

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa Carra	- Presidente
Adriana La Porta	- Consigliere
Ignazio Tozzo	- Consigliere - 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 deliberazione di questa Sezione n. 102/2017/INPR del 19 maggio 2017, avente ad oggetto: "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art.1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n.266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria dei comuni siciliani nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2016";

vista la deliberazione di questa Sezione n. 166/2018/INPR del 19 settembre 2018, avente ad oggetto: "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art.1, commi 166 e 167, della legge 23

dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2017;
vista la deliberazione di questa Sezione n. 165/2018/INPR del 19 settembre 2018 avente ad oggetto *"Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione 2018/2020"*;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 149/2019/INPR del 5 agosto 2019, avente ad oggetto: *"Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per il rendiconto della gestione 2018;*

esaminate le relazioni trasmesse dall'Organo di revisione del Comune di Santa Flavia sui rendiconti della gestione degli esercizi 2016, 2017 e 2018, e sul bilancio di previsione dell'esercizio 2018-2020 e sul bilancio consolidato 2018 e i relativi allegati;

esaminate le misure correttive deliberate dall'Ente a seguito della pronuncia 95/2018/PRSP sul rendiconto 2015 e sul bilancio di previsione 2016/2020, trasmesse a questa Sezione con nota prot. n. 1139 del 18.01.2019;

vista la relazione del magistrato istruttore, con la quale è stata richiesta la convocazione della adunanza pubblica per esaminare in contraddittorio con l'Amministrazione le osservazioni contenute nell'atto di deferimento, previa disamina delle predette relazioni;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 74/2020/CONTR di convocazione della Sezione in adunanza in videoconferenza, da tenersi tramite la piattaforma *Teams* in dotazione all'Istituto;

esaminata la memoria prot. n. 8288 del 29.05.2020, acquisita al prot. Cdc n. 4287 del 1° giugno 2020 pervenuta da parte del Comune deferito;

udito il relatore, consigliere Ignazio Tozzo;

uditi, in rappresentanza del Comune di Santa Flavia, il Sindaco, dr. Salvatore Sanfilippo ed il dr. Angelo Benfante, responsabile dell'Area economico-finanziaria.

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 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, al servizio dello Stato-ordinamento, in forza della legge costituzionale n.1 del 2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 243 del 2012.

La giurisprudenza costituzionale, anche alla luce dei successivi interventi legislativi in materia (si rammenta la sentenza n. 39 del 2014 che richiama altresì le precedenti n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), ne ha precisato contenuti e fondamento, affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello sui bilanci preventivi e sui rendiconti degli enti locali, 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, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive da parte dell'ente, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

Da ultimo il Giudice delle Leggi con la sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019 ha confermato che la vigente disciplina risponde all'esigenza di verificare il rispetto dei vincoli nazionali ed europei mediante il vaglio da parte di una magistratura specializzata, in modo da affrancare il controllo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi che il novellato art. 97, comma 1, Cost., collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficacia dell'azione amministrativa.

Con la relazione istruttoria indicata in premessa, il magistrato relatore, dopo una disamina delle relazioni pervenute sui rendiconti della gestione degli esercizi 2016, 2017 e 2018 e sul bilancio di previsione 2018-2020, vagliate le misure correttive deliberate dal Comune di Santa Flavia a seguito della deliberazione n. 95/2018/PRSP afferente il precedente ciclo di controllo, ha formulato una serie di osservazioni, rilevando molteplici profili di criticità, che necessitano di adeguato approfondimento.

Al riguardo il Comune ha provveduto a trasmettere la nota prot. Cdc 004287 del 1° giugno 2020 contenente deduzioni difensive in relazione alle osservazioni contenute nell'atto di deferimento, corredata da una serie di allegati.

Si riportano di seguito le criticità rilevate, unitamente ai chiarimenti forniti ed alle deduzioni rese nel corso del contraddittorio da parte dell'Amministrazione deferita.

1. Analisi misure correttive relative al rendiconto 2015 ed al bilancio di previsione 2016 a seguito della deliberazione 95/2018/PRSP.

La deliberazione sopra emarginata ha accertato, con riferimento al rendiconto 2015, la sussistenza di gravi criticità, irrisolte nell'ambito del contraddittorio avviato con l'Amministrazione, che hanno condotto all'assoggettamento dell'ente locale alla misura di cui all'art. 188, comma 1-*quater*, del TUEL, richiedendo appositi approfondimenti da parte dell'Organo di revisione su specifici profili.

1.1 Rilievi emersi in sede di verifica del rendiconto 2015

Con nota prot. Cdc n. 75 del 2/07/2018 il Collegio dei revisori ha fatto pervenire la relazione richiesta sugli specifici punti enucleati nella prefata deliberazione (in particolare i punti sub B.1), B.3) b), B.4) a) e B.4) b), B.8) a) e B.8) b), B.9).

