

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 21 novembre 2018, composta dai Magistrati:

Luciana Savagnone	- Presidente
Adriana La Porta	- Consigliere
Francesco Antonino Cancilla	- Primo Referendario - relatore

Visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97 primo comma, 28 e 119 ultimo comma della Costituzione;

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, recante il Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.) e, in particolare, l'art. 148 bis;

visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

visto, altresì, l'art. 1, comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), il quale espressamente prevede che le disposizioni della predetta legge *“sono applicabili nelle regioni a Statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti”*;

vista la relazione di deferimento del magistrato istruttore in merito alle relazioni dell'organo di revisione del Comune di Cefalà Diana rispettivamente sul rendiconto del 2015, su quello del 2016 e sul bilancio di previsione 2016/2018;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 276/2018/CONTR, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 bis del TUEL;

vista la memoria depositata dall'Ente il 16 novembre 2018, acquisita al prot. CdC n. 10360; uditi il relatore, Primo Referendario Francesco Antonino Cancilla, nonché, per il Comune di Cefalà Diana, il vice Sindaco e Assessore al bilancio, Francesca Tardiolo, e il Responsabile del servizio finanziario, Anita Cicoria;

Premesso che:

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006) ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo -a carico degli Organi di revisione degli enti locali- di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guida definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, volto a rappresentare agli organi elettivi, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, la reale situazione finanziaria emersa all'esito del procedimento di verifica effettuato sulla base delle relazioni inviate dall'Organo di revisione, affinché gli stessi possano attivare le necessarie misure correttive. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei Conti contribuisce ad assicurare quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento, tanto più a seguito del novellato quadro scaturito dalle legge costituzionale n.1 del 2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213 del 2012.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. la sentenza n. 39 del 2014, che richiama altresì le sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti (e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale) va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità - da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie - e ha lo scopo di finalizzare il

confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità-regolarità) ma dinamica.

Stante la natura di tale tipologia di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, il Consiglio comunale deve essere informato dei contenuti della pronuncia specifica adottata dalla Corte ai sensi dell'art. 148 bis TUEL, allorché sia accertata la presenza di gravi anomalie contabili o gestionali; ad esso, infatti, è riservata, quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente locale, la competenza esclusiva a deliberare le citate misure correttive, previa auspicabile proposta della Giunta comunale.

Nel caso in cui, invece, sussistano squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può comunque comportare eventuali segnalazioni, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge n. 131 del 2003, pur sempre volte a favorire la riconduzione delle criticità emerse entro i parametri della sana e corretta gestione finanziaria al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica. Anche in tale evenienza l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per il superamento delle criticità.

Ciò premesso, esaminata la relazione dell'organo di revisione del Comune di Cefalà Diana sul rendiconto dell'esercizio 2015, quella sul rendiconto del 2016 nonché la relazione sul bilancio di previsione 2016-2018, il competente magistrato, sulla base dell'istruttoria espletata e della documentazione pervenuta, ha richiesto la pronuncia collegiale su numerosi profili di criticità, illustrati nella relazione di deferimento.

Il Comune ha depositato memoria nella quale hanno insistito i rappresentanti dell'Amministrazione presenti in adunanza.

Per ciascuno dei motivi di deferimento, che sono qui trascritti, vengono sinteticamente riportate le deduzioni dell'Ente e le valutazioni conclusive del Collegio.

1. il ritardo dell'approvazione dei documenti contabili; infatti, il rendiconto 2015 è stato approvato il 10 agosto 2016 con deliberazione consiliare n. 24; il bilancio di previsione 2016-2018 è stato approvato con deliberazione consiliare n. 39 del 20 dicembre 2016 e il rendiconto per l'esercizio 2016 è stato approvato con deliberazione consiliare n. 23 del 11 agosto 2017.

Il Comune ha dedotto che il ritardo nell'approvazione nel rendiconto è stato determinato dalle difficoltà sorte nell'applicazione della contabilità armonizzata.

Il Collegio sottolinea che l'Ente deve assicurare l'osservanza dei termini di legge per l'approvazione del bilancio e del rendiconto, al fine di garantire una sana gestione finanziaria, che presuppone la tempestività degli adempimenti connessi al cd. "ciclo del bilancio". I termini sono fissati dalla legge e non sono derogabili per mere situazioni ostative di fatto, che richiedono maggiore impegno amministrativo e idonea capacità organizzativa.

