabilità per danno erariale di competenza di altri organi dell'Istituto.

In particolare, è stato rilevato:

- l'anomalo utilizzo delle entrate straordinarie per finanziare il disavanzo di amministrazione e quello di parte corrente;
- l'erronea imputazione ai servizi per conto di terzi di entrate e spese di natura diversa dalle partite di giro che avrebbero dovuto trovare più corretta allocazione in altri titoli di spesa e di entrata del bilancio;
- la necessità di effettuare un riaccertamento dei residui attivi e passivi, in considerazione della presenza in bilancio di voci risalenti nel tempo e delle quali va verificata l'effettiva sussistenza di reali ragioni di credito e di debito;
- gravi discordanze tra i residui attivi iscritti in bilancio e la loro effettiva riscossione, conseguenti al mancato versamento da parte delle società partecipate, delle somme di cui sono debentrici a diverso titolo (debitori diretti o in veste di agenti della riscossione);
- un considerevole disavanzo di amministrazione conseguente al ripetuto verificarsi di risultati di amministrazione di parte corrente negativi rispetto agli stanziamenti previsti per i fondi vincolati;
- la costante situazione di precaria liquidità conseguente al ripetuto utilizzo delle anticipazioni di tesoreria e delle entrate aventi specifica destinazione, al quale non ha fatto seguito il successivo integrale reintegro;

- l'illegittimo riconoscimento di un debito fuori bilancio connesso all'acquisto di veicoli per i servizi di polizia municipale mediante il ricorso alla procedura di somma urgenza;
- l'illegittimo ricorso all'indebitamento per finanziare spese non rientranti in quelle di investimento, in quanto inerenti ad attività di manutenzione ordinaria;
- l'irregolare costituzione del fondo per il trattamento accessorio del personale del comparto e della dirigenza in assenza del preventivo riscontro della sussistenza della relativa capacità di spesa;
- l'illegittima erogazione delle risorse del fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto:
 - corrisposte per finalità diverse (finanziamento di indennità per specifiche responsabilità) da quelle previste dall'art. 15, comma 5, del CCNL 1 aprile 1999;
 - attribuite in modo generalizzato e non per ricompensare le specifiche responsabilità previste dall'art. 17 del CCNL 1 aprile 1999;
 - corrisposte a fine esercizio, in assenza di preventive scelte di carattere organizzativo ed in base ad un procedimento valutativo non idoneo a misurare la performance per le specifiche responsabilità.
- l'errata quantificazione del monte salari ai fini degli aumenti del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività del personale del comparto:
 - maggiore incremento dei fondi dal 2008 al 2013, di un importo annuale di euro 933.439,00, risultante dalla differenza tra quanto inserito (euro 14.194.200,00) e quanto poteva essere previsto (euro 13.260.761,00) in base al monte salari del 2003, per complessivi euro 5.600.634,00 (euro 933.439,00 per 6 anni);
 - incremento dei fondi dal 2008 al 2013, di un importo annuale di euro 257.435,00, risultante dalla differenza tra quanto inserito (euro 14.565.833) e quanto poteva essere previsto (euro 14.308.398) in base al monte salari del 2005, per complessivi euro 1.544.610,00 (257.435,00 per 6 anni);

- maggiore incremento del fondo, per il solo anno 2009, di un importo di euro 52.161,00, in quanto calcolato su un monte salari 2007 superiore a quello indicato nel conto annuale.
- l'illegittima erogazione di indennità atipiche e di compensi per servizi per conto terzi, totalmente finanziati a carico del bilancio del comune, a favore della dirigenza e del personale del comparto, per attività svolte a favore di soggetti integralmente partecipati dall'ente;
- l'indebita erogazione di indennità atipiche al personale dirigenziale, corrisposte in violazione del principio di onnicomprensività e, in alcuni casi, anche con effetto retroattivo;
- anomalie varie in sede di determinazione della retribuzione accessoria a favore del Segretario comunale:
 - aumento della retribuzione di posizione in assenza dell'effettiva verifica della presenza dei presupposti contrattualmente previsti;
 - attribuzione della retribuzione di risultato in assenza di un idoneo percorso valutativo.
- l'attribuzione di alcuni compensi per progetti non ammessi a finanziamento e per attività di progettazione svolta favore di soggetti terzi;
- l'illegittimo conferimento al dirigente dell'avvocatura interna, una volta collocato in pensione per raggiunti limiti di età, di un incarico di consulenza, in assenza di una previa selezione pubblica e del preliminare accertamento della presenza di idonee professionalità interne per ricoprire tale incarico;
- la mancata presentazione del conto giudiziale da parte di alcune società partecipate (Viareggio Patrimonio S.r.l., ERP Lucca S.r.l. e MO.VER S.p.a.);
- l'irregolare previsione nei contratto di servizio di ASP di un obbligo di copertura ex post dei maggiori costi sostenuti rispetto al preventivo;
- il mancato rimborso da parte della Gaia S.p.a. dei mutui contratti dal comune inerenti al Servizio idrico integrato;
- criticità varie nella fase dell'accertamento delle entrate, e, di impegno delle spese in relazione ai rapporti di servizio e finanziari con ERP Lucca S.r.l.;

- l'errato accertamento di entrate riguardo alla restituzione delle azioni di Viareggio Porto S.p.a. a seguito di sentenza di annullamento della gara e della relativa transazione;
- l'anomalo riconoscimento, da parte dell'amministrazione comunale, di una caparra confirmatoria a favore di un soggetto privato per l'acquisto di una porzione di immobile;
- la stipulazione di un contratto di fornitura in assenza della previa verifica circa la convenienza economica con riferimento ai parametri qualità/prezzo previsti nell'ambito del sistema Consip.

Per ciò che più propriamente riguarda la presente analisi l'ispettore del Mef ha rilevato le seguenti criticità:

- uno squilibrio strutturale di parte corrente che caratterizza il bilancio dell'ente dall'esercizio 2009 e la cui copertura, in sede previsionale, è sempre stata garantita con risorse straordinarie. A Tale fenomeno si è associato un generale scostamento tra previsioni definitive e impegni/accertamenti;
- il finanziamento dei disavanzi di amministrazione con risorse di natura straordinaria, il cui inserimento in bilancio è avvenuto sulla base di presupposti giuridici scarsamente attendibili e in assenza di una valutazione di realizzabilità. Tali modalità di finanziamento del disavanzo avevano pertanto solo natura formale e non sostanziale;
- le sopra richiamate problematiche relative al finanziamento degli equilibri correnti e del disavanzo di amministrazione pregresso con l'utilizzo di entrate straordinarie sono diventate centrali (nel progressivo peggioramento della situazione finanziaria) a causa della loro effettiva mancata realizzazione in termini di cassa. Tali risorse, individuate solo in modo teorico e talvolta accertate in bilancio, non si sono realizzate nella misura prevista o accertata determinando, come detto, un finanziamento solo formale e non sostanziale del bilancio corrente e dei disavanzi. Ciò ha comportato, da un lato, la lesione sostanziale del principio del pareggio di bilancio e, dall'altro, il discostamento dai principi di prudenza e di veridicità nelle previsioni delle entrate;

- la diminuzione, nell'esercizio 2012, della dimensione del bilancio rispetto alle risultanze del 2009. Tale tendenza risulta invertita nell'esercizio 2013 ma solo per effetto della contabilizzazione dell'operazione straordinaria di anticipazione di cassa concessa dalla Cassa DDPP ai sensi del dl. 35/2012;
- la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti negli anni 2009 e 2010;
- la non corretta contabilizzazione nei servizi in conto terzi di alcune partite contabili;
- un basso grado di smaltimento dei residui con particolare riguardo agli attivi. Si è evidenziato inoltre che il grado di smaltimento dei residui passivi risulta più elevato rispetto agli attivi. Ciò, pur non rappresentando in linea teorica una criticità, ha comportato e comporta tutt'ora gravi squilibri nella gestione dei flussi di cassa;
- la generale difficoltà di cassa (derivante sia dalla gestione di competenza che dalla gestione dei residui) tale da "destare serissime preoccupazioni" circa la sostenibilità del bilancio anche nel breve periodo;
- le problematiche relative ai titoli giuridici riferiti ai residui attivi mantenuti in bilancio: la valutazione relativa al mantenimento risulta fondata su vecchi titoli giuridici senza una attuale e concreta valutazione del persistere degli stessi né tantomeno su una valutazione dell'effettiva riscuotibilità delle poste mantenute in bilancio;
- l'esigenza di attivare una puntuale operazione di riaccertamento straordinario dei residui volta a mantenere in bilancio le sole poste provviste di idoneo titolo giuridico. Tale operazione deve necessariamente tener conto anche del grado di realizzabilità di tali voci. Qualora tale operazione fosse posta in essere dall'ente, definirebbe un disavanzo sicuramente maggiore. Le operazioni di riaccertamento straordinario dovranno riguardare anche le entrate straordinarie destinate al finanziamento del disavanzo mantenute in bilancio senza i necessari presupposti giuridici;
- l'incertezza dei rapporti finanziari fra l'ente e le società partecipate, con particolare riguardo a Viareggio Patrimonio S.r.l., Gaia S.p.a. e ERP Lucca S.r.l. Con riferimento alla Viareggio Patrimonio è stato rilevato che, in funzione dell'affidamento dell'attività di concessionario della riscossione, la società ha trattenuto illegittimamente alcune somme riscosse per conto dell'ente (circa 27 milioni). La Relazione del Mef definisce tale operazione

come gravemente irregolare, anche in materia di maneggio del pubblico denaro ai sensi dell'art. 181 del Tuel e segnala che, in caso di normali società di riscossione terze, un tale comportamento implicherebbe la radiazione dall'albo del soggetto che non effettua il versamento. Per quanto concerne i rapporti fra l'ente e la società Gaia S.p.a., fra le molteplici voci che la società non rimborsa al comune, quella di maggior rilievo riguarda i mutui contratti originariamente dall'ente per il finanziamento di opere infrastrutturali attinenti al servizio idrico (circa 17 milioni). Con riferimento, invece, ai rapporti fra l'ente e la società ERP Lucca S.r.l., sono state riscontrate numerose lettere con le quali il soggetto gestore dell'edilizia residenziale pubblica invitava il comune "ad eliminare dai propri conti gli importi concernenti gli affitti accertati nei vari anni a seguito dell'applicazione dell'art. 28 LR n. 96/1996 in quanto non dovuti perché facenti capo a soggetti beneficiari di sgravi connessi al reddito". Al riguardo non risulta che l'ente abbia mai provveduto;