Tuttavia, non sono stati forniti chiarimenti sulla vicenda delle anticipazioni regionali (ex L.r. 19/2005 art. 21, c. 17; L.r. 6/2009 art 11; L.r. 9/2010 art. 19 c. 2-ter; L.r. 11/2010 artt. 45 e 46), per il pagamento dei debiti nei confronti dell'ATO rifiuti, onde accertare la regolarità della contabilizzazione delle poste nel bilancio dell'Ente e le relative refluenze sul risultato di amministrazione, in particolare per il periodo 1/1/2015 - 31/12/2018, stante che le diverse relazioni acquisite non hanno mai esplicitato tali aspetti.

Si è richiesto pertanto precipuo approfondimento all'Amministrazione volto a specificare:

-Gli importi originari erogati dalla Regione all'ente locale e gli importi attribuiti direttamente all'ATO rifiuti, tenendo conto di quanto relazionato dal responsabile del servizio finanziario con nota prot. n.19845 del 19/10/2018, previa verifica scrupolosa delle risultanze contabili. Si evidenzia come, sulla base dei dati dei bilanci e dei residui disponibili, si è rinvenuto l'impegno n. 974/2010 ex art 45 L.r. n. 11/2010, all'intervento 8 del titolo I, pari al 31/12/2012 ad € 2. 258.032,23, a valere del quale risulta pagata nel 2013 la somma di € 796.124,05, coincidente con l'importo del debito fuori bilancio che l'Ente asserisce essere stato pagato con il soccorso dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013. Risultano inoltre al 31/12/2012 impegni residui assunti al titolo III - spese rimborso prestiti- n. 1394/2009 e n. 973/2010 (rispettivamente di € 939.869,86 ed € 99.603,99), assunti in forza del disposto dell'art. 11 della L.r. n. 6/2009.

-La regolarità delle modalità di contabilizzazione delle anticipazioni nel bilancio dell'Ente in entrata e in spesa e degli oneri restitutori mediante trattenute sui trasferimenti regionali spettanti;

-La sussistenza di autonomi residui passivi per la copertura finanziaria delle passività, a fronte delle quali l'anticipazione ha soccorso in termini di cassa, e le loro evoluzioni;

-La presenza di eventuali fatture estinte con le anticipazioni ed i relativi mandati, anche a compensazione, a valere sui predetti residui;

-Eventuali profili di irregolarità nella contabilizzazione e nella corretta corrispondenza fra importi erogati e i debiti liquidi ed esigibili, muniti di attestazione di congruità per i servizi svolti.

Nella relazione di cui alla nota prot. n. 8285 del 29.05.2020 a firma del responsabile del servizio finanziario, trasmessa in uno alla memoria di pari data a firma del Sindaco, l'Amministrazione ha ribadito quanto già era emerso dai documenti esaminati in istruttoria, ovvero che il valore complessivo delle anticipazioni ammonta ad € 1.982.475,31 e che le stesse sono state erogate nei confronti del consorzio COINRES, come in dettaglio descritto nel seguente prospetto riepilogativo.

Tabella 1: Anticipazioni di liquidità regionali per estinzione debiti ATO Rifiuti erogate in favore del comune di Santa Flavia

Ente richiedente	Riferimenti normativi	Importo originario erogazione
Richiesta Ente	art. 11 lr 6/2009	991.835,76
Richiesta Ente	art. 11 lr 6/2009	66.255,53
Totale anticipazioni richieste dal Comune di Santa Flavia		1.058.091,29
Richiesta Dip. Acqua e Rifiuti a seguito ordinanza P.R.	art 46 lr 11/2010	727.962,56
Richiesta Dip. Acqua e Rifiuti	art. 11 lr 6/2009	196.421,46
Totale anticipazioni richieste dal Dip. Acqua e rifiuti		924.384,02
Totale anticipazioni di liquidità regionali corrisposte		1.982.475,31

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati forniti dall'Ente in sede di contraddittorio

Di queste somme soltanto € 1.058.091,29 sono stati erogati a seguito di formali richieste dell'Ente. Il restante importo, pari a € 924.384,02, è stato corrisposto a seguito di apposite richieste del commissario *ad acta pro tempore*, onde scongiurare motivi di ordine pubblico che potessero insorgere, come emerso anche dall'esame della corrispondenza del tempo intercorsa con il Dipartimento regionale Acqua e Rifiuti.

L'ente ha, inoltre, affermato che dalle verifiche effettuate presso l'Ufficio Segreteria del Comune dall'anno 2008 sino al 2014 non risultano deliberazioni della Giunta comunale o del Consiglio comunale volte a richiedere ulteriori *tranches* di anticipazioni di liquidità in favore della società consortile COINRES.

