

COMUNE DI POTENZA

RELAZIONE DELL'ORGANO DI REVISIONE ECONOMICO – FINANZIARIA AL DISSESTO FINANZIARIO

al 27/10/2014

Presidente: Dr. Enrico Larocca
Componente: Dr.ssa Carla Risolè
Componente: Dr. Giovanbattista Carriero

Premessa

La presente relazione è stata redatta ai sensi dell'articolo 246 del T.U.E.L. ricorrendo le condizioni di cui all'art. 244 del T.U.E.L. intitolato "**Dissesto finanziario**" che così recita: *si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste.*

La norma, nella parte sottolineata, indica quali sono le condizioni del dissesto finanziario e specifica che questa condizione sussiste se l'Amministrazione interessata non è in grado:

- a) di far fronte con le risorse disponibili alle funzioni e ai servizi indispensabili;
- b) di far fronte ai debiti verso terzi liquidi ed esigibili.

La norma apparentemente chiara richiede, invece, un processo di decodificazione per comprenderne la portata, date le estreme conseguenze che da essa scaturiscono.

In un recente intervento dal titolo: "Lo squilibrio finanziario degli enti locali" disponibile a quest'indirizzo: http://finanzalocale.interno.it/docum/studi/varie/squilibrio_2013.pdf, il dott. Giancarlo Verde, membro della Direzione Centrale della Finanza Locale, al paragrafo n.3.1, spiega l'istituto del dissesto così argomentandolo: *l'istituto del dissesto finanziario, introdotto inizialmente dall'articolo 25 del decreto legge n. 66 del 1989 e più volte integrato e modificato, fino a pervenire all'attuale contenuto del TuoeL, articolo 244 e seguenti, si rivolge a quelle situazioni in cui, nonostante l'esistenza di una normativa per l'effettuazione delle spese, molto stringente, tutta improntata a favorire l'esistenza ed il permanere degli equilibri, l'ente locale si trovi in condizioni finanziarie talmente pessime da impedire il regolare*

funzionamento dello stesso. Poi prosegue: nel caso del dissesto, infatti, la tutela dei creditori dell'Ente, principio non eludibile in assoluto, è comunque temperata dalla necessità di assicurare all'ente locale la continuità di esercizio, indipendentemente dal grave stato di crisi riscontrato. Infatti, gli squilibri economico-finanziari che l'hanno causato non possono comportare la cessazione dell'attività dell'Ente. L'Ente locale non può cessare di esistere, al pari di una semplice impresa privata e, per garantire la continuità amministrativa, la dichiarazione di dissesto crea una frattura tra il passato e il futuro. L'ente divide le sue sorti secondo una doppia configurazione, da un lato la gestione straordinaria della situazione pregressa alla dichiarazione dello stato di dissesto, dall'altra la gestione ordinaria dell'ente che riparte senza il peso di obbligazioni giuridiche debitorie, ma anche senza crediti. Infatti, tutto ciò che concerne il pregresso, compresi i residui attivi e passivi non vincolati, viene estrapolato dal bilancio comunale, o provinciale, e trasferito alla gestione straordinaria della liquidazione, la quale ha competenza relativamente a tutti i debiti correlati ad atti e fatti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato, pur se accertati successivamente, anche con provvedimento giurisdizionale. In conclusione, questa procedura consiste nel bloccare la situazione creditoria e debitoria dell'ente ad una certa data, sottraendola alla responsabilità giuridica dello stesso e affidandone la competenza alla gestione esclusiva ad una commissione esterna all'ente, nonché a far ripartire l'ente libero da alcun vincolo, quindi senza debiti e con un bilancio riequilibrato, grazie all'aumento obbligatorio delle entrate proprie (specie da servizi e tributi), alla riduzione della spesa di personale, alla limitazione dei servizi offerti a solo quelli obbligatori per legge, in modo da impedire il ripetersi di situazioni di difficoltà finanziaria.

Sempre secondo l'autorevole dirigente ministeriale ricorre la condizione di non poter far fronte con le risorse disponibili alle funzioni e ai servizi indispensabili qualora l'ente "pur riducendo tutte le spese relative ai servizi non indispensabili", non è in condizione "di assicurare il pareggio economico del bilancio di competenza", "a causa di elementi strutturali". Questi elementi strutturali devono inoltre essere tali da non essere eliminabili senza "il ricorso alla procedura di dissesto di cui all'articolo 25 del decreto legge n. 66/89 (oggi art. 244 del TUEL).

Mentre la seconda situazione d'insolvenza ricorre invece, nel momento in cui l'ente si trova ad avere debiti "liquidi ed esigibili" i quali "non trovino valida copertura finanziaria, con i mezzi di finanziamento autonomi dell'ente, senza compromettere lo svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili".

Il punto nodale della questione, dunque, è identificare i servizi indispensabili che determinano spese incompressibili e separarle dai servizi non indispensabili, la cui eliminazione o razionalizzazione potrebbe condurre l'Ente al ripristino delle condizioni di virtuosità finanziaria che l'allontanerebbero dalla condizione di dissesto. Una definizione dei servizi indispensabili si rinviene all'articolo 54, comma 5, della legge 8 giugno 1990, n. 142, che finalizza i trasferimenti statali al finanziamento dei servizi indispensabili. Pur tuttavia, nella norma non esiste un'elencazione tassativa di quello che va considerato servizio pubblico indispensabile. Certamente, in via del tutto esemplificativa e non esaustiva, rientrano tra

questi: a) il servizio di rilascio dei certificati e documenti; b) polizia locale; c) ambiente e tutela del territorio; d) istruzione; e) urbanistica ed edilizia.