- il problema più generale relativo al mancato raggiungimento di un equilibrio finanziario delle società partecipate, che ha obbligato le stesse a porre in essere operazioni di compensazione con l'ente non sempre concordate e legittime. La situazione problematica riferita alle società partecipate risulta confermata anche nella relazione richiesta dal commissario ad un esperto della materia nella quale si sottolinea la totale assenza del controllo analogo, di una struttura deputata al monitoraggio dei rapporti con gli enti e organismi, di specifiche procedure per seguire l'esecuzione dei servizi affidati, degli obblighi derivanti dai contratti e dalle convenzioni e, più in generale, della verifica delle risultanze di bilancio;
- la presenza di difficoltà di cassa sia riferite alla parte corrente che alla parte investimenti che hanno generato un sostanziale squilibrio strutturale anche in termini di flussi finanziari;
- la presenza di problematiche connesse all'indebitamento che, seppur rispettando i limiti previsti dall'art. 204 del Tuel e quindi potenzialmente espandibile, deve assolutamente tener in considerazione il debito già contratto dalle società partecipate. Più in generale, si segnala la situazione di grave indebitamento delle società partecipate che, nel 2012 ammonta a 359,6 milioni (in forte rialzo rispetto ai 295,6 del 2010). Di questo ammontare più di 187 sono riferibili al solo comune di Viareggio. Tale situazione appare, nella Relazione del Mef, "talmente critica da rendere

ineludibili manovre di risanamento che interessino l'intero perimetro del bilancio pubblico interno ed esterno all'amministrazione";

- la potenziale violazione art. 119 della Costituzione nell'utilizzo dei mutui contratti direttamente dall'ente. Alcuni interventi, infatti, esaminati a campione non risultano qualificabili come investimenti (manutenzione di beni immobili).

L'ispettore del Mef indica, inoltre, singole operazioni, di seguito sintetizzate, che negli anni destano perplessità sia in termini di legittimità sia in termini di motivazioni in quanto appaiono spesso giustificate dall'intenzione di realizzare una apparente copertura dei disavanzi di amministrazione:

- l'annullamento della gara da parte del Consiglio di Stato, riferita alla vendita delle azioni della società Viareggio Porto, ha determinato l'obbligo di restituzione al soggetto originariamente aggiudicatario (La Marina di Viareggio S.p.a.) dell'importo già incassato dal comune (10 milioni di euro) più interessi a fronte della retrocessione delle azioni. Il comune non risulta aver accantonato nulla dell'originario introito. In data 30 settembre 2013, il comune ha stipulato una transazione con La Marina di Viareggio per il pagamento dell'importo di 11.563.189 euro di cui 10 milioni da versare in due rate a valere sul titolo II della spesa, a fronte della retrocessione delle azioni della Viareggio Porto. Nel bilancio 2013 il finanziamento della spesa in conto capitale derivante dal riacquisto delle azioni per 10 milioni di euro viene finanziato con un entrata di pari importo accertata al Titolo IV delle entrate. In altre parole, il finanziamento della spesa monetaria derivante dalla necessità di rimborsare l'originario vincitore della gara, risulta coperto dal valore patrimoniale delle azioni riacquisite in proprietà dal comune. Come si vedrà più avanti, in sede di rendiconto di gestione 2013, l'ente ha eliminato tale accertamento, mentre dal lato dell'uscita ha impegnato e parzialmente pagato la spesa;
- la retrocessione di 4 milioni di capitale (mai versati effettivamente) che avrebbero dovuto essere restituiti al comune sotto forma di riduzione del capitale della Viareggio Patrimonio in conseguenza di una decisione assembleare del 12 dicembre 2012. Tale somma appare conseguente a una vendita di concessioni relative alla passeggiata in gestione alla Viareggio Patrimonio S.r.l., incassate dalla società per investimenti in materia di

emergenza abitativa mai realizzati. La relazione sintetizza così l'operazione: "la società ha venduto le concessioni, non ha eseguito i lavori, e per questo motivo ritorna il capitale al comune. L'operazione appare chiaramente strumentale" in quanto "appare difficile da immaginare un esubero di capitale [...] nell'ambito di una società fortemente indebitata e con problemi economici tali da non essere in grado di versare buona parte del riscosso delle entrate al comune". Il residuo attivo è stato eliminato in sede di rendiconto 2013 confermando il carattere strumentale dell'operazione.

Secondo le valutazioni dell'ispettore generale di finanza, la situazione complessiva del comune ha continuato negli anni ad aggravarsi nonostante i significativi aumenti delle aliquote su imposte e tributi, deliberate nel periodo commissariale, e la progressiva riduzione del personale, conseguente alla normativa nazionale in materia.

3. La situazione finanziaria dell'ente nel periodo 2010-2013

In merito alle note problematiche finanziarie e contabili che hanno coinvolto negli ultimi anni il comune e al fine di valutare la situazione finanziaria dell'ente, si ritiene utile focalizzare le principali criticità che hanno caratterizzato le gestioni degli esercizi 2010, 2011 e 2012 e la gestione 2013 (quest'ultima non ancora oggetto di controllo-monitoraggio) e che hanno condotto l'ente in una difficile situazione amministrativa e finanziaria complessiva.

Le informazioni contabili di seguito riportate tengono conto della relazione del Ministero dell'economia e delle finanze, della documentazione trasmessa alla Sezione in merito all'approvazione del rendiconto 2013 trasmesso alla Sezione a seguito di specifica richiesta istruttoria.

Nella tabella che segue si riporta la sintesi degli equilibri di bilancio di parte corrente e in conto capitale riferita al periodo 2010-2013.

Tabella n. 1

Gli equilibri di parte corrente e di parte investimenti – andamento nel periodo 2010-2013					
GESTIONE DI COMPETENZA CORRENTE		2010	2011	2012	2013
Entrate titolo I	+	24.211.160,29	42.083.362,36	53.830.194,51	67.690.300,93
<i>di cui titolo di FSR o fondo di solidarietà</i>			0,00	8.553.023,57	
Entrate titolo II	+	31.109.835,79	7.015.553,81	4.591.864,90	13.364.219,19
Entrate titolo III	+	44.861.574,15	49.715.622,33	44.948.703,70	17.690.721,55
Entrate correnti (Totale titoli I+II+III)	=	100.182.570,23	98.814.538,50	103.370.763,11	98.745.241,67
Spese correnti titolo I	-	93.351.612,81	87.662.189,30	86.543.410,19	90.536.961,47
Spese per rimborso prestiti (quota capitale) titolo III	-	14.458.707,77	15.877.626,59	17.057.250,57	12.086.094,04
Differenza di parte corrente	+/-	-7.627.750,35	-4.725.277,39	-229.897,65	-3.877.813,84
Avanzo applicato al Titolo I della spesa corrente (+)/Copertura disavanzo (-)	+/-	-5.842.409,43	-6.233.522,04	536.032,95	-528.507,67
Entrate del Titolo IV destinate al Titolo I della spesa	+	1.740.127,24	2.234.536,74	1.094.145,88	0,00
<i>Contributo per permessi di costruire</i>	<i>+</i>	<i>1.740.127,24</i>	<i>2.234.536,74</i>	<i>1.094.145,88</i>	<i>0,00</i>
Entrate correnti destinate al Titolo II della spesa	-	0,00	0,00	100.000,00	0,00
<i>Altre entrate</i>	<i>-</i>	<i>0,00</i>	<i>0,00</i>	<i>100.000,00</i>	
Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale	+	397.837,36	0,00	0,00	0,00
Totale gestione corrente	+/-	-11.332.195,18	-8.724.262,69	1.300.281,18	-4.406.321,51
Totale gestione corrente al netto dell'avanzo applicato al Titolo I della spesa	+/-	-5.489.785,75	-2.490.740,65	764.248,23	-3.877.813,84
GESTIONE DI COMPETENZA IN C/CAPITALE		2010	2011	2012	2013
Entrate Titolo IV	+	17.604.763,64	19.652.695,98	4.349.382,19	2.233.210,08
Entrate Titolo V	+	2.978.139,00	148.000,00	0,00	0
Totale Titoli IV + V	=	20.582.902,64	19.800.695,98	4.349.382,19	2.233.210,08
Spese del Titolo II	-	16.408.577,48	11.332.637,20	4.055.987,55	11.586.981,26
Entrate correnti destinate al Titolo II della spesa	+	-	-	100.000,00	-
Avanzo applicato al Titolo II della spesa	+	0,00	0,00	700.751,24	
Totale gestione in c/capitale	+/-	2.036.360,56	6.233.522,04	0,00	-9.353.771,18
Totale gestione in c/capitale al netto dell'avanzo applicato al Titolo II della spesa	+/-	2.036.360,56	6.233.522,04	-700.751,24	-9.353.771,18
SALDO GESTIONE CORRENTE E IN C/CAPITALE	+/-	-9.295.834,62	-2.490.740,65	1.300.281,18	-13.760.092,69
SALDO GESTIONE CORRENTE E IN C/CAPITALE AL NETTO DELL'AVANZO DI AMM.NE APPLICATO	+/-	-3.453.425,19	3.742.781,39	63.496,99	-13.231.585,02

Fonte: questionari trasmessi ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della l. 266/2005 e rendiconto di gestione 2013.

Il saldo della gestione corrente risulta negativo in tutto il periodo considerato. Tale risultato resta negativo anche considerando il consistente impiego di risorse straordinarie (in particolare i contributi per permessi di costruire) per il finanziamento di spese correnti. Un leggero miglioramento dell'equilibrio corrente si evidenzia nel 2012 ed è principalmente dovuto ad un aumento degli accertamenti delle entrate correnti.

In merito a tale situazione di per sé negativa, la Sezione ha avuto più volte modo di evidenziare l'impiego di entrate a specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti, in assenza delle quali si sarebbe registrato un disavanzo di parte corrente ancora più elevato.

Appare di tutta evidenza la condizione di deficit strutturale dell'ente rispetto alla quale non sono stati attivati nel periodo considerato significativi percorsi di riequilibrio. Alla luce dei risultati della gestione residui realizzati nell'esercizio 2013,

che, come si vedrà più avanti, sono derivati dall'inserimento in bilancio di risorse non supportate da un idoneo titolo giuridico, deve essere riconsiderato il risultato di competenza corrente accertato nei precedenti esercizi. Non solo dunque il saldo della gestione corrente è negativo ma la sua quantificazione non tiene conto di una definizione veritiera dell'entrata, generando così un fenomeno di autoalimentazione del disavanzo di amministrazione.