Prendendo quindi in considerazione l'intera somma da restituire attraverso il piano di recupero, comunicato con nota prot. n. 30694 del 20 giugno 2018 da parte del Dipartimento regionale Bilancio - Servizio Tesoro, composta da sorte capitale ed interessi, è di tutta evidenza che l'onere degli interessi a carico delle casse comunali risulterebbe di gran lunga inferiore se si facesse riferimento alle sole anticipazioni richieste direttamente dal Comune di Santa Flavia, mentre il prospetto di recupero ricomprende anche l'importo di € 924.384,02 (€ 727.962,56 + € 196.421,46), mai richiesto dall'Ente.

L'Ente ha rappresentato quindi di aver conferito formale incarico ad un legale di fiducia, con atto deliberativo di G.M 43 del 19.05.2020, a difesa della sfera giuridica comunale e per il disconoscimento degli obblighi di rimborso relativamente alle somme erogate in assenza di richiesta esplicita degli organi comunali.

Non vengono forniti invece elementi in merito all'aspetto della modalità di contabilizzazione nel bilancio comunale delle somme dal Comune richieste e ricevute (€ 1.058.091,29), ai relativi debiti estinti ed alla copertura finanziaria fra i residui passivi dell'Ente, se non l'indicazione di aver considerato l'importo complessivamente erogato tra i fondi accantonati nell'avanzo di amministrazione.

In memoria viene inoltre dedotto che il Comune ha richiesto reiteratamente alla gestione liquidatoria ed alla gestione straordinaria del COINRES, da ultimo con note prot. n. 16324 del 30.08.2018 e n. 17657 del 25.09.2019, il resoconto delle fatture asseritamente pagate a valere del totale delle anticipazioni incassate (€ 1.982.475,31). Le richieste risultano ad oggi prive di qualsiasi riscontro, sostenendo l'Amministrazione che l'assenza di riscontro da parte della società consortile COINRES fa presumere che la somma di € 1.982.475,31, inerente alle anticipazioni di liquidità effettuate da parte della Regione Siciliana, sia stata probabilmente utilizzata da parte della società per spese non direttamente riconducibili a servizi svolti nei confronti del Comune di Santa Flavia. Pertanto, secondo l'Ente, ad avvenuta approvazione dei consuntivi per gli anni dal 2007 al 2018, tale somma potrebbe anche essere oggetto di compensazione contabile a seguito di accertamento di somme dovute per la copertura perdite, previo riconoscimento e impegno del relativo debito fuori bilancio, fatta salva ogni azione ad esito del giudizio recentemente instaurato nei confronti della Regione Siciliana.

Si sottolinea ancora che la società consortile COINRES non ha mai approvato i conti consuntivi relativi agli anni 2010, 2011, 2012, 2013, 2014, 2015, 2016, 2017 e 2018, mentre i bilanci consuntivi degli anni 2007/2009 sono stati dichiarati nulli con sentenza n. 170/2014 emessa dal Tribunale di Termini Imerese ed i relativi atti sono stati trasmessi d'ufficio alla locale Procura della Repubblica ed alla Procura regionale della Corte dei Conti.

Si espone infine che, con note prot. n. 16158 e n. 16160 del 28 agosto 2018, nonché con successive note prot. n. 11635 e n. 11636 del 10 giugno 2018, sono stati richiesti i dati contabili della gestione liquidatoria e della gestione straordinaria del COINRES per la redazione del prospetto dei debiti-crediti reciproci rispettivamente al 31 dicembre 2017 e 2018: anche tali richieste sono rimaste totalmente prive di riscontro.

Nel corso dell'adunanza, il responsabile del settore finanziario, riconfermando quanto riportato in memoria, sottolinea che è stato posto in essere ogni sforzo per fare chiarezza

sulla descritta situazione contabile, ma non si è trovata alcuna collaborazione da parte della società partecipata.

Questa Sezione, al riguardo, preso atto di quanto rappresentato e documentato dall'Ente e dal Collegio dei revisori, non può non rilevare la gravità della situazione determinatasi, che coinvolge direttamente non solo il Comune di Santa Flavia, ma tutti i comuni facenti parte del Consorzio ora in liquidazione. Evidenti risultano, altresì, gli inadempimenti della gestione liquidatoria del COINRES la quale si trova di fatto senza bilanci regolarmente approvati sin dal 2006 - quindi da oltre 13 anni- con continui aggravii di costi per le amministrazioni interessate, in assenza anche di un pur minimo riscontro alle richieste documentali di queste ultime.

Di tale aggrovigliata vicenda, che verosimilmente presenta violazioni non solo contabili, sono state interessate sia la Procura della Repubblica che la Procura regionale di questa Corte dei conti.

Conseguentemente, non possono imputarsi all'Amministrazione comunale particolari responsabilità e negligenze, tanto che la stessa ha recentemente avviato anche nei confronti della Regione azione legale a tutela della propria sfera giuridica, ma in ragione delle possibili evoluzioni, si invita il Comune ad assumere ogni azione prudentiale ed a continuare ad assumere le dovute iniziative volte a far chiarezza sui reciproci rapporti di dare/avere.