Certo, non è interesse del Collegio condurre in questa sede una dissertazione semantica sulla natura dei servizi, quanto piuttosto quello di mettere in evidenza quali sono le condizioni fondamentali che ricorrendo implicano l'emersione di condizioni di dissesto e di queste, certamente, **la condizione di mancato raggiungimento del pareggio di bilancio per la parte corrente non può che qualificarsi come condizione di dissesto** e ciò a prescindere dalla circostanza che la successiva fase procedurale determinerà una scissione dei debiti dell'Ente in:

- 1) ammontare dei debiti esistenti al 31/12/2013 che passerebbero alla gestione straordinaria di liquidazione e di conseguenza sotto la gestione della Commissione Straordinaria di Liquidazione;
- 2) ammontare dei debiti sorti nel 2014 e successivi che resterà nella gestione dei normali organi di governo dell'Amministrazione Locale.

Questa considerazione è di tutto rilievo, poiché **le norme sul "pareggio di bilancio" pongono la necessità di una tenuta dei conti sull'arco triennale di riferimento della proposta di bilancio sottoposta al Consiglio Comunale per le deliberazioni conseguenti, in un quadro contrapposto di entrate e spese che siano congrue, coerenti e contabilmente attendibili.**

Dall'esame dello schema di bilancio di previsione annuale e triennale per il periodo 2014-2016, elaborato dall'U.D. del Bilancio e Finanze e consegnato al Collegio di revisione economico-finanziaria, sono proprio le annualità successive al 2014, che presentano maggiori elementi di indeterminatezza, che si aggravano perché, in ogni caso, si **presentano in condizione di disavanzo finanziario di 10 mln.** di Euro per ciascuna delle due annualità descritte, fatto che se non accompagnato da note dettagliatamente esplicative del come superare tale condizione, determina una condizione di forte criticità delle previsioni ivi contenute.

Non basta enunciare l'intenzione di condurre una pesante *spending review* della spesa nelle annualità 2015-2016 perché occorre supportare le intenzioni dell'indicazione delle categorie di spesa sulle quali si intende agire con quadri di dettaglio e con la dimostrazione delle modifiche contrattuali raggiunte in relazione ai contratti in essere.

Solo quest'ultime autorizzano una diminuzione attendibile delle spese che si proiettano per successione temporale sulle annualità finanziarie 2015 e 2016.

In conclusione di questa premessa, **lo schema di bilancio di previsione annuale e pluriennale per il triennio 2014-2016, sottoposto al giudizio del Collegio di revisione economico-finanziaria, non appare unicamente sbilanciato (vale a dire in disavanzo finanziario) in tutto il triennio in discorso, ma anche carente nella dimostrazione dell'attendibilità contabile, della coerenza e della congruità delle cifre ivi esposte.**

Il quadro contabile generale emergente dal Bilancio di previsione annuale e pluriennale 2014-2016

Verifica degli Equilibri e le misure proposte

Il punto iniziale di analisi del quadro contabile previsionale del triennio 2014-2016 è contenuto nell'allegato 7 dello schema di bilancio di previsione trasmesso telematicamente al Collegio in data 15/10/2014, dall' U.D. Bilancio e Finanze diretta dall'ing. Pompeo Rosario Laguardia, che evidenzia le risultanze di cui al prospetto sotto riportato:

Allegato n.7 - Bilancio di previsione

ENTRATE	CASSA ANNO 2014	COMPETENZA ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016	SPESA	CASSA ANNO 2014	COMPETENZA ANNO 2014	ANNO 2015	ANNO 2016
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio	0,00								
Utilizzo avanzo di amministrazione		0,00	0,00	0,00	Disavanzo di amministrazione		2.356.034,00	2.356.034,00	6.356.034,00
Fondo pluriennale vincolato		83.075.375,87	99.610.112,55	72.094.131,67					
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	60.283.849,48	51.575.694,00	55.007.694,00	55.342.694,00	Titolo 1 - Spese correnti di cui fondo pluriennale vincolato	91.605.486,47	91.560.242,46	72.875.634,00	69.586.775,00
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	24.464.152,38	15.813.533,00	10.773.820,00	10.225.420,00			47.559.423,75	46.388.545,67	45.244.836,55
Titolo 3 - Entrate extratributarie	9.422.432,27	20.185.605,00	7.842.277,00	8.422.277,00					
Titolo 4 - Entrate in conto capitale	4.573.018,32	47.475.542,00	5.542.300,00	675.000,00	Titolo 2 - Spese in conto capitale di cui fondo pluriennale vincolato	9.518.794,72	100.043.503,49	59.195.577,50	27.986.293,00
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00	Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	10.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00
Totale entrate finali	98.743.432,35	218.123.749,87	178.776.203,55	146.759.522,67	Totale spese finali	101.134.271,19	194.469.779,95	134.437.065,80	103.999.102,00
Titolo 6 - Accensione di prestiti	16.395.480,20	22.087.765,00	1.500.000,00	1.500.000,00	Titolo 4 - Rimborsi di prestiti	8.182.310,57	55.741.754,92	55.839.137,75	54.320.420,67
Titolo 7 - Anticipazione da istituto tesoriere/cassiere	85.000.000,00	100.000.000,00	100.000.000,00	100.000.000,00	Titolo 6 - Chiusura Anticipazione da istituto tesoriere/cassiere	86.712.350,79	100.000.000,00	100.000.000,00	100.000.000,00
Titolo 9 - Entrate per conto di terzi e partite di giro	6.325.000,00	17.400.000,00	17.400.000,00	17.400.000,00	Titolo 7 - Spese per conto di terzi e partite di giro	7.935.000,00	17.400.000,00	17.400.000,00	17.400.000,00
Totale	108.220.480,20	139.487.765,00	118.900.000,00	118.900.000,00	Totale	105.829.661,36	173.141.754,92	173.239.157,75	171.728.420,67
TOTALE COMPLESSIVO ENTRATE	206.963.932,55	367.611.514,87	297.676.203,55	265.659.522,67	TOTALE COMPLESSIVO SPESE	206.963.932,55	367.611.514,87	307.676.203,55	275.659.522,67
Fondo di cassa finale presunto	0,00								