2. Il superamento delle soglie fissate dai seguenti parametri del D.M. 18/02/2013:

-parametro n. 2: volume dei residui attivi di nuova formazione, provenienti dalla gestione di competenza e relativi a titoli I e III, superiore al 42% delle entrate correnti (percentuale specifica 52,1% nel 2015)

-parametro n. 3: ammontare dei residui attivi, provenienti dalla gestione dei residui dei titoli I e III, superiore al 65% delle entrate dei titoli I e III (pari a 73,5% nel 2015 e 105,6% nel 2016);

-parametro n. 4: volume dei residui passivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni di parte corrente (pari a 54,8% nel 2015 e 52,9% nel 2016);

-parametro 6: volume complessivo delle spese di personale rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 40 per cento per i comuni inferiori a 5.000 abitanti (per l'esercizio 2015 pari a 63,4% e pari a 76,8% nel 2016);

-parametro n. 9: esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (per l'esercizio 2015 pari a 18,1% e per il 2016 a 22,4%);

l'ente risulta quindi strutturalmente deficitario per l'esercizio 2015 avendo superato i valori soglia dei parametri 2, 3, 4, 6 e 9.

L'Amministrazione ha affermato che: a)- il superamento del parametro n. 2 è stato determinato dalla contrazione delle entrate a causa del mancato pagamento dei tributi da parte dei contribuenti; b)- lo sfioramento del parametro n. 3 è stato provocato dalla modesta riscossione degli importi indicati negli avvisi di accertamento notificati ai contribuenti; c)- l'esigua percentuale di esazione non ha permesso l'acquisizione delle liquidità necessaria per il pagamento dei debiti; d)- in ordine al parametro n. 6, gli accertamenti di parte corrente sono stati calcolati al netto dei trasferimenti regionali; e)- poiché la spesa di personale è stabile e poiché sono stati ridotti i trasferimenti regionali, le entrate -anche in considerazione del blocco dell'incremento dei tributi- non hanno raggiunto un ammontare tale da consentire l'osservanza del parametro n. 6; f)- la modesta percentuale di riscossione delle entrate ha costretto l'ente ad avvalersi dell'anticipazione di tesoreria.

Con riferimento al parametro n. 2 e al n. 3, la Sezione evidenzia che residui inesigibili o comunque non riscuotibili, se mantenuti nel rendiconto, incidono necessariamente sull'attendibilità del risultato di amministrazione, con ricadute negative sugli equilibri di bilancio. Risulta pertanto opportuno che, a fronte di posizioni creditorie di dubbia realizzabilità, sia congruamente quantificato il Fondo crediti di dubbia esigibilità. Invero, l'attività di riaccertamento dei residui assume rinnovata importanza in considerazione della riforma dell'ordinamento contabile degli enti locali, come esposto nella deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 4/2015/INPR, poiché attraverso il corretto accertamento dei residui attivi si attua *"il principio di veridicità e attendibilità delle entrate pubbliche accertate, più volte richiamato dalla giurisprudenza costituzionale, affinché la copertura finanziaria delle spese pubbliche sia credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale. (...) La determinazione delle entrate di dubbia e difficile esazione e la conseguente "svalutazione" deve pertanto avere effetti sulla programmazione degli impieghi delle medesime, in termini di spesa pubblica, al fine di tutelare l'ente dal rischio di utilizzare entrate non effettive, finanziando obbligazioni passive scadute ed esigibili con entrate non disponibili e quindi finanziando il bilancio e la gestione in "sostanziale situazione di disavanzo" (in tal senso, Corte cost., sentenze n. 250 del 2013 e n. 213 del 2008)"*.

Va poi aggiunto che l'Ente è tenuto ad espletare in maniera puntuale le attività di accertamento tributario e a procedere in modo solerte alla riscossione coattiva; inoltre, ha l'obbligo di vigilare sull'efficienza e sulla tempestività dell'esattore nel recupero dei crediti, al fine di impedire la prescrizione e di conseguire l'esito positivo delle eventuali procedure esecutive. Un'adeguata percentuale di riscossione, a sua volta, permette il tempestivo pagamento dei debiti ed evita l'accumulo di residui passivi. Di conseguenza, per raggiungere gli equilibri di bilancio, già in sede di programmazione, il Comune dovrà elaborare strategie di riduzione delle spese e di incremento della percentuale di esazione delle entrate; l'assenza di tali strategie nel corso degli anni ha portato alla crescita dei residui passivi, che hanno assunto una tale entità da comportare il mancato rispetto del parametro n. 4.

Per quanto attiene alle spese per il personale, di cui al parametro n. 6, va sottolineato che gli enti devono prestare particolare attenzione al dimensionamento delle risorse umane, allo scopo di assicurare l'efficienza dell'apparato amministrativo e l'equilibrio finanziario, considerato che la spesa in questione, poiché è fissa, obbligatoria e costante, comporta l'irrigidimento del bilancio. Con riferimento ai lavoratori precari, l'amministrazione dovrà verificare non solo la possibilità legale delle proroghe e delle stesse stabilizzazioni, nel pieno rispetto delle norme di coordinamento della finanza pubblica, ma dovrà anche valutare la sostenibilità finanziaria e la corrispondenza delle proroghe stesse alle esigenze di efficienza e di efficacia.