1.2 Misure correttive deliberate dall'Ente

Con nota prot. 1139 del 18/01/2019, acquisita al protocollo C.d.c n. 370 del 21/01/2019, oltre il termine dei 60 gg, il Sindaco del Comune di Santa Flavia ha fatto pervenire una relazione sulle misure correttive in ordine alle criticità segnalate in seno alla mentovata deliberazione n. 95/2018/PRSP, accompagnata da n. 6 deliberazioni consiliari.

Di queste quattro riguardano disposizioni di natura programmatica, attivate a fronte dei rilievi 7) e 8) concernenti la gestione della cassa e dei residui, i cui effetti concreti sotto il profilo finanziario si riverberano sui documenti contabili futuri, posteriori all'esercizio 2018, anno di adozione dei relativi provvedimenti e segnatamente:

- deliberazione consiliare n 89 del 10/10/2018 *“Linee guida per garantire la tempestività dei pagamenti ed il miglioramento della capacità di riscossione delle entrate,*

presa atto quale misura correttiva per le criticità inerenti la gestione della cassa e la gestione dei residui attivi e passivi;

- *Deliberazione consiliare n. 88 del 10/10/2018 “Linee guida per l’attuazione del principio di compensazione tra le parti dei debiti e crediti. Presa atto quale misura correttiva per le criticità inerenti alla Gestione della Cassa e la Gestione dei residui Attivi e Passivi”;*
- *Deliberazione consiliare n. 87 del 10/10/2018 “Presa atto misure correttive attività ufficio tributi e adozione nuove misure correttive in materia di efficientamento servizi di riscossione ordinaria e coattiva di alcuni tributi comunali e contrasto all’evasione fiscale”;*
- *Deliberazione consiliare n. 86 del 10/10/2018 “Adesione al protocollo d’intesa, in materia di contrasto all’evasione fiscale tra Regione Siciliana, Anci Sicilia e agenzia delle entrate. Presa atto quale misura correttiva per le criticità inerenti alla gestione della cassa e la gestione dei residui attivi e passivi – ERRATA CORRIGE”.*

Relativamente alle manovre contenute nelle predette deliberazioni si è richiesto all’Amministrazione di fornire una relazione dettagliata che ne attualizzi le azioni e gli effetti, con particolare riferimento all’attività di esternalizzazione della riscossione coattiva ed agli esiti in termini di accertamenti contabili e riscossioni della lotta all’evasione attivata. In memoria il Comune, in merito alla lotta all’evasione tributaria, ha riferito che *“le attività poste in essere per la lotta all’evasione tributaria hanno riguardato principalmente, oltre alla verifica del tributo TOSAP, per cui sono stati emessi ruoli coattivi per € 23.455,00, i principali tributi TARSU-TARI e ICI/IMU per la verifica dell’evasione e la bonifica dati dei data-base comunali.*

Risultano difatti vani i solleciti e le richieste di relazione e notizie inerenti alle cause di estrema lentezza dei riversamenti fatte al Concessionario della Riscossione siciliano.

In linea generale si è provveduto a migliorare la Banca dati IMU/TARI, digitalizzando le UIU fornite dall’Agenzia delle Entrate e si è provveduto all’elaborazione e bonifica dati IMU/TARI per l’individuazione di nuova materia imponibile e la verifica dell’esatta liquidazione d’imposta e l’elaborazione e stampa di atti impositivi dalle risultanze della costituenda banca dati, postalizzando gli atti per la notifica entro i termini di decadenza.

L’attività di verifica IMU/TARI ha previsto le seguenti azioni:

- *Verifica del materiale presso l’ente (dichiarazioni IMU/TARI, denunce di successione, dati catastali degli immobili, versamenti;*
- *Bonifica dati (normalizzazione codici fiscali, allineamento stradario comunale con quello catastale, detrazione abitazione principale, numeri componenti ecc.);*
- *Abbinamento fabbricati ed individuazione di quelli non dichiarati;*

- Individuazione delle posizioni anomale;
- Emissione e stampa avvisi di accertamento con relativi F24.

Successivamente si è effettuata l'attività di ricevimento del pubblico e di back office e supporto all'Ufficio, in particolar modo della TARI.

Per quanto riguarda la TARSU/TARI, si è avviata un'attività tesa allo svolgimento dell'elaborazione e bonifica dei dati TARSU 2012, TARES 2013 e TARI 2014, finalizzati alla rilevazione delle superfici imponibili non dichiarate e la revisione delle superfici dichiarate per i medesimi tributi, alla luce della disciplina prevista dall'art. 1, comma 340, L. 311/2004, delle Attività previste nella circolare dell'Agenzia delle Entrate n. 2007/194022 e successive modificazioni (circ. n. 2008/24511).

Oltre alla ordinaria attività di recupero dei tributi non pagati, sono state portate avanti attività tese all'aumento della capacità di riscossione e di verifica evasione che hanno prodotto i seguenti risultati.