- 1) **Cassa anno 2014:** pareggio tra Entrate e Spese a Euro 206.963.932,55;
- 2) **Competenza Anno 2014:** Totale Entrate 357.611.514,87 – Totale Spese: 367.611.514,87 = Disavanzo di Euro 10.000.000;
- 3) **Competenza Anno 2015:** Totale Entrate 297.676.203,55 – Totale Spese: 307.676.203,55 = Disavanzo di Euro 10.000.000
- 4) **Competenza Anno 2016:** Totale Entrate 265.659.522,67 – Totale Spese: 275.659.522,67 = Disavanzo di Euro 10.000.000

Il quadro generale, nell'ipotesi costruita dalla Ragioneria di questa Amministrazione, comportava un disavanzo finanziario triennale previsto di 30 mln. di Euro, fatto che costringeva il dirigente ing. Laguardia ad emettere parere non favorevole di regolarità tecnico – contabile e ciò nonostante il quadro contabile evidenziasse chiaramente la volontà di condurre un'operazione di riduzione delle spese di competenza del biennio 2015-2016 rispetto al 2014, che si attestava nel 2015 al 16,30 % e nel 2016 25,01 %.

Quindi, è stata l'unità dirigenziale che ha espresso inizialmente l'inequivocabile condizione di disavanzo finanziario che ha condotto l'Ente a serrate trattative con gli organi regionali per individuare un possibile intervento finanziario straordinario che riportasse il quadro contabile triennale in pareggio.

Nel frattempo, l'Amministrazione preoccupata di accelerare le operazioni di verifica sulla tenuta dei conti e anche sulla possibile ricerca di soluzioni alternative, ha deciso di costituire una *task force*, guidata dal dr. Antonio Infantino, che ha cercato di approfondire il quadro contabile proposto dall'ufficio finanziario dell'Ente, rilevando che alcune appostazioni contabili soffrivano di elementi di criticità che comportavano un'elisione di alcune voci di entrata nell'anno finanziario 2014 che innalzavano a 25 mln. di Euro il disavanzo di parte corrente, così come emerge dalla tabella n. 1 sottostante.

Tabella n. 1 – Quadro generale riassuntivo delle Entrate e delle Spese riscritto dalla Task Force

TITOLI	ENTRATA PREVISIONE 2014 COMPETENZA PURA	USCITA PRE- VISIONE 2014 COMPETENZA PURA	ENTRATA PREVISIONE 2015 COMPETENZA A PURA	USCITA PREVISIONE 2015 COMPETENZA PURA	ENTRATA PREVISIONE 2016 COMPETENZA A PURA	USCITA PREVISIONE 2016 COMPETENZA PURA
TITOLO I	51.575.694,00	89.883.132,00	55.007.694,00	72.875.654,00	55.342.694,00	69.586.775,00
TITOLO II	15.813.533,00		10.773.820,00		10.225.420,00	
TITOLO III	7.185.605,00	7.886.428,00	7.842.277,00	8.279.714,00	8.422.277,00	7.931.875,00
TITOLO IV (DESTINATO A SPESE CORRENTI)	1.200.000,00					
ENTRATE TITOLO III DESTINATO IN CONTO CAPITALE	149.238,00		112.389,00		115.707,00	
QUOTA DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE APPLICATA		2.856.034,00		2.356.034,00		6.356.034,00
TOTALE ENTRATE / SPESA CORRENTE	75.625.594,00	100.625.594,00	73.511.402,00	83.511.402,00	73.874.684,00	83.874.684,00
SALDO DI PARTE CORRENTE		- 25.000.000,00		-10.000.000,00		-10.000.000,00

Confrontando lo schema riassuntivo elaborato dall'U.D. Bilancio e Finanze, con il corrispondente quadro elaborato dalla *Task Force* si evidenzia che la modifica ha riguardato il valore esposto al Titolo III dell'Entrata che nel quadro dirigenziale riferito alla competenza 2014 è esposto per Euro 20.185.605,00; mentre nel corrispondente rigo del quadro della *Task Force* è esposto per Euro 7.185.605,00 con una differenza in meno di 13 mln. di Euro.

Tale elisione appare fondata, alla luce delle regole contabili vigenti, perché la prima riguarda entrate straordinarie per quota introiti relativi alla vendita di immobili una con una previsione di gettito di 3.000.000 di Euro rubricata "Trasferimento da C.S.L. – per quota parte vendita beni" e la seconda per 10.000.000 di Euro, quale previsione di entrata da sentenze in favore dell'Ente. Con la legge di stabilità 2013 (L.228/2012) l'ammontare di Euro 3.000.000 quale provento derivante da alienazioni di beni patrimoniali disponibili può essere destinato, esclusivamente, alla

copertura di spese di investimento ovvero, in assenza di queste o per la parte eccedente, per la riduzione del debito.

La ragioneria dell'Ente, pur non supportata dalla stringente normativa contabile attuale, ritiene che detta inclusione sia possibile perché la chiusura del precedente dissesto è avvenuta previa contrazione di un debito di 65 mld. di lire (33.569.698,44 Euro) i cui fondi sono stati destinati alla C.S.L. la quale, per converso, ha delegato il Comune di Potenza, alla chiusura della procedura straordinaria, all'incasso dei proventi derivanti dall'alienazione degli immobili (massa attiva della procedura straordinaria) che l'U.D. Bilancio e Finanze ritiene debbano essere considerati oneri a ristoro del credito concesso alla C.S.L. per la chiusura della procedura straordinaria.

Di qui, la ragione dell'esposizione di detti proventi in area corrente del bilancio. Tale impostazione, però, non appare condivisibile, perché porta ad una radicale mutazione della causa di entrata, che allo stato attuale non trova legislazione contabile di supporto secondo il Collegio.