Il superamento del parametro n. 9, relativo all'anticipazione di tesoreria, dimostra la presenza di una ricorrente crisi di liquidità, poiché l'anticipazione di tesoreria è divenuta un fondamentale e permanente mezzo di finanziamento. Nel vigente sistema essa, invece, dovrebbe soltanto fronteggiare nel breve periodo momentanei problemi di liquidità.

E' quindi evidente che l'Ente nel 2015 si è trovato in una situazione di deficitarietà strutturale.

3. In merito ai saldi e agli equilibri, con riferimento all'esercizio 2015 e 2016, si rileva:

a)- il saldo di competenza è pari ad euro 245.515,20 per il 2015 ed è negativo, pari ad euro 179.999,13, per il 2016;

b)- l'impossibilità di verificare gli equilibri di bilancio per l'esercizio 2015, considerata l'incertezza degli importi del FPV. Relativamente al 2016 si riscontra uno squilibrio di

parte corrente pari a euro 191.653,33 euro, un equilibrio di parte capitale di 174.411,3 euro e uno squilibrio finale di euro 17.241,99 euro;

e)- il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 è pari ad euro 402.287,23; quello al 31 dicembre 2016 è pari ad euro 238.489,21;

f)- la parte accantonata del risultato di amministrazione è così composta dal Fondo Crediti Dubbia Esigibilità per 26.000 euro nel 2015 e per 42.427,47 euro nel 2016; non risultano accantonamenti per il fondo rischi contenzioso, accantonamenti per il fondo perdite partecipate e per anticipazioni di liquidità. In merito all'accantonamento del FCDE, si rileva che l'accantonamento non corrisponde all'effettivo fondo al 31/12 ma coincide con lo stanziamento del bilancio di previsione;

g)- la parte vincolata del risultato di amministrazione è composta da vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili per euro 376.287,23 per il 2015 e "altri vincoli" per euro 50.843,25 per il 2016;

h)- la parte destinata agli investimenti è pari a zero in entrambi gli esercizi;

i)- la parte disponibile del risultato di amministrazione è pari a zero nel 2015 ed è pari a 145.218,49 euro nel 2016. Considerando tuttavia l'importo del fondo crediti dubbia esigibilità al 31/12 di ciascun anno, la parte disponibile si ridurrebbe fino a divenire negativa. In particolare, per il 2015 vi sarebbe un disavanzo di euro 484.218,94 (determinato sostituendo all'importo di 26.000 euro quello di euro 510.218,94 pari alla consistenza del fondo al 31/12/2015, come emerge dal punto 1.2.1 del questionario) e nel 2016 vi sarebbe un disavanzo pari ad euro 219.743,54 (determinato sostituendo all'importo di euro 42.427,47 quello di euro 407.389,5, corrispondente alla determinazione del FCDE a rendiconto); ciò implica la presenza di notevoli disavanzi negli esercizi 2015 e 2016.

L'Amministrazione ha dedotto che: a)- il saldo di competenza del 2015 risente dell'insufficiente riscossione dei tributi locali; b)- vi è stato uno squilibrio di euro 17.241,99 per l'esercizio 2016; c)- il mancato accantonamento al fondo rischio contenzioso è derivato dall'assenza di situazioni da cui potevano scaturire liti; d)- il fondo per le perdite delle società partecipate non è stato costituito, perché il COINRES, che è l'unico organismo partecipato (per 0,51 per cento), non ha ancora approvato i consuntivi; e)- erroneamente non si è effettuato l'accantonamento per l'anticipazione di liquidità; f)- l'Ente ha provveduto con il rendiconto del 2017 all'accantonamento del FCDE, pari ad euro

539.859,43; di conseguenza, è emerso un disavanzo di euro 365.624,41, che è stato ripianato con deliberazione consiliare n. 48 del 4 ottobre 2018 nel triennio 2018-2020; g)- la parte vincolata di euro 376.287,23 per il 2015 si riferisce ad accantonamenti per anticipazioni di liquidità; h)- l'importo di euro 50.843,25 riguarda accantonamenti per la realizzazione di opere pubbliche.

Il Collegio osserva che le deduzioni dell'Ente nel loro insieme confermano la presenza delle criticità esposte nel motivo di deferimento; le considerazioni sui diversi accantonamenti saranno svolte nel sottoparagrafo n. 4 e quelle sul FPV nel sottoparagrafo n. 9.