La parte capitale, apparentemente in equilibrio, ha contribuito a finanziare nel tempo il disavanzo della parte corrente, in modo particolare nell'esercizio 2010. Anche tale equilibrio, tuttavia, sconta in termini di veridicità delle poste di entrata, la contabilizzazione di alcune operazioni inserite in bilancio (come evidenziato nella relazione del Mef) al solo scopo di dare formale copertura agli equilibri di bilancio o al disavanzo di amministrazione.

Ci si riferisce in particolare ad operazioni di alienazione patrimoniale programmate negli anni, ai sensi dell'art. 193 del Tuel, e materialmente non realizzate (come accaduto nell'esercizio 2010 per il finanziamento del disavanzo di amministrazione 2009) e alla riduzione del capitale della società Viareggio Patrimonio S.r.l., la cui entrata è stata accertata nell'esercizio 2011 e destinata alla copertura del disavanzo pregresso ma materialmente non realizzata. Il relativo residuo attivo è stato infatti cancellato con le operazioni di riaccertamento del 2013.

Da una analisi dei documenti contabili e delle relazioni illustrative allegate al rendiconto dell'esercizio 2013 è emerso un peggioramento sostanziale degli equilibri di competenza di parte corrente e di parte investimenti.

Il saldo della gestione complessiva passa da un risultato positivo del 2012 di 63.496,99 euro ad un saldo negativo di (-) 13.231.585,02. Scomponendo il risultato della gestione di competenza 2013 si evince che tale saldo deriva per (-) 4.406.321,51 euro dalla parte corrente e per (-) 9.353.711,18 euro dalla gestione capitale. Questo risultato particolare della gestione investimenti 2013 è da riferirsi all'eliminazione dell'accertamento per la vendita delle azioni della Viareggio Porto, operazione che è stata già descritta nel paragrafo 2.

Nell'ambito della parte corrente si registra, per l'esercizio 2013, una riduzione delle entrate di 4,6 milioni e della spesa corrente e per rimborso prestiti per complessivi 977 mila. Ne consegue che il risultato della gestione corrente 2013 è peggiorato rispetto al 2012 per 3,6 milioni.

Anche la gestione investimenti 2013 è peggiorata rispetto al 2012 per effetto sia di una contrazione delle entrate, pari a 2,1 milioni, sia di un aumento delle spese di

investimento pari a 7,5 milioni, legato sostanzialmente alla citata operazione di riacquisto delle azioni della Viareggio Porto. Il risultato complessivo della gestione investimenti dell'esercizio 2013 decresce, rispetto al 2012, per 9,6 milioni. Tale risultato, se considerato al netto dell'operazione straordinaria appena richiamata, pur evidenziando un saldo positivo, fa emergere la totale assenza di investimenti.

Le risultanze sopra riportate di fatto indicano l'incapacità programmatica dell'ente che, pur avendo approvato il bilancio di previsione iniziale in pareggio, non è stato in grado, nel corso della gestione, di mantenere l'equilibrio tra entrate e spese. In sede di assestamento, infatti, l'ente ha approvato una previsione definitiva delle spese finali superiore a quella delle entrate finali, deliberando di fatto un bilancio di previsione non in pareggio finanziario. Lo squilibrio complessivo era pari a 3.856.072,61 euro per il solo bilancio di competenza, mentre ammontava a 4.384.580,28 euro considerando anche la copertura della quota di disavanzo di amministrazione pregresso applicato all'esercizio. Tale disequilibrio della previsione è interamente da riferire al bilancio di parte corrente poiché nello stesso atto di assestamento la parte capitale risulta in pareggio.

Quanto rilevato sulla delibera di assestamento al bilancio 2013, oltre a costituire palese violazione del principio del pareggio finanziario complessivo di cui all'art. 162, comma 6, del Tuel, comporta anche la violazione dell'obbligo di mantenimento di tale pareggio in via sostanziale, finalità che è propria della variazione di assestamento generale di cui all'art. 175, comma 8, del Tuel. Va inoltre segnalato il contestuale mancato rispetto dell'obbligo, previsto dall'art. 193, comma 2, del Tuel di provvedere al ripiano dei disavanzi di amministrazione pregressi e degli eventuali squilibri della gestione di competenza. Violazione che, tra l'altro, l'art. 193, al comma 4, equipara alla mancata approvazione del bilancio di previsione iniziale.

Essendo il bilancio un documento autorizzatorio per l'assunzione di impegni di spesa, la realizzazione di un equilibrio solo formale nel bilancio di previsione iniziale e l'approvazione di una previsione definitiva non in pareggio finanziario ha determinato la conseguente assunzione di impegni di spesa in assenza di copertura finanziaria, confermando, in sede di rendiconto, un squilibrio di parte corrente di 3,8 milioni e la mancata copertura della quota di disavanzo pregresso applicata all'esercizio (528.507,67 euro).

Analoga considerazione va fatta per la gestione degli investimenti, nell'ambito della quale sono state impegnate spese (per l'operazione di riacquisto delle azioni della Viareggio Porto) finanziate da entrate che nel corso dell'esercizio non si sono

concretamente realizzate. Di fatto l'ente ha individuato una linea di finanziamento fittizia determinando così uno squilibrio della parte investimenti di 9,3 milioni.

Da quanto appena evidenziato e, in particolare, dall'evoluzione della gestione di competenza dell'esercizio 2013, emerge chiaramente che lo squilibrio determinato negli anni ha assunto un carattere strutturale.

Come si potrà meglio apprezzare più avanti, l'approvazione dei documenti di programmazione dell'esercizio 2013 in squilibrio formale e sostanziale, avrà come ulteriore conseguenza un ampliamento della spesa corrente oltre il livello di sostenibilità dell'ente che, negli esercizi successivi, in presenza di una gestione provvisoria del bilancio, costituirà la base della programmazione, con un effetto moltiplicativo dei fabbisogni e renderà difficoltosa l'approvazione del bilancio di previsione e pluriennale 2014-2016.

In ordine alle risultanze della gestione residui, si ritiene opportuno precisare che tale comparto del bilancio costituisce una delle principali problematiche che minano, di fatto, il mantenimento degli equilibri di bilancio nel breve e medio periodo. Infatti, quanto evidenziato dai controlli della Sezione e dalla relazione del Mef trova ora conferma negli atti di rendiconto della gestione 2013 approvati dall'ente.

L'amministrazione nel corso della prima metà del 2014, anche a seguito delle sopra citate segnalazioni, ha attivato una revisione straordinaria della massa residuale attiva e passiva le cui risultanze, confluite nel risultato di amministrazione 2013, sono riportate di seguito.

Tabella n. 2

Gli esiti delle operazioni di riaccertamento dei residui negli anni 2012 e 2013								
GESTIONE RESIDUI CORRENTI	2012				2013			
	INZIALE	CANCELLAZIONI	RISCOSSIONI/ PAGAMENTI	FINALE	INZIALE	CANCELLAZIONI	RISCOSSIONI/ PAGAMENTI	FINALE
Entrate titolo I	11.732.900,26	-16.736,36	6.048.458,59	5.667.705,31	14.917.136,46	- 2.437.858,93	6810458,86	5.668.818,67
Entrate titolo II	7.456.155,14	-1.322.794,99	2.284.448,45	3.848.911,70	6.431.830,89	- 2.530.712,07	2371329,87	1.529.788,95
Entrate titolo III	61.396.155,05	-4.148.785,85	6.784.509,57	50.462.859,63	75.075.812,51	- 19.303.367,34	6788458,55	48.983.986,62
Entrate correnti	80.585.210,45	- 5.488.317,20	15.117.416,61	59.979.476,64	96.424.779,86	- 24.271.938,34	15.970.247,28	56.182.594,24
Spese correnti titolo I	61.952.625,29	2.508.369,33	28.755.108,07	30.689.147,89	81.790.118,32	2.773.031,24	46.615.489,26	32.401.597,82
Spese per rimborso prestiti titolo III	7.428.035,73		7.428.035,73	-	1.267.441,45	-	1267441,45	-
Differenza di parte corrente	-29.180.561,78	-9.001.150,50	-24.841.422,79	29.290.328,75	13.367.220,09	- 21.498.907,10	- 31.912.683,43	23.780.996,42
Entrate Titolo IV	38.099.421,00	-1.030.736,25	11.444.048,61	25.624.636,14	28.056.522,99	- 10.408.001,99	5953108,98	11.695.412,02
Entrate Titolo V	4.053.909,61		2.621.909,49	1.432.000,12	1.432.000,12	- 258.215,84	491828,54	681.955,74
Totale Titoli IV + V	42.153.330,61	- 1.030.736,25	14.065.958,10	27.056.636,26	29.488.523,11	- 10.666.217,83	6.444.937,52	12.377.367,76
Spese del Titolo II	47.813.146,94	1.004.463,97	11.203.731,33	35.604.951,64	39.193.115,19	4.168.504,62	15940676,26	19.083.934,31
Differenza di parte investimenti	- 5.659.816,33	- 2.035.200,22	2.862.226,77	- 8.548.315,38	- 9.704.592,08	-6.497.713,21	- 9.495.738,74	- 6.706.566,55
Entrate titolo VI	1.516.654,95	-192.966,00	542.620,61	781.068,34	827.829,49	- 88.498,65	43.352,96	695.977,88
Spese titolo IV	5.824.603,86	370.397,30	1.273.983,25	4.180.223,31	6.048.104,43	1.692.101,31	3.006.015,83	1.349.987,29
Differenza servizi in conto terzi	- 4.307.948,91	- 563.363,30	- 731.362,64	- 3.399.154,97	- 5.220.274,94	1.603.602,66	- 2.962.662,87	- 654.009,41

Fonte: questionari trasmessi ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della l. 266/2005 e rendiconto di gestione 2013.

Il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi posto in essere dall'ente ha fatto registrare un saldo negativo, poi confluito nel risultato di amministrazione 2013, pari a 26.393.017,65 di euro. Tale risultato negativo deriva per 21.498.907,10 di euro dalla parte corrente del bilancio, nell'ambito della quale è stata realizzata la revisione più importante. Sono stati infatti cancellati residui attivi per 24.271.938,34 di euro e residui passivi per 2.773.031,24 di euro. Il comparto delle entrate correnti, già oggetto di specifici rilievi da parte del Mef, si è caratterizzato per la cancellazione di entrate accertate negli esercizi precedenti da riferire, nell'ambito del titolo I, all'ICI per 1,5 milioni e all'addizionale IRPEF 1 milione. Le cancellazioni del titolo II hanno riguardato prevalentemente i trasferimenti dalla Regione per 2 milioni di euro. Le maggiori eliminazioni si sono registrate nel titolo III di entrata dove sono state radiate partite relative a sanzioni al codice della strada per 5 milioni e proventi del servizio nettezza urbana per circa 13 milioni.