Anche l'entrata stimata per le sentenze esecutive a favore dell'Ente, avrebbe natura di introito patrimoniale derivante dalla cessione di lotti di terreni che sono stati oggetto di procedure di esproprio, opposte dai legittimi proprietari, ai quali sono stati riconosciuti dei risarcimenti, che oggi l'Amministrazione Comunale ritiene di poter recuperare, con addebito ai soci delle Cooperative che insistono su detti terreni. Pur tuttavia, l'entrata che ne conseguirebbe essendo provento derivante dalla alienazione di lotti di terreni, risulterebbe sottoposto ai rigori della L.228/2012, con l'impossibilità di includerlo in area corrente del bilancio.

Anche **la strada del "Contributo Straordinario Regionale" è apparsa non percorribile**, sia per la natura straordinaria del contributo sia per l'inesistenza di un decreto di assegnazione disposto dalla Regione Basilicata, per l'importo necessario a coprire il disavanzo di bilancio.

Ricordiamo che **le entrate aventi carattere di straordinarietà e, quindi, non destinate al finanziamento di specifici servizi erogati dall'Ente, come ad es. quelle già finanziate dalla stessa Regione nel settore del sociale, dei trasporti e delle funzioni delegate ai Comuni, non possano essere utilizzate per coprire situazioni di squilibrio o spese ripetitive e/o ricorrenti.**

Per queste ragioni anche quest'entrata non appare sostenibile alla luce delle regole contabili vigenti. Tra l'altro, in assenza di decreto di assegnazione deliberato dal Consiglio Regionale, il credito non risulterebbe certo, liquido ed esigibile.

Fino a questo momento, anche per incontri diretti con gli Uffici regionali competenti, non è mai stata assicurata la possibilità di ottenere tale credito nell'entità e secondo la tempistica necessaria per coprire i disavanzi finanziari emergenti dal bilancio di previsione.

Anche le modalità di ripiano del "Disavanzo di amministrazione", così come risulta dal Rendiconto 2013 ed ammontante a Euro 14.221.053,41, appaiono presentare delle criticità che

appesantiscono il quadro contabile previsionale. Leggendo sempre il quadro riassuntivo del bilancio di previsione elaborato dall'U.D. Bilancio e Finanze dell'Ente, emergono le seguenti risultanze, in relazione all'imputazione del disavanzo amministrativo 2013:

Esercizio 2014	2.856.034,00
Esercizio 2015	2.356.034,00
Esercizio 2016	6.356.034,00
Totale ripianato nel triennio 2014-2016	11.568.102,00

Per cui nell'esercizio 2017 resterebbe da ripianare la differenza tra Euro 14.221.053,41 ed Euro 11.568.102,00 pari a Euro 2.652.951,41, alla quale andrebbero aggiunti l'accantonamento al fondo per crediti di dubbia esigibilità e l'accantonamento derivante da vincoli di Euro 1.356.650.

Dalla lettura della tabella n.1, emerge un importante squilibrio della gestione corrente i cui saldi contabili risentono anche dell'incremento di 2 milioni di euro, del titolo I° della spesa, legato alle previsioni del servizio di trasporto pubblico urbano, le cui previsioni erano state ridotte nello schema di bilancio elaborato dalla Ragioneria, pur non esistendo alcuna documentazione che supportasse una revisione del contratto stipulato con il concessionario Co.Tra.B., in data 13.12.2013 n. di rep. 177, con la probabilità di una ulteriore lievitazione della spesa da ripianare in sede di assestamento del bilancio la cui fonte di finanziamento avrebbe potuto comportare ulteriori squilibri finanziari.

E' evidente che qualunque previsione di contenimento della spesa relativa al servizio di trasporto pubblico urbano con un passaggio da 14,5 mln. per il 2014 a 8 mln. del 2015 e 2016 richiederebbe la disponibilità di documenti che attestino la possibilità di condurre ed esporre tale riduzione nel biennio 2015-2016, perché in difetto la situazione finanziaria peggiorerebbe ulteriormente.

Ciò posto, è di tutta evidenza che dalla lettura ed analisi del documento contabile emerge un disavanzo strutturale di parte corrente di 45 milioni di euro nel triennio 2014-2016 non attualmente comprimibile attraverso riduzioni della spesa, come si può riscontrare dalla seguente tabella riepilogativa:

INTERVENTO	Rendiconto 2013	Previsione 2014	Variazioni su 2013	Prenotazioni impegno	Impegnato	Disponibile
Personale	20.712.058,67	21.096.175,00	384.116,33	40.370,94	14.229.901,47	6.825.902,59
Acquisizione beni di consumo	436.330,40	471.150,00	34.819,60	47.152,57	282.661,06	141.336,37
Prestazioni di servizio	50.670.752,12	51.440.516,00	769.763,88	10.678.715,39	34.766.174,00	5.995.626,61

Godimento beni di terzi	250.028,30	237.713,00	-12.315,30	0	236.507,00	1.206,00
Trasferimenti correnti	1.483.210,31	1.864.354,00	381.143,69	174.213,88	451.651,46	1.238.488,66
Interessi passivi	5.928.460,15	6.762.936,00	834.475,85	0	3.996.991,89	2.765.944,11
Imposte (Irap)	1.411.703,49	1.858.611,00	446.907,51	2.741,36	1.024.879,92	830.989,72
Oneri straordinari	856.667,28	1.077.595,00	220.927,72	28.517,70	414.807,63	634.269,67
Fondo svalutazione crediti	0,00	1.678.316,00		0,00	0,00	
Fondo di riserva	0,00	430.000,00		0,00	0,00	
Totali	81.749.210,72	86.917.366,00	3.059.839,28	10.971.711,84	55.403.574,43	18.433.763,73

Nello specifico, si rileva che le somme disponibili sono riferite per euro 10.422.836,42 a spese non modificabili (personale, imposte, interessi passivi oltre alle quote di rimborso del capitale delle rate di mutuo pari ad € 7.886.428,00) nonché ad accantonamenti al fondo per i crediti di dubbia esigibilità per euro 1.678.316,00 e al fondo di riserva per euro 430.000,00 con una quota disponibile pari ad euro 5.902.611,31 (differenza tra somme disponibili per 18.433.763,73 e la somma di spese incompressibili e accantonamenti per 10.422.836,42, 430.000,00 e 1.678.316,00), dato quest'ultimo che rivela l'insufficienza delle risorse richieste per fronteggiare il disavanzo di 25 mln. per il 2014, anche interrompendo ipoteticamente tutti i servizi, persino quelli indispensabili.