4. Con riferimento alla "parte accantonata" sul risultato di amministrazione al 31.12.2015 appare poco chiara la quantificazione delle seguenti voci:

a)- accantonamenti per Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) sotto il versante del metodo di calcolo;

b)- quota accantonata per anticipazioni di liquidità: l'amministrazione ha usufruito di anticipazioni per euro 264.066,27, per le quali non è previsto il relativo accantonamento nel risultato di amministrazione 2015 e 2016 e non si riscontra relativo il residuo passivo sia nel rendiconto 2015 che 2016;

c)- mancanza di accantonamenti per contenzioso;

d)- mancanza di accantonamenti per perdite nelle società partecipate;

e)- mancano informazioni in merito all'avvenuta verifica -da parte dell'organo di revisione- sulla corretta determinazione dei diversi accantonamenti.

Il Comune ha affermato che: a)- l'Ente ha provveduto con il rendiconto del 2017 all'accantonamento per il FCDE pari ad euro 539.859,43, dal quale è scaturito un disavanzo di euro 365.624,41, ripianato con deliberazione consiliare n. 48 del 4 ottobre 2018; b)- l'Ente provvederà a istituire l'accantonamento per anticipazioni di liquidità nel rendiconto del 2018; c)- non vi sono stati contenziosi con significative probabilità di soccombenza; d)- il mancato accantonamento del fondo perdite società partecipate è derivato dal fatto che il consorzio COINRES non ha approvato i consuntivi; e)- l'organo di revisione non ha formulato alcuna osservazione sugli accantonamenti.

La Corte constata la presenza delle criticità, che palesano diversi errori di contabilizzazione. In particolare, per quanto attiene al Fondo crediti di dubbia esigibilità, il Collegio evidenzia che la determinazione delle entrate di dubbia e difficile esazione, che va effettuata periodicamente, costituisce un adempimento di particolare importanza. La conseguente "svalutazione" deve avere effetto sulla programmazione e previsione degli impieghi delle medesime entrate in termini di spesa, al fine di tutelare l'Ente dal rischio di utilizzare entrate non effettive, finanziando obbligazioni passive perfezionate, scadute ed esigibili con entrate non disponibili. Tali principi assumono particolare rilievo nella determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE); infatti, le entrate oggetto di svalutazione devono essere analiticamente individuate unitamente a tutti i parametri così da fornire una puntuale motivazione alla quantificazione del fondo; tutto ciò poi deve trovare la propria esplicitazione nella nota integrativa, allegata al bilancio di previsione. A tal proposito, è essenziale la dichiarazione di adeguatezza del FCDE iscritto in bilancio che assume, pertanto, uno specifico valore giuridico e sostanziale e deve essere attribuita alla competenza dei singoli responsabili della gestione delle entrate e alla correlata competenza di coordinamento e vigilanza del responsabile del servizio economico-finanziario dell'ente, ferma restando la necessaria verifica dell'organo di revisione (cfr. deliberazione n. 32/SEZAUT/2015/INPR). Ciò premesso, non risulta che il Comune si sia puntualmente attenuto a tali criteri.

In merito al fondo per il contenzioso, il Collegio rammenta che l'attuale sistema contabile impone una costante e attenta ricognizione delle liti, al fine di provvedere alla corretta stima del fondo destinato al contenzioso, la cui congruità deve essere verificata dall'Organo di revisione. La somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenze definitive, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza. Il Comune va quindi richiamato ad una rapida ed esaustiva ricognizione delle controversie sia attive che passive e alla conseguente puntuale quantificazione sia del rischio di soccombenza sia dell'accantonamento.

Appare poi particolarmente grave la mancanza di accantonamento per l'anticipazione di liquidità. A tal proposito, l'Ente non ha dimostrato di essersi conformato al principio enunciato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 33/2015/QMIG: "Nei

bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione e come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio".

5. Il patto di stabilità per l'esercizio 2015 risulta non rispettato; la differenza tra il saldo finanziario e il saldo obiettivo finale è negativa di euro 69.000; per il 2016 sembra rispettato il saldo di finanza pubblica, sebbene il prospetto trasmesso in allegato al questionario non sia compilato con i dati di consuntivo e manchi l'indicazione del FPV di spesa.

Il Comune ha dedotto che dal monitoraggio al 31 dicembre 2015 lo sfioramento del patto di stabilità è di euro 72.000 ed è stato certificato in data 30 marzo 2016 con l'invio della certificazione digitale.

La Corte rileva che l'inosservanza del patto di stabilità configura una grave irregolarità contabile, poiché, determinando la violazione di norme che impongono limiti all'assunzione di impegni o al pagamento di spese, incide negativamente sul raggiungimento delle grandezze di finanza pubblica previste dalla legge di bilancio.