Con riferimento alla parte investimenti, l'ente ha effettuato cancellazioni di residui attivi nell'ambito del titolo IV di entrata per complessivi 10,4 milioni di cui 4 milioni di alienazioni patrimoniali (conseguenti alla mancata realizzazione delle entrate connesse alla riduzione del capitale della Viareggio Patrimonio), 5,2 milioni di trasferimenti in conto capitale per 5,2 milioni (dalla regione e da altri soggetti); e ai mutui e prestiti per 258 mila euro.

Non appaiono rilevanti, di per sé, le cancellazioni effettuate nell'ambito dei servizi per conto di terzi (88 mila). È invece preoccupante il disallineamento tra la cancellazione delle partite attive che risulta largamente inferiore a quella delle corrispondenti voci passive (pari a 1,6 milioni riferite a voci genericamente qualificate come "servizi per conto di terzi"). Di tale voce non è possibile individuare un dettaglio che consenta di capire quali entrate sono state cancellate e le motivazioni della radiazione.

Non si è proceduto all'analisi delle cancellazioni dei residui passivi poiché gli stessi, oltre a costituire un importo complessivo di minor entità, rappresentano componenti positive del risultato di amministrazione che, in parte, potrebbero aver mitigato l'effetto negativo del riaccertamento straordinario della parte entrata appena descritto.

Di seguito si riporta il saldo della gestione residui nel periodo 2010-2013.

Tabella n. 3

La gestione residui – andamento nel periodo 2010-2013				
	2010	2011	2012	2013
Maggiori residui attivi riaccertati	0,00	1.206.004,61	0,00	0,00
Minori residui attivi riaccertati	11.351.670,71	388.475,61	6.712.019,45	35.026.654,82
Minori residui passivi riaccertati	14.413.983,29	2.909.995,84	3.883.230,60	8.633.637,17
SALDO GESTIONE RESIDUI	3.062.312,58	3.727.524,84	-2.828.788,85	-26.393.017,65

Fonte: questionari trasmessi ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della l. 266/2005 e rendiconto di gestione 2013.

I saldi risultanti dalle operazioni di riaccertamento dei singoli esercizi hanno un andamento piuttosto singolare. Le gestioni residui degli esercizi 2010 e 2011 hanno registrato un saldo positivo che, in parte, ha contribuito al finanziamento della gestione di competenza, consentendo, per l'esercizio 2011, la realizzazione di un avanzo di amministrazione formale. Con la gestione 2012, invece, si evidenzia un'inversione di tendenza che, nella dimensione, fa presupporre un fenomeno fisiologico. Le operazioni di riaccertamento finalizzate alla predisposizione del rendiconto 2013 sono state caratterizzate, invece, da una verifica più approfondita del persistere della ragioni di mantenimento del credito e hanno portato alla cancellazione di partite attive per 35 milioni, a fronte di economie di spesa per 8,6 milioni. Tale revisione straordinaria fa emergere la scarsa accuratezza delle operazioni di riaccertamento effettuate in passato (con la conseguente mancata evidenziazione di disavanzi ulteriori rispetto a quelli accertati) e, in generale, la non corretta applicazione delle regole contabili per l'assunzione degli accertamenti di entrata.

Va infine evidenziato che, come si vedrà meglio più avanti, lo stesso documento di approvazione del rendiconto 2013 prospetta la necessità di operare in futuro ulteriori eliminazioni di partite attive, che attualmente restano iscritte in bilancio nonostante la mancanza dei corretti presupposti per il loro mantenimento.

La gestione di cassa, negli anni dal 2010 al 2013, ha evidenziato l'impiego di anticipazioni di tesoreria non rimborsate al termine di ciascun esercizio e di fondi aventi specifica destinazione utilizzati per le spese correnti. Elementi, questi, che denotano una sostanziale e strutturale difficoltà nella gestione dei flussi di cassa con evidenti riflessi sul bilancio dell'ente per i costi connessi all'esposizione bancaria e con preoccupanti rischi per la tenuta finanziaria dell'ente.

Nella tabella seguente si riporta l'evoluzione nel periodo 2010-2013.

tabella n. 4

Le anticipazioni di tesoreria - andamento nel periodo 2010-2013				
	2010	2011	2012	2013
Giorni di utilizzo dell'anticipazione di tesoreria	270	365	365	365
Utilizzo medio dell'anticipazione	184.579,30	185.748,90	165.207,00	238.742,37
Entità anticipazione complessivamente corrisposta	49.836.409,48	67.798.348,90	60.300.555,44	87.140.964,37
Entità anticipazione non restituita al 31/12	-	7.428.035,73	1.267.441,45	11.029.646,59
Entità delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	21.742,89	140.957,86	135.377,77	76.489,07
Utilizzo dei fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente non ricostituiti al termine dell'esercizio	9.433.419,39	7.946.796,95	7.368.872,40	2.849.011,34

Fonte: questionari trasmessi ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della l. 266/2005 e rendiconto di gestione 2013.

Come sopra evidenziato, il ricorso all'anticipazione di tesoreria è aumentato nel tempo e, in modo particolare, nell'esercizio 2013.

Occorre precisare che in data 22 maggio 2013 è stata concessa all'ente, ai sensi del d.l. 35/2012, un'anticipazione di euro 24.734.304,38 euro erogata in due tranche di 12.367.152,19 euro ciascuna.

Come sottolineato dall'organo di revisione nella relazione al rendiconto 2013 "il costante e sistematico ricorso all'anticipazione di tesoreria denota un grado di riscossione dei residui attivi inadeguato ed insufficiente, anche condizionato dal mantenimento di residui attivi, ora in misura massiccia espunti (in quanto correttamente dichiarati insussistenti) che erano privi di fondamento, anche per intervenuta prescrizione, o ad alto rischio di inesigibilità".

L'ente, quindi, si trova, ancora oggi, in una grave situazione di carenza di liquidità, più volte rilevata dalla Sezione nel corso del controllo-monitoraggio e segnalata agli organi politici e di controllo.

Le difficoltà di cassa, non rimosse nemmeno a seguito dell'anticipazione straordinaria concessa dalla Cassa depositi e prestiti, devono essere valutate tenendo conto di quanto successivamente rappresentato nella delibera consiliare riferita alla dichiarazione di dissesto. L'ente, a seguito dell'erogazione della prima tranche, ha provveduto ad effettuare e rendicontare, secondo lo schema previsto, i pagamenti fatti per complessivi 12.367.152,19 euro. In merito alla seconda tranche si è rappresentato, invece, che "non sono stati effettuati pagamenti per euro 5.014.539,34 in quanto si sono aperti dei contenziosi che non hanno più reso il debito al 31 dicembre 2012 certo, liquido ed esigibile". Al riguardo, il responsabile

dei servizi finanziari con la nota del 13 ottobre 2014, ha precisato che l'importo sopra evidenziato riferito all'anticipazione di cassa non più utilizzabile, è stato restituito alla Cassa depositi e prestiti in data 18 luglio 2014.

Avendo sin qui analizzato gli esiti della gestione di competenza, della gestione residui e della gestione di cassa, cercando di evidenziare seppur sommariamente, le ragioni che hanno condotto a tali risultanze, si riporta, di seguito, l'evoluzione del risultato di amministrazione nel periodo 2010-2013.

Tabella n. 5

Il risultato di amministrazione – andamento nel periodo 2010-2013				
	2010	2011	2012	2013
Totale accertamenti di competenza	188.979.938,95	194.216.507,32	174.881.760,57	220.087.287,41
Totale impegni di competenza	192.433.364,14	190.473.725,93	174.818.263,58	233.318.872,43
SALDO GESTIONE COMPETENZA	-3.453.425,19	3.742.781,39	63.496,99	-13.231.585,02
Maggiori residui attivi riaccertati	0,00	1.206.004,61	0,00	0,00
Minori residui attivi riaccertati	11.351.670,71	388.475,61	6.712.019,45	35.026.654,82
Minori residui passivi riaccertati	14.413.983,29	2.909.995,84	3.883.230,60	8.633.637,17
SALDO GESTIONE RESIDUI	3.062.312,58	3.727.524,84	-2.828.788,85	-26.393.017,65
SALDO GESTIONE COMPETENZA	-3.453.425,19	3.742.781,39	63.496,99	-13.231.585,02
SALDO GESTIONE RESIDUI	3.062.312,58	3.727.524,84	-2.828.788,85	-26.393.017,65
AVANZO ESERCIZI PREC. APPLICATO	-5.842.409,43	-6.233.522,04	1.236.784,19	-528.507,67
AVANZO ESERCIZI PREC. NON APPLICATO		0,00	0,00	-1.000.000,00
AVANZO (DISAVANZO) D'AMMINISTRAZIONE AL 31/12	-6.233.522,04	1.236.784,19	-1.528.507,67	-41.153.110,34

Fonte: questionari trasmessi ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della l. 266/2005 e rendiconto di gestione 2013.

La Sezione, in sede sia di verifica sulla sana gestione che di controllo-monitoraggio, aveva già segnalato la necessita, tra l'altro, che l'ente procedesse al riconoscimento dell'ammontare dei fondi vincolati da ricostituire nell'ambito del risultato di amministrazione. Tale presa d'atto e conseguente quantificazione degli specifici vincoli è avventa con l'approvazione del rendiconto 2013. Nell'ambito di tale documento l'ente ha fatto proprie le indicazioni contenute nella deliberazione 89/2014 adottata dalla Sezione, provvedendo alla loro corretta quantificazione nell'ambito del risultato di amministrazione e aggiornando tali vincoli con l'ulteriore quantificazione che deriva dalle risultanze della gestione 2013.

Di seguito si riporta la quantificazione dei fondi da ricostituire come esplicitati negli atti di approvazione del rendiconto 2013.