Le ipotesi sostenibili di riduzione della spesa, data la limitatezza del tempo che ci divide dalla chiusura dell'anno finanziario 2014, sono riportate nella tabella n. 2 denominata "Interventi possibili su entrate e spese:

Tabella n. 2 – Interventi possibili su Entrate e spese

	MINORI ENTRATE	MAGGIORI ENTRATE	MINORI SPESE
MENSA SCOLASTICA	370.051,03		293.000,00
PRESTAZIONI DI SERVIZIO			285.300,00
INTERESSI PASSIVI			97.000,00
TRASFERIMENTO REGIONALE ASSISTENZA SCOLASTICA INTEGRATA		750.000,00	
TOTALE	370.051,03	750.000,00	675.300,00
SALDO	1.055.248,97		

Il recupero di risorse conseguente all'azione diretta sui servizi sopra indicati (tenendo conto anche degli effetti della riduzione del servizio di mensa) porterebbe a un saldo finanziario positivo di Euro 1.055.248,97 che però appare insufficiente per la risoluzione dello squilibrio strutturale dell'Ente.

Le stime di possibile riduzione della spesa, relativamente ai soli servizi di supporto, appaiono poco sostenibili, se si procede alla costruzione di una tabella nella quale si operi un confronto tra l'impegnato da rendiconto 2013, le previsioni 2014 e le variazioni emergenti, tenuto conto di quanto già impegnato alla data odierna. Nella tabella n. 3 riportiamo tale scomposizione:

Tabella n. 3 – Scomposizione delle spese per i servizi di supporto

Servizi in rete	Impegni anno 2013	Previsioni 2014	Disponibilità a impegnare	Variazione rispetto al 2013
Servizio di vigilanza	1.627.733,50	1.843.700,00	134.900,00	215.966,50
Spese postali	245.000,00	210.000,00	100.000,00	-35.000,00
Manutenzione beni immobili	57.170,32	25.000,00	1.275,46	-32.170,32
Manutenzione edifici scolastici	122.297,33	48.000,00	99,71	-74.297,33
Traslochi e facchinaggio	164.435,53	209.740,00	21.002,25	45.304,47
Manutenzioni e assistenza tecnica	42.648,65	33.000,00	11.280,89	-9.648,65
Sicurezza sul lavoro	65.057,05	65.000,00	128,27	-57,05
Manutenzione ordinaria impianti sportivi	57.326,32	20.000,00	0,00	-37.326,32
Servizi di pulizia	2.468.078,46	3.397.045,00	35.100,70	928.966,54
Servizi di telefonia mobile	58.031,13	51.939,00	20.439,59	-6.092,13
Servizi di telefonia fissa	356.186,85	306.438,00	69.278,05	-49.748,85
Fornitura di energia elettrica	2.369.152,00	2.534.585,00	693.010,00	165.433,00
Fornitura di gas	1.440.881,63	1.081.000,00	259.722,00	-359.881,63
Servizio di pulizia (Adeguamento Istat)	75.681,00	483.157,00	483.157,00	407.476,00
Spese per conguagli gas	118.244,00	118.244,00	48.244,00	0,00
Spese per conguagli energia elettrica	100.000,00	160.000,00	143.000,00	60.000,00
Global Service – Manutenzioni ordinarie	0,00	222.976,00	222.976,00	222.976,00
Global Service – Altri servizi	0,00	122.141,00	7.000,27	122.141,00
Totali	9.367.923,77	10.931.965,00	2.250.614,19	1.564.041,23

Anche se voler sottolineare che alcuni servizi (vedi la pulizia) presentano tassi di crescita piuttosto sostenuti, è palese che la spesa sulla quale era possibile agire è lievitata, non diminuita.

INCIDENZA DELL'INDEBITAMENTO SUL BILANCIO COMUNALE

Per quanto riguarda l'incidenza dell'indebitamento sul bilancio comunale, lo stesso è riportato nel seguente prospetto indicando i dati finanziari riferiti al solo esercizio finanziario in corso:

Tabella n. 4 – Situazione degli effetti dell'indebitamento riferita ad un solo esercizio

Mutui Passivi	Rata annuale
Cassa depositi e prestiti	4.963.151,14
Istituto credito sportivo	106.394,50
Banca popolare di bari	1.431.039,12

Buoni obbligazionari comunali	5.772.681,31
Totale	12.273.266,07

Il quadro dell'indebitamento dell'Ente è anch'esso caratterizzato da un'elevata criticità a causa di una consistente esposizione debitoria nei confronti della Cassa Depositi e Prestiti per le anticipazioni di liquidità richieste dall'ente ai sensi della Legge n. 64/2013 e del D.L. 66/2014.