6. In merito ai flussi e risultati di cassa:

a)- il costante utilizzo dell'anticipazione di tesoreria per l'importo di 1.625.247,65 euro nel 2015, non rimborsata a fine esercizio per l'importo di euro 293.865,11, nonché l'utilizzo di entrate vincolate in termini di cassa ex art. 195, comma 2, TUEL da ricostituire al 31/12/2015 per l'importo di euro 72.449,18. Durante l'esercizio 2016, l'anticipazione di tesoreria ammonta a euro 1.548.234, non rimborsata a fine esercizio per l'importo di euro 306.556,45; risultano ancora da ricostituire entrate vincolate utilizzate in termini di cassa ex art. 195, comma 2, TUEL per euro 72.449,18 (prospetto 1.2.2 del questionario sul rendiconto 2016);

- b)- il fondo cassa finale è pari ad euro zero nel 2015 ed è pari a 7.526,91 al 31/12/2016; considerata la contestuale presenza di anticipazioni di tesoreria non rimborsate, tale somma potrebbe essere oggetto dei pignoramenti presso il tesoriere;
- c)- la non chiara contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità concessa dalla Cassa depositi ai sensi del decreto legge n. 35 del 2013.

Il Comune ha dedotto che: a)- l'anticipazione di tesoreria non restituita risulta pari ad euro 293.865,11 al 31 dicembre 2015 e pari ad euro 306.556,45 al 31 dicembre 2016; b)- è stato concordato con il tesoriere un piano di rientro in fase di esecuzione; c)- le entrate vincolate utilizzate sono state totalmente ricostituite; d)- alla fine del 2015 il fondo di cassa era pari a zero e non vi erano pignoramenti; e)-nel 2018 l'Ente provvederà all'accantonamento per anticipazione di liquidità.

Il Collegio rinvia alle considerazioni esposte nel sottoparagrafo n. 4 in relazione all'anticipazione di liquidità ai sensi del decreto legge n. 35 del 2013 e al sottoparagrafo n. 2 in ordine all'uso eccessivo dell'anticipazione di tesoreria; in questa sede va osservato che la persistente e grave crisi di liquidità suscita seri dubbi sull'effettiva sostenibilità delle spese e sulla possibilità del mantenimento degli equilibri.

In merito alla contabilizzazione e all'utilizzo della cassa vincolata, la Corte sottolinea che, così come esposto dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 3/2015/INPR, un tema di particolare rilevanza -emerso nel momento di transizione tra la vecchia e la nuova disciplina- riguarda le entrate vincolate e destinate, con particolare riferimento alla gestione di cassa e ai riflessi sul risultato di amministrazione. Gli enti devono pertanto provvedere a una evidenziazione contabile delle entrate con specifico vincolo, dotandosi di strumenti e procedure idonei alla rilevazione delle relative movimentazioni. La vigente formulazione degli artt. 180, 185, 187 e 195 del TUEL, peraltro, mira in modo chiaro a una più sicura individuazione delle entrate vincolate. La destinazione delle risorse, infatti, costituisce una sorta di "condizione" che è apposta all'utilizzo delle stesse in funzione di garanzia del raggiungimento della finalità pubblica programmata. Il Comune dovrà conformarsi a tali principi, dandone precisa dimostrazione nel prossimo ciclo di controlli.

7. Sono emerse criticità nell'operazione di riaccertamento straordinario, specialmente per quanto attiene alla quantificazione dell'accantonamento per il contenzioso, che risulta pari a zero, e all'assenza di parte destinata agli investimenti.

L'Amministrazione ha sostenuto che: a)- non vi erano contenziosi con significative probabilità di soccombenza; b)- nel 2015 si è raggiunto l'equilibrio di parte capitale.

La Corte osserva che le deduzioni dell'Ente appaiono generiche e non sono suffragate da adeguata documentazione. Il Collegio, pertanto, ritiene opportuno rammentare gli orientamenti espressi dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 14/2017/INPR, che ha chiarito che il riaccertamento straordinario è un'operazione straordinaria, non frazionabile e non ripetibile in considerazione delle finalità che sono quelle di adeguare l'ammontare unitario e complessivo dei residui attivi e passivi al nuovo principio della competenza finanziaria cosiddetta potenziata. In considerazione dell'unicità dell'operazione, va rimarcata l'inammissibilità di autonome iniziative dell'Ente tese a ripetere il riaccertamento straordinario.