Tabella n. 6

Fondi da ricostituire nell'ambito del risultato di amministrazione	
Vincoli da ricostituire segnalati dalla Sezione con delib. 63/2013 e 89/2014	Importo
entrate derivanti da rimborso assicurativo destinate erroneamente alla copertura del disavanzo di amm.ne	404.767,00
entrate straordinarie derivanti da aggio straordinario parcheggi	3.000.000,00
entrate derivanti da sanzioni al codice della strada	1.506.129,37
entrate derivanti da aggio parcheggi	1.357.223,99
fondo svalutazione crediti	1.134.711,05
TOTALE FONDI (delib. 63/2013 e 89/2014)	7.402.831,41
Vincoli da ricostituire segnalati dalla dall'ente con l'approvazione del rendiconto 2013	Importo
entrate derivanti da sanzioni al codice della strada 2012	675.561,66
fondo svalutazione crediti applicato al bilancio di previsione 2013	2.620.419,94
entrate derivanti da sanzioni al codice della strada 2013	309.544,54
vincolo su aggio parcheggi 2013	196.870,32
residui passivi con vincolo di destinazione eliminati	726.486,48
TOTALE FONDI INDICATI DALL'ENTE COME "DA RICOSTITUIRE" (DELIB. 58/2014)	4.528.882,94

Fonte: deliberazioni della Sezione n. 63/2013 e 89/2014 e rendiconto di gestione 2013.

L'evoluzione della composizione del risultato di amministrazione nel periodo 2010-2013 è così sintetizzabile:

Tabella n. 7

La composizione del risultato amministrazione – andamento nel periodo 2010-2013				
	2010	2011	2012	2013 (*)
a) Fondi vincolati		6.067.224,62	6.268.120,36	8.176.583,36
b) Fondi per finanziamento spese in c/capitale		700.751,24	0,00	
c) Fondi ammortamento		0,00	0,00	
d) Fondo svalutazione crediti			1.134.711,05	3.755.130,99
e) Fondi non vincolati	-6.233.522,04	-5.531.191,67	-8.931.339,08	-53.084.824,69
Totale avanzo/disavanzo (+/-)	-6.233.522,04	1.236.784,19	-1.528.507,67	-41.153.110,34
Totale fondi vincolati	-	6.767.975,86	7.402.831,41	11.931.714,35
Avanzo sostanzialmente negativo		SI	SI	SI

Fonte: questionari trasmessi ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della l. 266/2005 e rendiconto di gestione 2013.

(*) La delibera n. 58/2014 indica che tali fondi sono vincolati per il "finanziamento di spese in c/capitale" per 1.023.870,41. Non è stato tuttavia possibile ricostruire in modo puntuale tale dato.

Come si può notare dall'evoluzione sopra riportata, il disavanzo di amministrazione dell'ente, non avendo trovato tempestivi ed efficaci rimedi, si è andato accumulando nel tempo, facendo peggiorare progressivamente la situazione finanziaria dell'ente. L'amministrazione, infatti, avendo chiuso il rendiconto 2013 e riconoscendo contestualmente fondi da ricostituire per complessivi 11.931.714,35 euro, ha accertato un disavanzo sostanziale complessivo di 53.084.824,69 euro.

L'accertamento di un risultato di amministrazione 2013 così difforme nella quantificazione rispetto al triennio precedente fa emergere, ora con chiarezza, le conseguenze di una non corretta procedura di programmazione, gestione e rendicontazione del bilancio e, in ultimo, l'inattendibilità dei risultati di amministrazione precedentemente accertati.

4. L'indebitamento dell'ente

Di seguito si riporta l'evoluzione dell'indebitamento contratto dall'ente riferito al periodo 2011-2013.

Tabella n. 8

L'indebitamento dell'ente - evoluzione nel periodo 2011-2013			
Anno	2011	2012	2013
Residuo debito	108.398.067,57	92.520.440,98	75.463.190,41
Nuovi prestiti	-	-	-
Prestiti rimborsati	15.877.626,59	16.095.952,75	12.086.094,04
Estinzioni anticipate	-	961.297,82	
Altre variazioni (+/-)	-	-	
Totale fine anno	92.520.440,98	75.463.190,41	63.377.096,37

Fonte: questionari trasmessi ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della l. 266/2005 e rendiconto di gestione 2013.

Per una rappresentazione complessiva dell'esposizione debitoria dell'ente deve essere considerata anche l'attivazione dell'anticipazione di cassa ottenuta dalla Cassa depositi e prestiti, ai sensi del d.l. n. 35/2013, pari a 24.374.304,38 euro. Tale operazione, sebbene realizzata per sopperire alle difficoltà di cassa, comporta un obbligo di restituzione nel lungo periodo (30 anni) e una forma di rateizzazione della quota capitale e interessi che la rende assimilabile ad una ordinaria operazione di indebitamento. L'attivazione di questa forma straordinaria di anticipazione, che deve contabilmente risultare neutra rispetto alla competenza dell'esercizio, comporta oneri finanziari a carico del bilancio, così come accade per le anticipazioni di tesoreria. Queste ultime, a loro volta, quando diventano lo strumento ordinario di gestione della liquidità, di fatto costituiscono una forma di indebitamento, come chiarito negli orientamenti, a vario titolo, assunti dalla Corte.

Nella tabella che segue si riporta l'evoluzione del costo del debito contratto dall'ente e la sua incidenza sulle entrate correnti.

Tabella n. 9**Incidenza del costo del debito sul bilancio – evoluzione 2011-2013**

	2011	2012	2013
Oneri finanziari	3.954.740,85	3.396.515,33	2.346.060,84
Quota capitale	15.877.626,59	17.057.250,57	12.086.094,04
Totale fine anno	19.832.367,44	20.453.765,90	14.432.154,88
entrate correnti	98.814.538,50	103.370.763,11	98.745.241,67
incidenza %	20,07%	19,79%	14,62%

Fonte: questionari trasmessi ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della l. 266/2005 e rendiconto di gestione 2013.

Le percentuali sopra riportate evidenziano una riduzione dell'incidenza del costo del debito sul bilancio corrente. La riduzione della percentuale relativa all'esercizio 2012 è da riferire, in realtà, ad un aumento delle entrate correnti accertate, mentre sull'esercizio 2013 la riduzione è dipesa sostanzialmente da una contrazione della rata annuale del rimborso prestiti (sia nella quota capitale che per la quota interessi). Tale miglioramento, da attribuire per il bilancio dell'ente alla politica di contenimento dell'indebitamento (dal 2011 non sono stati infatti contratti nuovi prestiti), deve essere tuttavia attentamente valutato tenendo conto sia della citata anticipazione straordinaria (d.l. n. 35/2013) attivata nel 2013, sia delle esposizioni debitorie degli organismi partecipati e delle garanzie rilasciate dall'ente a favore di questi ultimi.

La situazione debitoria del solo ente, per come fin qui descritta, non risulta effettivamente rappresentativa della complessiva situazione debitoria del comune se considerata rispetto alle molteplici forme di garanzia che l'ente stesso ha fornito rispetto ai debiti assunti dagli organismi partecipati. Il comune, infatti, ha rilasciato nel tempo delegazioni di pagamento fidejussioni e lettere di patronage. La presenza di tali garanzie comporta, talvolta, che il comune anticipi il pagamento delle rate agli istituti di credito ed attenda poi il rimborso di queste dalle società debentrici. Rimborsi che si configurano, poi, nel breve periodo, come crediti di difficile realizzo, stante la crisi di liquidità che caratterizza molte delle società interessate. Tale aspetto, proprio perché riferito ad organismi partecipati in difficoltà finanziarie, è stato evidenziato dall'organo di revisione, dalla cui relazione emergono fidejussioni per 4.400.755,81 euro e lettere di patronage per 12.987.669,56 euro rilasciate dall'ente.

Altri possibili rischi per il bilancio dell'ente potrebbero nascere dall'eventuale scioglimento o cessazione degli organismi partecipati, indipendentemente dalle garanzie prestate. L'indebitamento contratto da tali soggetti, infatti, potrebbe essere ricondotto all'ente in funzione della quota di partecipazione (in alcuni casi totalitaria) nell'organismo partecipato.

Dai documenti in possesso della Sezione non emerge una valutazione puntuale delle ripercussioni che un eventuale riassorbimento delle partecipate potrebbe avere sul bilancio comunale sia in termini di indebitamento complessivo che in termini di sostenibilità dello stesso.

L'ispettore del Mef, nella sua relazione, quantifica in 359,2 milioni di euro l'indebitamento complessivo al 2012 delle società partecipate nelle quali il comune di Viareggio ha una quota significativa. Di tale ammontare, circa 187,1 milioni sono direttamente riferibili al comune di Viareggio in relazione alle quote di partecipazione detenute.

5. L'evoluzione del quadro finanziario dell'ente delineata nei documenti di approvazione del rendiconto 2013

Nell'ambito della relazione tecnica a corredo del rendiconto 2013, il responsabile del servizio finanziario ha indicato alcune situazioni, non ricomprese nelle risultanze del rendiconto, che potenzialmente potrebbero generare ulteriori passività straordinarie non conteggiate nella situazione amministrativa 2013.

Di seguito si riporta tale sintesi, specificando che la quantificazione dei relativi fenomeni è stata tratta dalla nota che il responsabile dei servizi finanziari ha inviato, per conoscenza, in data 22 agosto 2014 (prot. 4580/2014).

Tabella n. 10

Eventuali ulteriori poste da considerare nell'ambito della situazione amministrativa segnalate dal responsabile del servizio finanziario nella relazione al rendiconto 2013	
Debiti fuori bilancio già segnalati dai dirigenti da riconoscere e finanziare	226.000,00
Passività potenziali	4.000.000,00
Situazione debitoria verso il consorzio CAV	12.000.000,00
oneri da contenzioso legale in corso	3.200.000,00
Accantonamento a FSC ritenuto necessario a presidio dei residui mantenuti in bilancio e riferiti a crediti vantati dall'ente nei confronti della Viareggio patrimonio, di Gaia e della Viareggio porto	21.000.000,00
Partite relative al mancato versamento di somme riscosse dalla Viareggio Patrimonio per conto del comune e non riversate allo stesso ma trattenute dalla società per il "pagamento" di servizi affidati dall'ente alla stessa ma non finanziati	27.000.000,00
Totale delle poste negative da considerare nella definizione della situazione amministrativa potenziale	67.426.000,00
Disavanzo sostanziale accertato nel rendiconto 2013	53.084.824,69
Saldo amministrativo potenziale da finanziare	120.510.824,69

Fonte: rendiconto di gestione 2013 e documenti allegati.

Il responsabile dei servizi finanziari dichiara nella relazione tecnica che ulteriori esposizioni debitorie potrebbero nascere dalle significative discordanze, attualmente esistenti, nella parificazione tra debiti e crediti con alcuni organismi partecipati.