Tabella n. 5 – Situazione dell'indebitamento con la Cassa Depositi e Prestiti senza il perfezionamento della 5° erogazione

Anticipazioni di liquidità Cassa DD. PP.	Importo erogato	Data erogazione	Scadenza	Anno decorrenza	Quota capitale	Interessi passivi	Rata annuale
Erogazione n. 1 (debiti al 31.12.2012)	13.663.770,96	7 giugno 2013	31 maggio 2042	2014	295.883,17	441.433,48	737.316,65
Erogazione n. 2 (debiti al 31.12.2012)	13.663.770,96	31 ottobre 2013	1 febbraio 2042	2015	297.217,87	469.001,72	766.219,59
Erogazione n. 3 (debiti al 31.12.2012)	15.113.415,18	7 luglio 2014	31 maggio 2043	2015	404.712,35	311.220,48	715.932,83
Erogazione n. 4 (Debiti Acta S.p.A. 2013)	5.474.348,18	30 settembre 2014	31 maggio 2044	2015	172.046,62	53.688,91	225.735,53
Erogazione n. 5 (Richiesta debiti 2013)	15.333.360,42	Non perfezionato		2015			
Totali	63.248.665,70 (*)				1.169.860,01	1.275.344,59	2.445.204,60

(*) il totale debito dovrebbe essere epurato di Euro 15.333.360,43

Nel caso di perfezionamento della 5ª erogazione, relativa ai debiti certi liquidi ed esigibili alla data del 31.12.2013, si avrebbe la seguente situazione a carico del bilancio comunale che a regime, dal 2015, sarebbe la seguente:

Tabella n. 6 – Situazione dell'indebitamento con la Cassa Depositi e Prestiti con il perfezionamento della 5° erogazione

Anticipazioni di liquidità Cassa DD.PP.	Importo erogato	Data erogazione	Scadenza	Anno decorrenza	Quota capitale	Interessi passivi	Rata annuale
Erogazione n. 1 (debiti al 31.12.2012)	13.663.770,96	7 giugno 2013	31 maggio 2042	2014	296.899,60	440.417,05	737.316,65
Erogazione n. 2 (debiti al 31.12.2012)	13.663.770,96	31 ottobre 2013	1 febbraio 2042	2015	297.217,87	469.001,72	766.219,59
Erogazione n. 3 (debiti al 31.12.2012)	15.113.415,18	7 luglio 2014	31 maggio 2043	2015	404.712,35	311.220,48	715.932,83
Erogazione n. 4 (Debiti Acta S.p.A.)	5.474.348,18	30 settembre 2014	31 maggio 2044	2015	172.046,62	53.688,91	225.735,53

2013)							
Erogazione n. 5 (Richiesta debiti 2013)	15.333.360,42	Non perfezionato		2015	421.502,39	198.567,02	620.069,41
Totali	63.248.665,70				1.592.378,83	1.472.895,18	3.065.274,01

La crescita dell'indebitamento, a prescindere da ogni altra considerazione, è un fatto negativo, perché comporta per l'ENTE delle spese per la rata di rimborso dei prestiti, divise in quota capitale e quota interessi.

Pur tuttavia, il costo del finanziamento è, nella fattispecie, del 2,66 % nel caso di cui alla tabella n. 5 e 2,33 % nel caso della tabella n. 6, percentuali che si ottengono rapportando gli interessi passivi totali al debito erogato.

Tale scelta, non può essere considerata in assoluto negativa, se confrontata con il tasso di mora a cui l'ENTE può andare incontro quando non è in grado di pagare i debiti liquidi ed esigibili verso i propri fornitori.

Però, è altrettanto evidente che il completamento delle erogazioni da parte della Cassa DD.PP., comporterà un aumento delle spese sia per quota capitale ($1.592.378,83 - 1.169.860,01 = 422.518,82$) sia per quota interessi ($1.472.895,18 - 1.275.344,59 = 197.550,59$), **con un incremento complessivo di spesa di $(422.518,82 + 197.550,59) = 620.069,41$.**

Il massiccio ricorso alle anticipazioni di liquidità, ai sensi del richiamato D.L. 35/2013, concesse finora per € 47.915.305,28, e dalla difficoltà di riscossione delle entrate correnti può essere dimostrata dalla presenza di una strutturale anticipazione di tesoreria che alla data del 15/10/2014 presenta la seguente situazione:

Tabella n. 7 – la situazione delle anticipazioni di tesoreria

Situazione di cassa al 15 ottobre 2014	
Fido concesso	38.335.000,00
<i>a detrarre</i>	
Utilizzo anticipazione	25.215.933,71
Somme vincolate utilizzate in termini di cassa	6.204.665,42
Accantonamento per pagamento rate mutuo	1.252.840,11
Saldo di tesoreria – Anticipazione utilizzabile	5.661.560,76
Mandati emessi da pagare	25.543,48
Pagamenti in favore di Acta per DL 66/2014	2.666.666,56
Disponibilità residua	2.969.350,72

La conferma della situazione di criticità nell'utilizzo ripetuto e continuo delle anticipazioni di tesoreria è stato oggetto di richiesta di chiarimenti in sede di contraddittorio funzionale n. 1322 del

24/07/2014, della Sezione di Controllo della Corte dei Conti di Potenza, poi reiterato nella richiesta di integrazione al predetto contraddittorio n. 1576 del 14/10/2014 (la Corte infatti ha chiesto spiegazioni sul ricorso 365 giorni all'anno all'anticipazione di tesoreria ritenendola un'anomalia) non appare pacificamente giustificato, poiché tale misura dovrebbe caratterizzarsi per la temporaneità e per sopperire a momentanee aritmie tra i flussi dei pagamenti e quelli delle riscossioni, con il conseguente aumento dei costi per interessi passivi stimati in 1.358.000.

E a tal riguardo, appare inconferente sostenere che l'Amministrazione è costretta a ricorrervi sia per la presenza di un ingente debito storico di cui si è fatta carico all'atto della chiusura del precedente dissesto, sia per il ritardo con il quale la normativa mette a disposizione degli Enti Locali i fondi per poter esercitare la propria attività o definisce le norme per la tassazione in termini di finanza locale.

In simili condizioni, una revisione sostanziale della spesa è un passo obbligatorio per un'amministrazione attenta.