8. In merito alla gestione dei residui:

a)- la limitata capacità di riscossione dei residui attivi;

b)- il modesto smaltimento di residui passivi;

c)- la ricognizione annuale dei residui al 31 dicembre 2015 non ha individuato (prospetto 1.2.10 del questionario sul rendiconto 2015): crediti di dubbia esazione, crediti inesigibili, crediti insussistenti, crediti non imputati correttamente in bilancio, crediti da reimputare ad altro esercizio;

d)- la ricognizione annuale dei residui passivi (prospetto 1.2.10.5 questionario sul rendiconto 2015) non ha individuato: debiti insussistenti, debiti non imputati correttamente, debiti da reimputare ad altro esercizio;

f)- i residui attivi ammontano ad un totale di euro 1.858.675,10 al 31/12/2015 ed euro 1.554.972,10 al 31/12/2016

g)- i residui passivi ammontano ad un totale di euro 1.212.916,19 al 31/12/2015 e a euro 1.254.175,46 al 31/12/2016.

Il Comune ha dedotto che: a)- sono state incrementate le attività di accertamento nei confronti dei contribuenti inadempienti; b)- il modesto smaltimento dei residui passivi è causato dalla limitata capacità di riscossione delle entrate; c)- sono stati assunti soltanto gli impegni necessari per assicurare i servizi essenziali; d)- a seguito di ricognizione, vi è stata una riduzione dei residui attivi per euro 9.755, sono stati dichiarati insussistenti residui per euro 3.053,05; e)- a seguito di ricognizione, sono stati dichiarati insussistenti residui passivi per euro 8.855,81, prescritti per euro 2.871,82, economie per euro 62.136,03; f)- i residui attivi sono diminuiti da euro 1.858.675,10 nel 2015 ad euro 930.880,17 al giorno 8 novembre 2018 e da euro 1.554.972,10 nel 2016 ad euro 1.083.775,76 al giorno 8 novembre 2018.

Il Collegio osserva che l'entità dei residui attivi induce a dubitare sull'effettiva capacità dell'Amministrazione di riscuotere in maniera puntuale e costante le proprie entrate. La Corte, pertanto, sollecita il solerte compimento delle attività di repressione dell'evasione fiscale e di recupero di tributi. Il cospicuo ammontare dei residui passivi va ridotto mediante il puntuale pagamento dei debiti e mediante un'apposita programmazione della spesa in considerazione delle entrate effettivamente disponibili.

9. Con riferimento al Fondo pluriennale vincolato (FPV), si osserva:

a)- il differente importo del Fondo in entrata ai fini della costruzione degli equilibri per l'esercizio 2015 (prospetto 1.1.1 e 1.2.6.2 del questionario sul rendiconto 2015) e l'importo determinato con la delibera di riaccertamento straordinario, come si evince dalla seguente tabella:

Fondo Pluriennale Vincolato 01/01/2015	questionario rendiconto 2015	delibera di riaccertamento straordinario dei residui
F.P.V. di parte corrente	106.302,93	0
F.P.V. di parte capitale	49.050,43	35.631,15

L'Ente ha affermato che per il triennio 2016-2018 il FPV è stato correttamente iscritto, mentre per l'esercizio 2017-2019 il FPV non è stato valorizzato.

Il Collegio osserva che le deduzioni del Comune sono generiche, sicché è opportuno svolgere alcune considerazioni sul Fondo pluriennale vincolato, che è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'Ente, già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. La verifica della corretta determinazione del FPV richiede: a) nell'esercizio di riferimento, la nascita dell'obbligazione giuridica perfezionata e la piena esigibilità dell'entrata vincolata o destinata agli investimenti (oppure di entrate non vincolate nei soli casi in deroga citati); b) l'impegno giuridicamente perfezionato nell'esercizio, con esigibilità (parziale o totale) in quelli successivi e relativa conseguente imputazione; c) la prestazione in corso di svolgimento. In caso di prestazione conclusa per importi inferiori all'impegno originario finanziato da FPV, si provvede alla cancellazione dell'impegno e alla dichiarazione di indisponibilità di quota corrispondente di FPV iscritto in entrata, con liberazione di risorse che confluiranno nel risultato di amministrazione. In merito alla determinazione del FPV relativo alle spese di investimento, si ricorda che possono essere finanziate da FPV solo le spese relative a procedure di affidamento effettivamente attivate. Per la corretta imputazione della spesa, è inoltre essenziale la definizione di un puntuale cronoprogramma sulle opere pubbliche, anche ai fini di eventuali variazioni dell'esigibilità a fronte di attuazione delle opere differenti dalla programmazione. Il Comune non si è conformato ai principi sopra esposti.

10. In merito all'attività di riscossione e all'azione di contrasto all'evasione tributaria, si osserva una modesta capacità di riscossione delle entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria.

L'Amministrazione ha precisato che da tempo è stata avviata l'attività di accertamento nei confronti dei contribuenti inadempienti ed è stata pure promossa la riscossione coattiva dei tributi.