In merito alle operazioni di verifica TARSU 2012, alla data odierna l'Ente ha emesso n. 2600 avvisi di accertamento, riscosso la somma complessiva di € 138.621,23, ed è stato emesso un ruolo coattivo per l'ammontare di € 544.832,24, comprensivo di sanzioni ed interessi; in merito alle operazioni di verifica TARES 2013, alla data odierna l'Ente ha emesso n. 1832 avvisi di accertamento, riscosso la somma complessiva di € 62.591,73, ed è stato emesso un ruolo coattivo per l'ammontare di € 387.408,27, comprensivo di sanzioni ed interessi; in merito alle operazioni di verifica TARI 2014, alla data odierna l'Ente ha emesso n. 1661 avvisi di accertamento, riscosso la somma complessiva di € 49.575,50, ed è in fase di predisposizione del ruolo coattivo che dovrebbe essere all'incirca di € 350.000,00, oltre sanzioni ed interessi.

In merito alle operazioni di verifica ICI/IMU 2012, alla data odierna l'Ente ha emesso n. 178 avvisi di accertamento, riscosso la somma complessiva di € 14.630,18, ed è stato emesso un ruolo coattivo per l'ammontare di € 203.749,00, comprensivo di sanzioni ed interessi;

in merito alle operazioni di verifica IMU 2013, alla data odierna l'Ente ha emesso n. 743 avvisi di accertamento, riscosso la somma complessiva di € 33.921,33, ed è stato emesso un ruolo coattivo per l'ammontare di € 435.948,00, comprensivo di sanzioni ed interessi;

In merito alle operazioni di verifica IMU 2014, alla data odierna l'Ente ha emesso n. 876 avvisi di accertamento, riscosso la somma complessiva di € 67.409,22, ed è stato emesso un ruolo coattivo per l'ammontare di € 582.705,00, comprensivo di sanzioni ed interessi.

Inoltre, con proprio atto n. 120/2019 è stata avviata un'attività di gara per procedere all'acquisizione dei servizi di elaborazione e bonifica dati TARI finalizzati alla rilevazione delle superfici imponibili non dichiarate e alla revisione delle superfici dichiarate ai fini TARI per gli anni 2015 – 2016 – 2017 – 2018, alla luce della disciplina prevista dall'art. 1 comma 340 L. 311/2004, delle Attività previste

nella circolare dell' Agenzia delle Entrate n. 2007/194022 e successive modificazioni (circ. n. 2008/24511).

Al fine di accelerare l'attività di accertamento e riscossione, è stata avviata una nuova procedura di gara tesa allo svolgimento dell'elaborazione e bonifica dei dati TARI per gli anni dal 2015 al 2018, finalizzata alla rilevazione delle superfici imponibili non dichiarate e la revisione delle superfici dichiarate per il tributo TARI ove è stata prevista la conclusione dell'attività di accertamento di modo tale che durante l'anno 2020 potevano emettersi gli avvisi per gli anni 2015 e 2016 e durante l'anno 2021 potevano emettersi gli avvisi per gli anni 2017 e 2018. Tale gara è andata deserta ed è attualmente da riproporre, tenuto conto anche delle nuove disposizioni sui tributi previste dal DL Rilancio 2020."

In sede di deferimento è stato parimenti richiesto dettagliato aggiornamento in merito alle azioni di recupero delle somme nei confronti dell'ATO Idrico per gli interventi di manutenzione avviati in via sostitutiva mediante lo strumento delle ordinanze contingibili e urgenti, anche nella considerazione dei tempi di prescrizione e che la società d'ambito APS è nel frattempo fallita.

Su tale problematica il Comune ha riferito con relazione dell'ufficio tecnico (nota 8286 del 29.05.2020), trasmessa in uno con la memoria a firma del Sindaco.

Dal riscontro pervenuto, l'Ente asserisce di aver acquisito notizie presso il Tribunale di Palermo di essere stato ammesso al passivo nel fallimento di APS in via chirografaria per € 75.948,31 per alcune tipologie di spese sostenute.

Non sono state invece rinvenute in atti richieste di rimborso per le spese di manutenzione effettuate in via sostitutiva mediante lo strumento delle ordinanze contingibili e urgenti che diano titolo al mantenimento dei relativi residui attivi.

Inoltre, l'Ente con deliberazione di Giunta municipale n. 136 del 5.12.05 aveva provveduto alla nomina di due legali per il recupero del credito vantato nei confronti dei cittadini morosi relativamente ai canoni idrici 2004 e retro. Successivamente, con deliberazione n. 58 del 29.08.13, aveva esteso l'incarico ai medesimi legali per il recupero dei canoni fino al 2008. Tuttavia, i legali prescelti, interpellati in merito allo stato delle pratiche di recupero da parte dell'UTC alla data di riscontro, non hanno fornito nessuna informazione aggiornata.

Su tale aspetto l'ufficio tecnico ha riferito sulla parziale attività svolta dai legali a seguito dell'incarico, suggerendo al Sindaco la revoca dei predetti incarichi per sostanziale inattività ed inadempienza.