A conferma di quanto sostenuto esponiamo l'andamento delle anticipazioni di tesoreria nel periodo 2010 – 2014:

Tabella n. 8 – Costo delle anticipazioni di tesoreria

Anno	Valore al 31 dicembre	Giorni di anticipazione	Interessi pagati nell'esercizio finanziario
2010	12.296.242,03	365	373.827,88
2011	7.503.253,04	365	505.304,47
2012	16.042.896,92	365	638.840,92
2013	19.964.260,75	365	1.184.747,58
2014	32.673.439,24	365 (proiezione)	1.357.777,68

In relazione a quanto rappresentato **non si può non ritenere che l'entità dell'indebitamento è un motivo di ulteriore difficoltà finanziaria dell'Ente.**

Il problema del ricorso sistematico e continuo alle anticipazioni di tesoreria, infatti, non riguarda unicamente la verifica del superamento della soglia massima consentita, oggi posta fino al 31/12/2014 a 5/12 del totale dei primi tre titoli delle Entrate risultanti dal rendiconto del penultimo anno precedente, ma l'impossibilità di riprodurre, nel quadro previsionale, una sicura reiterazione dell'elevazione del limite da 3/12 a 5/12, anche nelle annualità 2015 e 2016, fatto quest'ultimo che se dovesse risultare confermato porrebbe ulteriori problemi di rientro finanziario al Comune di Potenza, che si stimano intorno ai 15 mln. di Euro.

Dagli Elenchi dei pagamenti da effettuare si rileva che alla data di riferimento dello schema di bilancio previsionale, risultano liquidazioni non soddisfatte per debiti certi, liquidi ed esigibili pari ad € 35.887.663,98, per euro 20.554.303,56 riferiti per liquidazioni dell'anno 2014 e per euro 15.333.360,42

relativi a debiti maturati alla data del 31.12.2013.

Si rileva, inoltre, che i debiti nei confronti della società partecipata Acta S.p.A. non ancora pagati ammontano a € 5.139.194,94. Tale circostanza dimostra, che l'Ente non riesce ad onorare i propri debiti se non ricorrendo alle anticipazioni di liquidità.

Analisi del rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2013. Analisi degli equilibri della gestione residui.

La questione residui (anch'essa oggetto di approfondimento a cura della Corte dei Conti nelle richieste di contraddittorio sopra evidenziate) è una questione topica, posto che poggiare la copertura di spese su residui attivi (in sostanza crediti da riscuotere) la cui esistenza o la cui riscuotibilità non appare certa né nel-an né nel quantum, può compromettere l'equilibrio finanziario dell'Ente. Il Collegio di revisione economico - finanziaria si era già riservato, in sede di conclusioni al parere allegato al rendiconto 2013, di approfondire la questione. Infatti, dall'analisi del consuntivo, oltre all'immediata evidenziazione di un disavanzo di amministrazione pari ad € 14.221.053,41 (composto per € 3.421.184,00 dal fondo svalutazione crediti al 31.12.2013, per € 1.356.650,01 da vincoli derivanti da legge e applicazione di principi contabili e per € 9.443.219,41 dal risultato negativo di amministrazione della gestione finanziaria) è risultato un notevole importo di somme conservate tra i residui attivi. In particolare i proventi derivanti dalla dismissione del patrimonio immobiliare disponibile ammontano a € 19.297.656,11, nonostante si attestino nella stessa relazione accompagnatoria che non ci sia stata alcuna alienazione significativa nel corso dell'esercizio finanziario 2013 e sebbene nel conto del bilancio tale risorsa di entrata riporti la seguente situazione contabile:

Tabella n. 9 – Situazione dei residui

Codifica	Titolo	Anno	Importo
Titolo III Categoria 5 Risorsa 3515	Trasferimento da C.S.L. - Quota parte vendita beni	2008 e prec.	532.918,75
		2009	5.734.000,00
		2010	3.000.000,00
		2011	6.350.000,00
Titolo III Categoria 5 Risorsa 3569	Proventi di diritti derivanti da asservimento ed ampliamento previsti dal regolamento urbanistico	2010	3.680.737,36
	Totale residuo		19.297.656,11

Il Collegio ha già spiegato in altra parte della presente relazione, sulla scorta delle dichiarazioni dell'U.D. Bilancio e Finanze, il perché di tali appostazioni contabili. Pur tuttavia, non possiamo non

constatare che per tali somme sembrerebbero mancare gli elementi essenziali per la loro conservazione tra i residui attivi così come tassativamente imposto dall'articolo 189 del T.U.E.L.

L'eccesso di stima nella valutazione di tali crediti come rilevato dal documento redatto dalla *task force* e contenuto nella tabella n. 10 ci induce ad ipotizzare che il possibile riaccertamento dei residui potrebbe accrescere i problemi di tenuta del bilancio :

Tabella n. 10 – Riaccertamento dei residui

Codifica	Titolo	Anno	Importo	Riaccertamento	
Titolo III Categoria 5 Risorsa 3515	Trasferimento da C.S.L. - Quota parte vendita beni	2008 e prec.	532.918,75	4.000.000,00	Somma attestata nella proposta di deliberazione del 25.3.2014
		2009	5.734.000,00		
	Programma dismissioni immobiliari	2010	3.000.000,00	Da eliminare per insussistenza del credito	Nessun valido titolo giuridico
Titolo III Categoria 5 Risorsa 3569	Proventi di diritti derivanti da asservimento ed ampliamento previsti dal regolamento urbanistico	2010	3.680.737,36	Da eliminare per insussistenza del credito	Nessun valido titolo giuridico
Titolo III Categoria 5 Risorsa 3515	Programma dismissioni immobiliari	2011	6.350.000,00	Da eliminare per insussistenza del credito	Nessun valido titolo giuridico.
	Totale residuo		19.297.656,11	4.000.000,00	
	Residui da eliminare			15.297.656,11	

Anche la tabella che segue mostra dimostra delle difficoltà nella riscossione dei residui, testimoniati dai tassi di riscossione ivi esposti.