La Corte evidenzia che il Comune dovrà adoperare tutti gli strumenti previsti dall'ordinamento per il recupero dell'evasione tributaria anche mediante il rafforzamento amministrativo ed informatico del settore finanziario ormai nevralgico. L'omissione di tali

attività può eventualmente determinare la responsabilità amministrativa degli organi comunali

11. In merito alla situazione debitoria:

a)- la presenza di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento al 31/12/2015 per un importo pari ad euro 55.000 che non risultano ancora riconosciuti nel 2016 (cfr. prospetti 1.2.12.2 del questionario sul rendiconto 2015 e allegato per i revisori degli enti locali della regione Sicilia per il 2016);

c)- la possibile presenza di pignoramenti presso il tesoriere per l'importo di 7.526,91 al 31/12/2016.

L'Ente ha dedotto che: a)- l'importo di euro 55.000 riguardava debiti per la fornitura di energia elettrica, per i quali poi si è raggiunta una transazione; b)- l'organo di revisione ha erroneamente indicato la presenza di pignoramenti.

Il Collegio auspica il contenimento dei debiti fuori bilancio, il cui riconoscimento, peraltro, deve avvenire in maniera tempestiva, così da non alterare la corretta rappresentazione della situazione finanziaria dell'Ente.

12. In merito al contenzioso, si osserva la mancata quantificazione del contenzioso passivo e l'assenza di accantonamenti nel risultato di amministrazione.

Il Comune ha affermato di non trovarsi in contenziosi con significative probabilità di soccombenza.

In ordine all'accantonamento per il contenzioso, il Collegio rinvia a quanto esposto nel precedente sottoparagrafo n. 4.

13. L'ente non ha adottato le misure organizzative per il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni e forniture.

L'Amministrazione ha dedotto di avere avviato un'attività di recupero dei residui attivi e dei tributi locali e di avere promosso la riscossione coattiva per conseguire la liquidità necessaria per il pagamento dei fornitori.

La Corte ribadisce che il Comune dovrà assicurare la tempestività degli adempimenti finalizzati ad assicurare il regolare pagamento dei creditori.

14. In merito agli organismi partecipati:

a)- l'incapacità del sistema informativo di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e gli organismi partecipati;

b)- la presenza di discordanze nei rapporti debitori e creditori tra le scritture dell'ente e quelle degli organismi partecipati risultanti dalle note informative asseverate dai rispettivi organi di revisione;

c)- la mancata conciliazione dei rapporti debitori e creditori ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. h), del d.lgs. 118/2011;

d)- il mancato rispetto dei limiti di cui all'art. 20 del d.lgs. 175 del 2016 relativamente al rapporto amministratori / dipendenti per la società AMAP SpA (3 amministratori e 2 dipendenti) e per la società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti Palermo provincia est (un amministratore e 0 dipendenti); la mancata indicazione dei dati del fatturato per le società AMAP Spa e COINRES e la parziale informazione sul fatturato delle altre partecipate; la mancata indicazione del risultato di esercizio per la società COINRES e la Società per la regolamentazione del servizio di gestione rifiuti Palermo provincia est.

Il Comune ha dedotto che: a)- è stata rinviata al 2018 l'adozione della contabilità economico-patrimoniale e del bilancio consolidato; b)- con l'applicazione della contabilità economico-patrimoniale si propone l'allineamento contabile con gli organismi partecipati; c)- sono state acquisite azioni dell'AMAP s.p.a. per l'affidamento del servizio idrico; c)- con deliberazione consiliare n. 38 del 25 ottobre 2017, avente ad oggetto la revisione straordinaria delle partecipazioni, sono stati indicati gli importi dei fatturati delle società partecipate.

Il Collegio osserva che le risposte del Comune sono prive di adeguato supporto documentale e, comunque, palesano un'oggettiva difficoltà nella definizione dei rapporti con le società partecipate. Al riguardo, la Corte evidenzia l'esigenza di una maggiore vigilanza sulle società partecipate; dovranno pertanto seguirsi i principi di sana e corretta gestione finanziaria enucleati dalla Sezione nella deliberazione n. 61/2016/INPR. Oltretutto, come si evince dall'art. 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, che ripropone i principi di razionalizzazione analoghi a quelli enunciati dal comma 611 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, l'intera revisione degli *assets* societari, prescindendo da una logica meramente adempimentale, deve necessariamente inquadrarsi nell'ambito di una visione strategica complessiva, che tenga in primaria considerazione le finalità indicate dal legislatore, ossia: a)- eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali; b)- soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c)- eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società; d)- aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica; e)- contenimento dei costi di funzionamento, mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo nonché delle strutture aziendali, anche attraverso la riduzione delle relative remunerazioni. Un idoneo sistema di controlli è quindi necessario per l'acquisizione e per l'elaborazione degli elementi informativi per le decisioni dell'ente concernenti la razionalizzazione.