A tale fenomeno va associata anche la presenza di organismi partecipati in perdita, per i quali l'ente potrebbe essere chiamato al ripiano o ad operazioni di ricapitalizzazione o comunque, in ossequio alle disposizioni previste dalla legge di stabilità 2014, all'accantonamento nel proprio bilancio, a decorrere dall'esercizio 2015, di una somma proporzionale alle perdite registrate dagli organismi partecipati.

La quantificazione di questi ultimi due fenomeni non è rinvenibile negli atti in possesso della Sezione. Tuttavia, essi destano particolari preoccupazioni in ordine all'impatto sulla situazione finanziaria dell'ente, considerato che la sola società Viareggio Patrimonio, partecipata al 100 per cento dall'ente, ha registrato una perdita nel 2013 pari a 14.377.288 euro.

Al riguardo occorre precisare che, nell'eventualità di scioglimento delle partecipate in difficoltà finanziaria, potrebbero profilarsi notevoli riflessi sul bilancio dell'ente sia come maggiore indebitamento che come maggiori costi a carico della gestione corrente.

Il collegio dei revisori, nella propria relazione al rendiconto 2013, dopo aver confermato il disavanzo sostanziale pari a 53.084.824,69 euro, fa una disamina di alcune potenziali esposizioni debitorie non considerate nel saldo finanziario accertato dall'ente. In particolare, indica in 227 mila euro i debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare e in 3,2 milioni gli oneri derivanti da contenzioso legale in corso. In relazione alle passività potenziali, quantificate dall'ente in 4 milioni di euro, fornisce l'elenco di seguito riportato:

Tabella n. 11

Passività potenziali segnalate dall'organo di revisione	
Debiti futuri bilancio ASP	1.378.257,95
CAV	154.080,00
ERP Lucca	330.933,17
Fondazione pucciniana	400.000,00
SEA ambiente	639.697,65
Toscana energia	28.260,72
Totale	2.931.229,49

Fonte: relazione dell'organo di revisione al rendiconto di gestione 2013.

Per quanto ricavabile dagli atti a disposizione della Sezione, tali voci sembrano ricomprese nell'analisi condotta dal responsabile del servizio finanziario.

Inoltre, nella relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2013, trovano conferma le altre problematiche evidenziate dal responsabile del servizio finanziario anche se non viene fornita una quantificazione del peso che le stesse potrebbe avere sul bilancio dell'ente.

Preme anche precisare che gli stessi fenomeni, evidenziati nella relazione tecnica e confermati dall'organo di revisione, sono stati valutati anche dal Mef nel corso dell'ispezione condotta presso l'ente. L'ispettore non ha fornito una quantificazione specifica di tali aspetti presumibilmente per due ragioni: in primo luogo, perché il servizio ispettivo ha effettuato campionamenti e non analisi complessive del bilancio e, in secondo luogo, perché l'ispezione si è conclusa antecedentemente all'approvazione del rendiconto 2013 e ha, essa stessa, dato avvio a specifici approfondimenti condotti dal servizio finanziario che hanno contribuito a far emergere quanto poi accertato in sede di rendicontazione.

A seguito dell'approvazione del rendiconto 2013 e dell'emergere della grave situazione finanziaria dell'ente, in parte formalmente accertata nel risultato di amministrazione e in parte solo delineata nei documenti allegati al rendiconto, si è attivato in seno agli organi istituzionali dell'ente un dibattito sulle possibili manovre da programmare per l'individuazione di soluzioni strutturali.

Di tale dibattito la Sezione è stata informata, oltreché dai mezzi di stampa, anche dallo stesso ente, sia attraverso diversi incontri avvenuti con i rappresentanti istituzionali e i soggetti tecnici (responsabile del servizio finanziario e Segretario generale), sia attraverso un intenso e costante scambio informativo.

In data 22 agosto 2014 è pervenuta alla Sezione una nota del responsabile del servizio finanziario, inviata per conoscenza anche alla Procura regionale della Corte dei conti. In tale documento, oltre alla conferma delle gravi criticità già analizzate in sede di rendiconto 2013, viene in particolare evidenziato che la situazione finanziaria dell'ente e la mancata individuazione, a quella data, di interventi di risanamento rendono impossibile la predisposizione degli atti di programmazione indispensabili per la corretta attività amministrativa e gestionale dell'ente.

Al riguardo, il responsabile dei servizi finanziari, nella nota sopra citata, dichiarava che "appare impossibile allo stato attuale redigere il bilancio di previsione 2014 nel rispetto delle norme di finanza locale. L'attuale fase gestoria di esercizio provvisorio è minata dal fatto che "agendo" su previsioni di entrata e di spesa definitive dell'esercizio 2013 si agisce in assenza di un equilibrio del bilancio". Inoltre, nella stessa nota viene precisato che "l'esercizio provvisorio, in assenza di bilancio per differimento dei termini, nella sua disciplina mal si concilia con l'attuale contesto finanziario dell'ente. In tale scenario, il ricorso all'utilizzo degli stanziamenti di spesa dell'anno precedente, seppur per dodicesimi, non appare

idoneo a garantire la primaria esigenza di preservare, in maniera permanente, gli equilibri di bilancio e assicurare il pareggio effettivo”.

6. L'avvio della procedura di dissesto finanziario

In data 30 settembre 2014 è pervenuto alla Sezione l'avviso di convocazione del Consiglio comunale per il giorno 2 ottobre 2014 per la discussione della dichiarazione di dissesto finanziario ai sensi dell'art. 246 del Tuel.

A tale comunicazione è stata allegata la relazione dell'organo di revisione relativa alla situazione finanziaria dell'ente del 26 settembre 2014 e un ulteriore comunicato di precisazione datato 27 settembre 2014.

Nella predetta relazione l'organo di revisione sintetizza la situazione finanziaria partendo dal disavanzo accertato di 53 milioni e sommando a tale quantificazione quei fenomeni che già nella relazione allegata al rendiconto avevano trovato una loro definizione numerica: debiti fuori bilancio accertati a vario titolo per 6.140.615,49 euro, debiti fuori bilancio segnalati con delibera di Giunta n. 154/2014 per 225.916,11 euro, credito vantato dal comune nei confronti della società Viareggio Patrimonio S.r.l. per tributi riscossi e non versati da ritenersi di difficile esazione per 27.124.660,39 euro. Il totale complessivo che ne deriva è di oltre 86 milioni.

L'organo di revisione segnala, poi, ulteriori fenomeni da quantificare nel dettaglio, che erano già ricompresi nelle relazioni allegate al rendiconto 2013 (e che portavano alla quantificazione del disavanzo complessivo a oltre 120 milioni).

Dopo aver rappresentato la situazione finanziaria attuale dell'ente e le difficoltà connesse alla complessa realtà degli organismi partecipati e all'indebitamento da questi contratto, l'organo di revisione pone l'accento sull'imminente scadenza per l'approvazione del bilancio di previsione 2014. In particolare, ha fatto proprie le dichiarazioni del responsabile dei servizi finanziari circa "l'impossibilità di redigere un documento che risponda al rispetto del principio della veridicità, tale da assicurare il mantenimento degli equilibri di bilancio" e ha concluso evidenziando il fatto che "il comune non sia in grado di predisporre il bilancio di previsione annuale 2014 equilibrato e il triennale 2014-2016, tenendo presente che le stime delle minori entrate correnti del 2014 rispetto al 2013 ammontano a 5.400.000,00, considerando la previsione della TASI come determinata in funzione dell'aliquota minima dell'1 per mille”.

Tale aspetto costituisce uno dei punti principali delle conclusioni fornite dall'organo di revisione: sussistono infatti, a giudizio dello stesso, squilibri a carattere strutturale tali da non permettere la corretta elaborazione del bilancio di previsione 2014 e la sua quadratura. L'organo di revisione aggiunge che "le situazioni di criticità e illiquidità da parte del comune e delle principali società e organismi partecipati denotano gravi difficoltà, talvolta emergenziali, tali da non consentire una corretta gestione delle spese di funzionamento delle stesse e della cosa pubblica".

La situazione complessiva risulta quindi "gravemente compromessa e, per le ragioni espresse, tale da non poter consentire il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale" e tale da far ritenere "sussistenti le cause e le condizioni di cui agli articoli 244 e seguenti del Tuel".

Il data 2 ottobre 2014, il Consiglio comunale ha approvato la delibera n. 59, relativa alla dichiarazione di dissesto finanziario.

La deliberazione di approvazione del dissesto finanziario fonda le proprie premesse sulle risultanze derivanti dal rendiconto 2013 (disavanzo sostanziale accertato per complessivi 53.084.824,69 euro) e sui rilievi formulati dall'ispettore del Mef nell'ambito della propria indagine in cui vengono evidenziate "gravi illegittimità, irregolarità, criticità e carenze facendo emergere una situazione finanziaria del comune di Viareggio molto critica con fenomeni degenerativi che oramai sono espressione di una linea di tendenza che si va consolidando". Il Consiglio comunale, inoltre, ha tenuto conto, nelle proprie valutazioni, anche della richiesta di adozione di misure correttive deliberata dalla Sezione a seguito dell'accertamento di gravi irregolarità nell'ambito del rendiconto 2012, ai sensi dell'art. 148 bis del Tuel.

L'organo consiliare, per la definizione di un quadro più rappresentativo della situazione finanziaria dell'ente, ha considerato gli elementi segnalati dall'organo di revisione nella citata relazione predisposta in data 26 settembre 2014. Particolare rilevanza è stata data alla situazione complessiva del comune e di alcune sue partecipate che il collegio, come già detto, ha definito gravemente compromessa e "tale da non poter consentire il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale e quindi ritenendo sussistenti le cause e le condizioni di cui agli articoli 244 e seguenti del Tuel".

Il Consiglio quindi ha valutato l'andamento del risultato di amministrazione dal 2008 al 2013 e l'andamento, per lo stesso arco temporale, della gestione di

competenza, della gestione residui e della cassa, concludendo che la situazione rappresentata "è sintomo di una strutturale mancanza di entrate di natura ricorrente e stabile destinate a finanziare le spese correnti rimodulabili e non, con un anomalo utilizzo delle entrate straordinarie per finanziare il disavanzo di amministrazione e quello di parte corrente".