Si evidenzia che l'importo originariamente quantificato per il recupero ammontava ad € 344.388,43, ma non si evince in che termini sia ancora sorretto da titoli validi e non prescritti, per cui sorge il fondato dubbio che i relativi residui attivi siano costituiti da somme di fatto insussistenti.

In relazione poi all'attività di recupero degli oneri concessori, soggetti a prescrizione decennale, per le autorizzazioni rilasciate dall'anno 2017 l'Organo di revisione, nella relazione acquisita al protocollo C.d.c. n. 6075 del 2/7/2018 a seguito degli approfondimenti richiesti nella pronuncia 95/2018/PRSP, ha comunicato che è stata effettuata la relativa ricognizione e avviata la conseguente riscossione con emissione di ingiunzioni di pagamento sulla quali risultano pendenti ricorsi, ma per gli atti antecedenti al 2017 non sono stati rinvenuti atti interruttivi di prescrizione. Anche per tale profilo in sede di deferimento sono stati richiesti chiarimenti all'Amministrazione sulle iniziative assunte ed i risultati conseguiti per la tutela del pubblico Erario.

Il Comune ha specificato che sono state inviate note di sollecito di pagamento, ma solo poche ditte hanno provveduto al pagamento degli oneri concessori. Sono state pertanto emesse ingiunzioni di pagamento nei confronti dei soggetti inadempienti. Agli atti d'ufficio risultano, inoltre, molte polizze fidejussorie scadute e non sono state rinvenute lettere di sollecito. Tenendo conto del termine di prescrizione decennale non è chiaro se e quali oneri risultino prescritti. Rimane comunque confermato il danno riveniente dal mancato introito in termini di cassa per effetto della mancata escussione delle polizze.

Conseguentemente si dà carico al Collegio dei revisori ed all'Amministrazione per i rispettivi profili di operare una puntuale ricognizione e i necessari approfondimenti, verificando se sussistano i presupposti per segnalare quanto accaduto in tempi brevi alla Procura regionale di questa Corte.

1.2.1 La rettifica del risultato di amministrazione 2015 e 2016

L'Ente ha doverosamente assestato i valori del risultato di amministrazione 2015, in rettifica delle risultanze del rendiconto 2015, approvato con deliberazione di C.C. n. 103/2016, e di quelle del rendiconto 2016, originariamente approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 75/2017, adottando le seguenti ulteriori deliberazioni:

- deliberazione consiliare n. 111 del 19/12/2018 *“Adozione misure correttive deliberazione 95/2018/PRSP Corte Conti sezione Controllo Sicilia, assestamento valori risultato avanzo di amministrazione consuntivo 2015 in rettifica del conto consuntivo 2015 approvato con deliberazione di CC n. 103/2016, variazione di bilancio e riapprovazione rendiconto 2015”*;
- deliberazione consiliare n. 112 del 19/12/2018: *“Adozione misure correttive deliberazione 95/2018/PRSP Corte dei Conti Sezione Controllo Sicilia. Assestamento valori risultato avanzo di amministrazione consuntivo 2016 in rettifica del conto consuntivo 2016 approvato con deliberazione di C.C. n. 75/2017, variazione di bilancio e riapprovazione rendiconto 2016”*.

Entrambi i provvedimenti risultano corredati del parere favorevole dell'Organo di revisione.

A seguito di tali operazioni è stato approvato lo schema di rendiconto 2017, determinato l'avanzo presunto e adottato il conseguente bilancio di previsione 2018/2020.

Le operazioni di rettifica hanno condotto alla modifica dei seguenti aggregati:

- Rideterminazione dell'accantonamento al FCDE in 4.064.982,02 per il 2015 ed € 4.183.824,30 per il 2016;
- Rideterminazione delle somme vincolate nel risultato di amministrazione per le anticipazioni di liquidità in € 2.763.328,55 al 31/12/2015 ed € 2.924.047,39 al 31/12/2016, mediante:

- a) quantificazione del vincolo per anticipazione di liquidità da restituire alla Cassa DD.PP in misura pari al debito residuo al 31/12 per € 1.574.790,73 per il 2015 ed € 1.535.314,12 per il 2016.
- b) rideterminazione del vincolo del debito residuo per estinzione debiti ATO da € 1.039.467,85 ad € 1.982.475,31 per il 2015 e 2016, pari al valore originario delle anticipazioni versate direttamente alla gestione liquidatoria COINRES, adeguando il valore alle comunicazioni degli uffici regionali.