15. La mancata trasmissione degli allegati alle relazioni sul rendiconto 2015 e bilancio di previsione 2016-2018, che fanno parte integrante della stessa; in particolare:

- a)- il parere dell'organo di revisione sul rendiconto 2015, il prospetto MONIT/15 e la certificazione del patto di stabilità 2015
- b)- prospetto dimostrativo degli equilibri di bilancio di cui all'allegato n.9 del d.lgs. 118/2011 e prospetto del saldo di finanza pubblica di cui all'art. 1 comma 710 della legge 208/2015.

Il Comune ha trasmesso i prospetti in allegato alla memoria.

Il Collegio ritiene opportuno richiamare l'Ente alla tempestiva trasmissione dei prospetti obbligatori, in quanto funzionali ad una puntuale verifica sulla situazione economico-patrimoniale.

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto ed accertato, la Corte ritiene necessario confermare le criticità indicate nella presente deliberazione dal punto n. 1 al n. 15 relativamente al rendiconto del 2015 e a quello del 2016.

Si sottolinea che la loro mancata correzione può aggravare nel tempo una gestione non economica delle risorse ovvero situazioni di squilibrio. Al riguardo, il Collegio evidenzia che l'art. 148 bis del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (TUEL), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella legge n. 213 del 2012 (recante il rafforzamento del quadro dei controlli della Corte sulla gestione finanziaria degli enti territoriali) prevede che in caso di accertamento -da parte della competente Sezione regionale di controllo- di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, è fatto obbligo agli enti destinatari di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di competenza.

Nei casi più gravi, l'inosservanza del citato obbligo di conformazione, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per l'inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto di precludere all'ente inadempiente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Si tratta di *"effetti - attribuiti...alle pronunce di accertamento della Corte dei conti - chiaramente cogenti e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati"* (Corte Costituzionale, sentenza n. 39/2014), la cui attribuzione ad un organo magistratuale terzo e indipendente *"si giustifica in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti"*, onde *"prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni,*

vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari” (Corte Costituzionale, sentenza n. 40/2013).

E' chiaro, pertanto, che l'adozione da parte della Corte di dette specifiche pronunce ha in definitiva lo scopo di dare impulso all'attuazione di opportune misure correttive da parte dell'Ente, che "chiudano" il processo circolare del controllo sui principali documenti contabili indicati dalla legge. Resta fermo, ovviamente, che la congruità ed idoneità delle stesse vanno valutate dalla Sezione allorquando verrà in possesso degli atti relativi.

Va sottolineato che tali misure correttive devono necessariamente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Sindaco, Giunta comunale, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, Organo di revisione economico finanziario) mediante atti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze. Non potranno, peraltro, essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano effetti nell'ordinamento giuridico.

L'accertamento dell'idoneità dei provvedimenti correttivi sarà compiuto nel prossimo ciclo di controllo, atteso che le eventuali misure correttive possono formare oggetto di valutazione unitamente ai documenti contabili del successivo periodo. Tale metodologia procedurale, che lega gli esiti del precedente controllo e delle relative misure correttive al seguente ciclo di bilancio, garantisce un più accurato apprezzamento dell'evoluzione dei fattori di squilibrio rilevati e della loro attualità e gravità e assicura, al contempo, l'aderenza ai principi di concomitanza e concentrazione delle attività di controllo e di effettività dei relativi esiti.

In conclusione, si rileva, allo stato degli atti, la presenza di anomalie che potrebbero pregiudicare irrimediabilmente gli equilibri economico-finanziari del Comune; pertanto, l'Amministrazione dovrà attenersi a quanto sopra esposto, adottando le conseguenti misure correttive entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente deliberazione.

P. Q. M.

-accerta -nei confronti del Comune di Cefalà Diana - la sussistenza dei profili di criticità dal n. 1 al n. 15 della presente deliberazione relativamente al rendiconto del 2015 e al rendiconto del 2016;

DISPONE

che l'Ente provveda all'adozione di misure correttive entro sessanta giorni;

ORDINA

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Consiglio Comunale -per il tramite del suo Presidente- ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive, oltre che al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Cefalà Diana.

Così deliberato in Palermo nella camera di consiglio del 21 novembre 2018

Il Magistrato estensore

Francesco Antonino Cancilla

Il Presidente

Luciana Savagnone



Corte dei Conti

CANCILLA
FRANCESCO
ANTONINO
CORTE DEI
CONTI
03.01.2019
12:30:19 CET

Firmato digitalmente da

LUCIANA SAVAGNONE

O = Corte Dei Conti/80218670588

Depositata in segreteria il 4 Gennaio 2019.



Corte dei Conti

RASURA BORIS
CORTE DEI CONTI
04.01.2019
11:19:04 CET