Il Consiglio richiama nella propria valutazione sia la relazione dell'organo di revisione del 6 agosto 2014, sia la nota del dirigente dell'area risorse finanziarie del 21 agosto 2014, facendo quindi proprie tutte le valutazioni da questi espresse circa la presenza di ulteriori fenomeni da far emergere e quantificare al fine di una rappresentazione esaustiva del saldo negativo da finanziare. Il dettaglio delle voci evidenziate sia dall'organo di revisione che dal responsabile del servizio finanziari sono state già riportate nel precedente paragrafo 5. Tra gli aspetti rilevanti segnalati l'organo consiliare riporta anche l'impossibilità di redigere il bilancio di previsione 2014 nel rispetto delle norme di finanza locale e la mancata adozione dei provvedimenti di riequilibrio ai sensi dell'art. 193 del Tuel al fine di individuare la linea di finanziamento per il disavanzo di amministrazione 2013. Mancanza che è equiparata, ad ogni effetto, alla mancata approvazione del bilancio di previsione, con le conseguenze che, in entrambi i casi, sono previste dall'art. 141 del Tuel.

Nelle delibera si dichiara, in particolare, che, "per riequilibrare (senza tenere conto del disavanzo 2013) l'attuale bilancio di previsione derivante dall'assestato 2013, occorrerebbero interventi correttivi sulla spesa per circa 11.500.000,00 euro", in assenza dei quali, nonostante il rigore contabile seguito nella gestione provvisoria, anche l'esercizio 2014 si chiuderebbe generando un disavanzo di competenza.

L'intervento sulla spesa appare come il solo ipotizzabile in quanto, come evidenziato dallo stesso consiglio comunale, mancano adeguate risorse per ristabilire l'equilibrio gestionale. Il Consiglio si sofferma infatti sulla mancata approvazione delle aliquote massime della TASI, unica leva fiscale che avrebbe consentito il reperimento di risorse proprie e strutturali utili ad avviare un ordinario percorso di risanamento.

Il Consiglio comunale, dopo aver riportato la sintesi delle pronunce specifiche emesse dalla Sezione fin dal 2006, ripercorre gli orientamenti assunti dalla Corte dei conti in ordine alla normativa sul dissesto e, in particolare, all'individuazione delle cause che lo possono determinare.

Si sofferma, poi, sulle disposizioni contenute nell'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 149/2011 e sulla deliberazione n. 204/2011 della Sezione regionale di controllo per la Toscana contenente le prime linee di orientamento ai fini dell'applicazione del citato art. 6. Il Consiglio, quindi, valuta che tutti gli elementi considerati dalla Corte dei conti come indicativi di condizioni di dissesto sono presenti nella situazione amministrativa e finanziaria del comune di Viareggio e risultano già accertati nel conto consuntivo 2013 oltreché evidenziati nella relazione ispettiva del Mef e nelle pronunce della Sezione regionale di controllo. Tali elementi risultano aggravati dal fatto che "i fenomeni si sono ripetuti nel tempo compromettendo il normale funzionamento dell'ente in termini di resa di servizi indispensabili e di pagamento delle obbligazioni".

In ordine all'andamento dei flussi di cassa che vengono esaminati nelle loro dinamiche principali dal 2010 al 2013, la delibera si sofferma sul costante ricorso all'anticipazione di tesoreria e sulla necessità di accedere all'anticipazione straordinaria prevista dal d.l. n. 35/2013. Quest'ultima operazione viene tra l'altro segnalata come problematica in relazione alla circostanza che, a fronte dell'erogazione della seconda tranche di anticipazione, non è stato effettuato il pagamento di debiti per oltre 5 milioni a causa di contenziosi che hanno fatto venir meno la qualificazione di tali partite come certe, liquide ed esigibili. L'ente ha dovuto, infatti, provvedere alla restituzione di quanto non effettivamente utilizzato nel corso del 2014.

La situazione della cassa, a giudizio dell'organo consiliare, nonostante le anticipazioni ordinarie e straordinarie, resta comunque critica denotando una carenza strutturale di liquidità che è da ritenersi come il vero indice dello stato dei conti del comune ormai caratterizzato da una profonda crisi finanziaria.

Successivamente, la delibera ripercorre le cause che hanno generato il disavanzo di amministrazione pregresso e lo squilibrio finanziario che, come già detto, ha assunto carattere strutturale. Tra gli elementi analizzati, specifico rilievo viene dato alla situazione economico-patrimoniale degli organismi partecipati, particolarmente critica sia in relazione ai deficit strutturali che all'entità dell'indebitamento, alle problematiche connesse alla parificazione di debiti e crediti con gli stessi e alla mancanza di adeguate forme di controllo sul sistema delle partecipate. Tale situazione rende, ad oggi, oltremodo difficile fare chiarezza sugli effettivi rapporti gestionali e finanziari e sulla necessità di mantenere tali esternalizzazioni al fine di ricondurre a sistema la complessiva realtà degli organismi partecipati.

Il Consiglio comunale, quindi, tenuto conto di tutti gli elementi sopra riportati e, in particolare, del fatto che "l'attuale livello del disavanzo di amministrazione, del disavanzo di cassa, delle passività potenziali emergenti, dei debiti fuori bilancio da riconoscere, dello squilibrio strutturale del bilancio non può essere affrontato con idonee manovre correttive in assenza di adeguate e certe risorse finanziarie né è ipotizzabile ristabilire gli equilibri finanziari a discapito del mantenimento dei servizi indispensabili" ritiene necessario dichiarare il dissesto finanziario del comune conseguente all'accertamento della sussistenza delle condizioni previste dall'articolo 244 del Tuel.

7. Sintesi e conclusioni

La Sezione, a conclusione della presente relazione conferma che, in ordine alla situazione finanziaria, l'ente si trova in una condizione di forte squilibrio strutturale di competenza il cui ripiano non è più possibile con gli strumenti ordinariamente previsti dal Tuel. Lo squilibrio strutturale dell'ente è dipeso nel tempo e dipende ancora oggi da uno squilibrio consolidato della gestione corrente, derivato anche da una elevata incidenza della spesa connessa con il rimborso dell'indebitamento precedentemente contratto. A ciò si sono associate problematiche quali la gestione di cassa deficitaria, caratterizzata dal ricorso continuo ad anticipazioni di tesoreria non rimborsate a fine esercizio; la presenza di residui attivi vetusti di dubbia esigibilità, con il mantenimento di poste attive non corroborate dalla necessaria documentazione; carenze nel controllo interno; l'assenza di procedure adeguate di controllo analogo sulle società partecipate; l'assenza di accantonamenti dovuti e prudenziali nel fondo svalutazione crediti e la presenza continua, per importi significativi, di debiti fuori bilancio.

In ordine al finanziamento del disavanzo di amministrazione, nel corso degli anni, sono state definite fonti di finanziamento fittizie spesso basate su operazioni finanziarie con società partecipate che, di fatto, non hanno prodotto nessun flusso finanziario. Ciò ha determinato un sostanziale rinvio della copertura, che ha contribuito ad aggravare una situazione finanziaria già pesantemente compromessa.

Quanto rilevato con particolare riferimento all'esercizio 2013 circa l'approvazione dei documenti di programmazione in squilibrio formale e sostanziale, ha contribuito a determinare una spesa corrente oltre il livello di sostenibilità dell'ente che, in presenza di una gestione provvisoria del bilancio nell'esercizio 2014, ha prodotto un

effetto moltiplicativo dei fabbisogni e non ha reso possibile, ad oggi, la predisposizione del bilancio di previsione 2014 e del pluriennale 2014-2016.

Unitamente a tali difficoltà strutturali, devono essere valutate le risultanze delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, poste in essere dall'amministrazione anche a seguito delle segnalazioni effettuate dall'ispettore del Mef. Dalla revisione dei residui effettuata nel corso del 2014 è emersa, oltre alla necessità di eliminare poste attive assunte e mantenute in bilancio in assenza di idonei titoli giuridici, una patologia gestionale generalizzata nell'assunzione degli accertamenti di entrata che è da ritenersi, in parte, alla base della critica situazione finanziaria dell'ente.

L'attività di riaccertamento straordinario deve essere valutata positivamente in ordine al riscontro dei titoli giuridici effettivamente sottostanti a debiti e crediti. Tale azione appare, infatti, orientata al ritorno ad una situazione di trasparenza e veridicità dei documenti contabili e di bilancio, ma non può di per sé rappresentare una soluzione ai problemi strutturali e al finanziamento del disavanzo accumulato.

La scarsa correttezza nella gestione dell'entrata (sia nella fase di accertamento che di mantenimento delle poste residuali) non ha consentito, nel tempo, una rappresentazione realistica degli equilibri di bilancio, generando di conseguenza l'aumento della spesa fissa a livelli non sostenibili per la finanza dell'ente. A tutt'oggi, l'ente presenta difficoltà nella definizione delle risorse strutturali da considerare ai fini degli equilibri correnti del bilancio e conseguentemente non è in grado di formulare valutazioni per una prospettiva di risanamento.

Le irregolarità sopra sintetizzate hanno condotto l'ente verso una crisi finanziaria caratterizzata anche da una illiquidità che ha reso necessaria negli anni la continua attivazione di anticipazioni di cassa per far fronte alle obbligazioni assunte. Tale fenomeno, avendo assunto carattere cronico, rappresenta in modo chiaro la profonda criticità finanziaria in cui l'ente si trova.

Con l'approvazione del rendiconto di gestione 2013, l'ente ha avviato un percorso di emersione della reale situazione finanziaria che ha condotto all'accertamento di un disavanzo sostanziale di oltre 53 milioni. Contestualmente a tale atto, sia il dirigente del servizio finanziario, sia l'organo di revisione hanno evidenziato la presenza di ulteriori situazioni debitorie a carico dell'ente che, potenzialmente, potrebbero gravare sui bilanci futuri per circa 67 milioni e che, sommati ai 53 milioni già accertati dal Consiglio comunale, farebbero registrare un saldo amministrativo potenziale da finanziare di oltre 120 milioni.

La situazione del comune di Viareggio è, dunque, il risultato di una serie di gravi anomalie, inadempienze contabili e amministrative, di una diffusa e persistente tendenza a nascondere la reale entità dei problemi dietro soluzioni puramente contabili o peggio, illegittime, nelle modalità di copertura, con un sostanziale rinvio agli esercizi successivi. Tutto ciò in violazione dei principi di trasparenza e veridicità dei documenti di bilancio.