Con nota prot. 19845 del 19.10.2018, allegata alla deliberazione n.111/2018, il Responsabile del Servizio Finanziario ha relazionato sulla vicenda, che mette in luce una discordanza fra le somme richieste dall'Ente ex art.11 L.r. 6/2009 ed ex art. 45 L.r. 6/2009, quantificate sulla base degli atti in € 1.058.091,29, ed i dati delle

comunicazioni regionali, pari ad € 1.982.475,31, come precedentemente in dettaglio rappresentato.

c) quantificazione del complessivo vincolo per anticipazione di liquidità nel risultato di amministrazione, ai sensi dell'art.2, comma 6, del d.l. n. 78/2015 secondo gli orientamenti della Sezione. Campania 1/2017/PRSP, mediante "sterilizzazione" per l'importo corrispondente alle riscossioni in conto residui effettuate nell'anno sulle entrate oggetto di svalutazione, pari ad € 793.937,49 nel 2015 ed € 593.742,04 nel 2016, seguendo la metodologia esposta in tabella:

Tabella 2: Rideterminazione accantonamento complessivo per anticipazioni di liquidità nel risultato di amministrazione 2015 e 2016

Anticipazioni di liquidità accantonati nel RISAMM		
	2015	2016
A.L. DL 35/2013	1.574.790,73	1.535.314,12
A.L. Regione	1.982.475,31	1.982.475,31
	3.557.266,04	3.517.789,43
Riscossione residui	- 793.937,49	- 593.742,04
Accantonamento FAL nel RISAMM	2.763.328,55	2.924.047,39

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati forniti dall'Ente in sede di contraddittorio

- debiti fuori bilancio e passività potenziali:

a) l'Ente ha provveduto ad effettuare la ricognizione ed a quantificare i DFB in attesa di riconoscimento in € 18.075,72 per il 2015 ed € 18.940,86 per il 2016;

b) ha inoltre rideterminato in € 488.418,78 per il 2015 ed € 584.218,78 per il 2016 l'accantonamento nel risultato di amministrazione a fronte delle passività potenziali, non contemplando le passività potenziali scaturenti dall'impugnazione da parte dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato della sentenza TAR Sicilia 2113/2017, nelle more di un completo riordino regionale del settore delle IPAB.

c) ha determinato l'esposizione potenziale nei confronti del consorzio COINRES - ATO PA 4, in € 3.980.663,37 cui ipotizza di fare fronte "accantonando nel risultato di amministrazione la somma di € 1.982.475,31 tra le anticipazioni di liquidità, stante il probabile utilizzo da parte della società per spese oggetto di riconoscimento di debiti fuori bilancio per spese inerenti potenziali perdite e tenuto conto della somma di 1.039.467,85 inserite tra i residui dell'ente all'impegno originario 574/2010, ed € 796.124,05 a copertura di presunti debiti per le richiamate perdite d'esercizio per gli anni 2007-2009 a fronte delle

quali deve ancora provvedersi ad effettuare il riconoscimento del debito fuori bilancio per la regolarizzazione dell'ammontare ed, infine, accantonando al fondo perdite società partecipate, oltre € 11.070,57 inerente la società GAL Metropoli EST la somma di € 162.596,16”.

L'Amministrazione ha confermato che permane la problematica della riconciliazione delle posizioni debitorie e creditorie nei confronti del Co.In.RES., legata principalmente alla dichiarazione di nullità dei bilanci 2007/2009 ed alla mancata approvazione dei bilanci dal 2010 da parte della Gestione Commissariale (oltre che alla totale assenza di riscontro da parte degli organi societari alle richieste di dati anche recenti, reiteratamente avanzate dall'ente locale).

Sulla base delle rettifiche operate il risultato di amministrazione 2015 e 2016 viene rideterminato come da tabella che segue, da cui si evince l'emersione di un maggior disavanzo, rispetto all'importo rinveniente dal riaccertamento straordinario all'1/1/2015, pari ad € 635.632,37 al 31/12/2015 ed € 1.114.909,29 al 31/12/2016

Tabella 3: Rideterminazione del risultato di amministrazione 2015 e 2016 a seguito delle misure correttive approvate dall'ente

COMPOSIZIONE RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	01/01/2015	31/12/2015	31/12/2015- RETTIFICATO	31/12/2016	31/12/2016- RETTIFICATO
		CC 103/2016	CC 111/2018	CC 75/2017	CC 112/2018
RISAMM	2.506.870,67	5.357.428,83	5.357.428,83	5.263.585,08	5.263.585,08
FONDI ACCANTONATI	4.038.162,99	2.245.495,17	7.506.277,80	3.231.109,79	7.890.845,83
-FCDE	3.711.363,66	367.500,00	4.064.982,02	1.353.114,62	4.183.824,30
- Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti+ AL REGIONE		1.535.314,12	2.763.328,55	1.535.314,12	2.924.047,39
- fondo indennità di fine mandato		15.881,72	15.881,72	15.881,72	17.646,35
- fondo perdite società partecipate			173.666,73		181.109,01
- fondo rischi contenzioso	326.799,33	326.799,33	488.418,78	326.799,33	584.218,78
FONDI VINCOLATI	-	3.111.933,66	18.075,72	2.032.475,29	18.940,86
- trasferimenti in conto capitale/correnti		1.039.467,85		1.039.467,85	
- genericamente leggi e principi contabili		2.072.465,81	18.075,72	993.007,44	18.940,86
FONDI DESTINATI AGLI INVESTIMENTI	-	-	-	-	-
quota disponibile	- 1.531.292,32	- 0,00	- 2.166.924,69	- 0,00	- 2.646.201,61
Quota annuale disavanzo riacc straordinario	- 51.043,08				
Maggior disavanzo rispetto al Riaccertamento straordinario			- 635.632,37		- 1.114.909,29