Tabella n. 11 – Situazione degli accertamenti e delle riscossioni dei primi tre titoli di entrata

Entrata	Residui iniziali	Accertamenti Competenza	Riscossioni C/Residui	Riscossioni C/Competenza	residui da riportare	% Riscossione Residui	% Riscossione Competenza
Titolo I	39.959.907,24	50.634.680,67	12.947.384,91	36.071.262,01	41.575.940,99	32,40%	71,24%
Titolo II	14.540.290,17	24.839.967,06	3.844.313,78	9.940.964,24	25.594.979,21	26,44%	40,02%
Titolo III	35.063.704,86	7.732.890,20	2.346.540,15	4.418.343,54	36.031.711,37	6,69%	57,14%

Dalla tabella n. 11, si evince, una contenuta percentuale di riscossione dei residui delle entrate tributarie ed extra tributarie che avrebbe richiesto un più adeguato fondo svalutazioni crediti maggiore di quella esposta nel rendiconto con la conseguenza di un ulteriore peggioramento finanziario.

Rilevazione degli squilibri e ipotesi di bilancio.

Da quanto precede emergono i seguenti fattori di squilibrio:

1. squilibrio della gestione di competenza per 25 milioni di euro nel 2014, 10 milioni di euro nel 2015 e 10 milioni di euro nel 2016 per complessivi 45 milioni di euro nel triennio 2014-2016;
2. squilibrio strutturale della gestione di cassa con un'utilizzazione dell'anticipazione di tesoreria, alla data del 15.10.2014, per € 32.673.439,24 (incluso l'accantonamento per i fondi a destinazione vincolata) e un ricorrente ricorso a tale istituto, per 365 giorni l'anno, nel periodo 2010-2014;
3. squilibrio della gestione residui legato al mantenimento di residui attivi derivanti da entrate patrimoniali, iscritte nel titolo III dell'entrata, a finanziamento di spese correnti ripetitive (pagamento rate di mutuo per rimborso delle quote di capitale imputate al Titolo III della spesa) che non hanno i requisiti giuridici per la loro conservazione in bilancio per un importo di euro 15.297.656,11;
4. presenza di un disavanzo di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2013 pari ad euro 14.221.053,41;
5. necessità di adeguare l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità almeno per la quota parte riferibile alle comunicazioni di inesigibilità definitive.

Tali elementi di squilibrio strutturale sono riportati sinteticamente nei seguenti prospetti riepilogativi:

Tabella n. 12 – Quadro di sintesi degli squilibri

	2014	2015	2016	2017	Totale
Disavanzo di gestione	22.143.966,00	7.143.966,00	3.643.946,00		33.431.898,00
Disavanzo di amministrazione applicato	2.856.034,00	2.356.034,00	6.356.034,00	2.652.951,41	14.221.053,41
Disavanzo in conto competenza	25.000.000,00	10.000.000,00	10.000.000,00	2.652.951,41	47.652.951,41

Tabella n. 13 – Squilibrio nella gestione residui e accantonamento crediti di dubbia esigibilità

	Importo
Squilibrio della gestione residui. Entrate patrimoniali insussistenti	15.297.656,11
Accantonamento fondo crediti dubbia esigibilità	3.505.547,45
Squilibrio conto residui e accantonamenti	18.803.203,56

Conclusioni

Per tutto quanto sopra relazionato il Collegio ritiene che non sia possibile ricorrere alle ordinarie procedure di riequilibrio previste dall'articolo 193 del T.U.E.L. atteso che ai sensi del comma 3 "possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi le possibili economie di spesa e tutte le entrate, ad

eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale".

Ne consegue che non è possibile utilizzare le entrate patrimoniali come riportato nello schema di bilancio elaborato dall'U.D. "Bilancio e Finanze" poiché:

- a) le misure ivi previste risultano di difficile attuazione;
- b) non risulta percorribile, allo stato attuale, neanche la strada dell'incremento della tassazione locale, date le percentuali oggi applicate;
- c) non vi sono economie di spesa tali da colmare il disequilibrio complessivo della gestione che per la parte finanziaria è di € 65.956.144,98 e per la gestione della liquidità ammonta ad un deficit di cassa di euro 32.673.439,24 con pagamenti da effettuare che alla odierna ammontano ad € 20.554.303,56 per l'anno 2014 e ad € 15.333.360,42 per debiti maturati alla data del 31.12.2013. Va considerato, inoltre, che l'Ente è esposto, per un importo quasi pari all'anticipazione tesoreria utilizzata, anche al pagamento di crediti, certi, liquidi ed esigibili maturati alla data di consegna dello schema di bilancio di previsione, nonostante l'utilizzazione consistente di anticipi di liquidità da parte della Cassa depositi e prestiti.

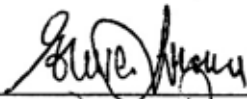
Lo stato dei conti sin qui rappresentato, dimostra l'esistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del T.U.E.L. in quanto allo stato attuale lo schema di bilancio di previsione per il triennio 2014-2016 non risulta in pareggio.

Per quanto sopra, il Collegio di revisione economico – finanziaria del Comune di Potenza rilevando la presenza delle cause di cui all'art. 244 del T.U.E.L., rimette al Consiglio Comunale la decisione di adottare i conseguenti provvedimenti.

Potenza, 27 ottobre 2014

Il Collegio di Revisione contabile

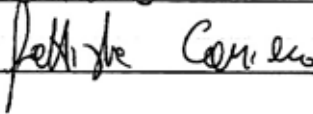
Dr. Enrico Larocca (presidente)



Dr.ssa Carla Risolè (componente)



Dr. Giovanbattista Carriero (componente)



Sommario

Premessa.....	1
Il quadro contabile generale emergente dal Bilancio di previsione annuale e pluriennale 2014-2016.....	4
Verifica degli Equilibri e le misure proposte.....	4
INCIDENZA DELL'INDEBITAMENTO SUL BILANCIO COMUNALE.....	9
Analisi del rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2013. Analisi degli equilibri della gestione residui.	13
Rilevazione degli squilibri e ipotesi di bilancio.....	14
Conclusioni.....	15