Preme sottolineare in questa sede come la Sezione regionale di controllo Toscana fosse più volte intervenuta per chiedere un'opera di attento riaccertamento dei residui attivi e in generale di riequilibrio strutturale del bilancio, oltre a censurare singole iniziative di impiego improprio di fondi vincolati o simili. Un'azione di riaccertamento straordinario, come quella attivata solo di recente, se realizzata in anni passati avrebbe certamente provocato restrizioni di bilancio, ma avrebbe forse evitato l'aggravarsi di una situazione deficitaria che ha condotto al dissesto.

La presenza di residui attivi incerti e di dubbia esigibilità e la mancata adozione delle necessarie misure di cancellazione o di accantonamento a fondo svalutazione crediti non sono, tuttavia, l'unica causa della situazione finanziaria attuale. Il fenomeno dei residui attivi di dubbia esigibilità è, infatti, la manifestazione contabile di più profonde distorsioni nella gestione del bilancio e dei rapporti con le società partecipate; distorsioni che hanno dato luogo a patologie di cui venne presa coscienza nel corso del periodo di commissariamento prefettizio, come attestato dall'affidamento a un consulente esterno dell'incarico per la realizzazione di un'approfondita ricerca sulla realtà degli organismi partecipati, che ha prodotto un rapporto dal quale emergono una serie di complesse criticità.

Da tutti i riscontri effettuati sugli organismi partecipati sono emerse, ad esempio, iniziative illegittime e comunque lesive dei principi di trasparenza e veridicità, a partire dal mancato versamento al comune di 27 milioni di tributi propri da parte di Viareggio Patrimonio S.r.l., aggravate dalla decisione (formalizzata con delibera di giunta) di acconsentire al trattenimento, da parte della società, di 1 milione di euro di tributi per far fronte a una situazione di conclamata illiquidità della società partecipata. Tale situazione è resa di più difficile comprensione da iniziative di natura opposta, nelle quali il comune risulta creditore di una restituzione di capitale pari a 4 milioni di euro da parte della Viareggio Patrimonio S.r.l., come se potesse determinarsi una eccedenza di capitale, peraltro generata dalla vendita di concessioni per finanziare investimenti mai effettuati.

Va, inoltre, stigmatizzata la decisione di aver accertato – senza predisporre alcun fondo di svalutazione crediti – le risorse derivanti della vendita delle azioni di Viareggio Porto S.p.a., in presenza di un ricorso avverso il bando di gara che successivamente ha determinato l'annullamento della vendita. Va evidenziato, al riguardo, il doppio danno derivante dalla mancata entrata e dal dover restituire, con interessi e more, ai vincitori della gara annullata una somma già accertata e spesa dal comune.

Il comune di Viareggio è altresì azionista di maggioranza relativa del gestore unico del servizio idrico Gaia S.p.a., in riferimento alla quale la Sezione ha recentemente deliberato un referto di sana gestione (v. la deliberazione 18 settembre 2014, n. 166) contenente l'analisi dei rapporti tra il gestore unico e gli enti affidatari del servizio. Dall'analisi condotta è emerso che, sebbene i crediti vantati per il rimborso dei mutui contratti precedentemente dall'ente per infrastrutture idriche – ammontanti per l'ente a circa 17 milioni – siano qualificabili come esigibili giuridicamente, regole di buona e prudente amministrazione consigliano una attenta valutazione e la costituzione di adeguati fondi di svalutazione.

In ordine ai rapporti tra l'ente e la società partecipata MO.VER. S.p.a. relativi alla gestione delle aree di sosta, sussiste, come già segnalato, una grave criticità in ordine all'utilizzo dell'aggio straordinario per spese correnti non ripetitive. Inoltre, come rilevato anche dall'ispettore del Mef, sussiste un'ulteriore problematica riferita alla mancata presentazione, da parte della società, di documentazione giustificativa da ritenersi idonea ai fini della resa del conto giudiziale.

Indipendentemente dalle operazioni appena citate, segnalate anche dal Mef come particolarmente problematiche, esiste una generale, complessa situazione degli organismi partecipati collegata in particolare al disallineamento tra debiti e crediti iscritti nei rispettivi bilanci e, in taluni casi, anche ad una mancata conoscenza dei rapporti giuridici che legano l'ente agli organismi. Ciò ha evidenti ripercussioni sulla corretta iscrizione in bilancio delle poste attive e passive e, più in generale, sulla gestione e sulla organizzazione dei servizi esternalizzati.

Tali difficoltà rendono oltremodo difficile misurare il peso sul bilancio dell'ente di una eventuale riorganizzazione di tali servizi, soprattutto nel caso in cui l'ente decidesse una diversa forma di gestione del servizio.

La complessa situazione degli organismi partecipati va inoltre analizzata in relazione alla elevata entità dell'indebitamento che questi hanno contratto nel

tempo e al peso che attualmente già grava sul bilancio dell'ente in relazione alle garanzie da quest'ultimo prestate.

L'amministrazione dovrà quindi attentamente valutare in prospettiva l'impatto che un'eventuale dismissione delle partecipazioni societarie potrebbe avere sul bilancio dell'ente, con particolare riferimento all'indebitamento contratto dalle società, alla spesa del personale, nonché alla riorganizzazione dei servizi che ne deriverebbe. Tali valutazioni dovranno essere effettuate sia in termini di rispetto dei limiti previsti dalla normativa, sia in termini di sostenibilità finanziaria.

La situazione delle società partecipate appare anche viziata da una grave assenza di capacità di controllo analogo e di indirizzo di gestione, vista l'assenza di uffici e procedure in materia. Tale vuoto di procedure e controlli appare essere stato il contesto nel quale si sono sviluppate operazioni finalizzate a far figurare coperture puramente contabili di spese effettivamente sostenute, determinando disavanzi che si sono accumulati nel tempo. Tra l'altro, l'origine dei fenomeni patologici appare da individuare nella natura generica e confusa dei contratti di servizio tra le società e il comune, caratterizzati, in alcuni casi, da corrispettivi dei servizi fissati su base forfettaria, senza alcuna valutazione dettagliata dei loro costi.

Considerata, quindi, la gravità della situazione finanziaria e la complessità delle problematiche da risolvere, è apparsa evidente l'impossibilità per l'ente di adottare, nei termini previsti, le misure correttive che la Sezione è qui chiamata a valutare, in esito alla pronuncia di accertamento sul rendiconto 2012 (delib. n. 89/2014), che infatti non sono pervenute da parte dell'ente.

Tale situazione, in base a quanto disposto dall'art. 6, co. 2, del d.lgs. n. 149/2011 e dalla deliberazione n. 204/2011 della Sezione regionale di controllo per la Toscana contenente le prime linee di orientamento per l'applicazione del citato art. 6, avrebbe richiesto, da parte della Sezione, l'avvio di un percorso di verifica volto ad accertare la presenza dei presupposti di legge per la dichiarazione del dissesto.

Il Consiglio comunale, anche tenendo conto di tale possibile percorso, con la delibera del 2 ottobre 2014, n. 59, ha autonomamente provveduto ad accertare la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del Tuel e a dichiarare conseguentemente il dissesto finanziario dell'ente.

Misure correttive adeguate per un dissesto come quello della città di Viareggio dovranno necessariamente essere perseguite nel tempo, mirando a un completo riaccertamento di residui, alla quantificazione dei debiti fuori bilancio e di tutte le

ulteriori posizioni debitorie già prefigurate nei documenti allegati al rendiconto 2013, all'accantonamento dei fondi svalutazione crediti che si renderanno necessari, alla drastica riduzione della spesa corrente e alla valutazione delle possibili manovre di entrata, per quanto consentito dalla leva fiscale. Tutto ciò allo scopo di garantire il riequilibrio strutturale del bilancio dell'ente.

L'amministrazione dovrà valutare attentamente le cause, anche di natura organizzativa, che hanno contribuito alla determinazione dell'attuale situazione e attivare interventi di riorganizzazione interna che consentano la creazione di una struttura e di procedure gestionali e di controllo adeguate a garantire il risanamento e una sana e corretta gestione finanziaria.

La Sezione ritiene, infatti, che, indipendentemente dal percorso amministrativo che verrà intrapreso, qualsiasi gestione dell'ente dovrà affrontare un programma di radicale risanamento per riportare il bilancio in un contesto di sana gestione. A tal fine dovranno attuarsi misure che producano importanti riduzioni permanenti della spesa corrente, anche attraverso la cancellazione di servizi non obbligatori e la riduzione della spesa del personale. Dovrà essere attuata con delibere incisive una riorganizzazione del sistema dei controlli interni e del controllo analogo sulle società partecipate. Dovrà proseguire con sollecitudine ed efficacia l'azione straordinaria di riaccertamento dei debiti e dei crediti, già avviata, al fine di porre in essere tutte le iniziative legali e amministrative di recupero in tempi rapidi.

La manovra di intervento strutturale dovrà comportare anche una ridefinizione completa del rapporto del comune con gli organismi partecipati. In particolare, dovrà essere predisposto un piano che persegua, anche attraverso la liquidazione, l'incorporazione o la riorganizzazione degli organismi partecipati, l'obiettivo di conseguire risparmi, annullare servizi non più finanziabili, ridurre i costi complessivi a quelli necessari per svolgere i servizi obbligatori. All'interno di questo contesto, appare imprescindibile condizione di risanamento una immediata riorganizzazione del servizio di riscossione dei tributi, la cui inadeguatezza ha condotto a una situazione in cui è legittimo ipotizzare gravi profili di responsabilità.

I cronoprogrammi predisposti e i piani di riorganizzazione e risanamento adottati costituiranno parte integrante dell'analisi del bilancio dell'ente che questa Sezione attuerà ai sensi della l. 266/2005, art. 1, commi 166 e 167, sul rendiconto 2013. Non si può, infatti, non osservare che la stessa adozione delle procedure previste dall'art. 244 e seguenti del Tuel o di quelle previste dall'art. 6 comma 2, del d.lgs. 149/2011 è da considerarsi una modalità strumentale al fine di conseguire un

duraturo risanamento del bilancio degli enti in modo da corrispondere ai bisogni della comunità. L'ente dovrà, infatti, dimostrare fin dai prossimi esercizi di aver intrapreso concretamente la strada che riporta la gestione di competenza in equilibrio strutturale.

Per favorire e accompagnare tale azione, ai sensi della l. n. 20/1994 (art. 3, commi 4, 6 e 8) la Sezione richiede all'ente l'invio degli atti di indirizzo delle azioni di riequilibrio strutturale e al collegio dei revisori dei conti la predisposizione di relazioni trimestrali (a partire dall'ultimo trimestre 2014) sullo stato di attuazione del percorso di risanamento intrapreso.