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati forniti dall'Ente in sede di contraddittorio

Le modalità e i tempi del ripiano del maggior disavanzo sono statuite nella deliberazione di approvazione, quasi contestuale, del rendiconto 2017, partendo dalle risultanze in quest'ultimo accertate.

Con riferimento all'operato dell'Ente si evidenziano i seguenti profili di criticità:

- a) In merito alla rideterminazione del fondo crediti di dubbia esigibilità occorre mettere in evidenza, oltre alla metodologia di quantificazione utilizzata, seppur normativamente consentita, che l'analisi dell'allegato A), cui fanno rinvio per il dettaglio di calcolo le deliberazioni consiliari n.111 e n.112, ha evidenziato la sussistenza di residui attivi ridondanti, che generano la necessità di un'attenta revisione da parte dell'Amministrazione.
- b) in relazione al vincolo apposto per anticipazioni di liquidità, l'Ente ha operato la sterilizzazione, ex ai sensi dell'art.2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 secondo gli orientamenti della deliberazione della Sezione Campania n. 1/2017/PRSP, per l'importo corrispondente alle riscossioni in conto residui effettuate nell'anno, ha ulteriormente ridotto l'impatto del FCDE sul risultato di amministrazione. Occorrerà tuttavia fare riferimento per gli esercizi futuri alla nuova disciplina introdotta a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 4/2020, che potrà dar luogo ad un aumento del disavanzo.
- c)- riguardo ai debiti fuori bilancio e passività potenziali, la revisione operata dell'ente, non contempla le passività potenziali scaturenti dall'impugnazione da parte dell'Avvocatura Distrettuale dello Stato della sentenza TAR Sicilia 2113/2017, nelle more di un completo riordino regionale del settore delle IPAB.

Rimane aperta la questione della relativa esatta quantificazione dell'esposizione nei confronti del COINRES, stante la nullità delle deliberazioni di approvazione rendiconti 2007-2009 ad opera della sentenza 170/2014 del Tribunale di Termini Imerese per violazione dei principi di chiarezza e veridicità e la trasmissione dei relativi atti alla Procura della repubblica ed alla Procura di questa Corte per la mancata approvazione dei conti consuntivi per gli esercizi dal 2010 al 2016.

Occorrerà verificare l'azionabilità delle coperture finanziarie per le passività potenziali COINRES indicate dall'Ente in € 3.184.539,32, con particolare riferimento all'accantonamento per l'anticipazione di liquidità regionale pari ad € 1.982.475,31, che dovrebbe essere svincolato in corrispondenza agli oneri restitutori annuali e non destinato al finanziamento di nuove spese.

Permane ancora non chiarito l'aspetto dell'importo pagato al COINRES di € 796.124,05, in attesa di riconoscimento del relativo debito fuori bilancio, con particolare riferimento alla relativa copertura finanziaria, all'impegno utilizzato per il pagamento, nonché ai debiti estinti e il relativo supporto documentale.

2. Criticità rilevate in sede di verifica ex art. 148-bis TUEL sul rendiconto 2016, rettificato per effetto della deliberazione n.112/2018, e sui rendiconti degli esercizi 2017 e 2018, e del bilancio di previsione 2018/2020

2.1 Tardiva approvazione dei documenti contabili e delle misure correttive

I documenti contabili, come anche le misure correttive, risultano approvati e trasmessi tardivamente rispetto ai termini di legge.

Fermo restando la rettifica del rendiconto 2016, per effetto delle misure correttive, il bilancio di previsione 2018/2020 risulta approvato con deliberazione n. 118 del 28/12/2018.

Il rendiconto 2017 risulta definitivamente approvato con deliberazione consiliare n. 4 del 7/02/2019.

Il rendiconto 2018 risulta approvato con deliberazione n. 79 del 17/9/2019.

I documenti sono corredati dei pareri dirigenziali di regolarità tecnica e contabile e del parere dell'Organo di revisione favorevoli.

In relazione a tale rilievo, nessuna specifica deduzione viene formulata dall'Amministrazione.

Il Collegio prende atto delle difficoltà incontrate dall'Ente ed è consapevole dell'impegnativo lavoro profuso per ottemperare alle prescrizioni formulate con la deliberazione n. 95/2018/PRSP, proprio in considerazione delle gravi violazioni contabili riscontrate nel corso del precedente ciclo di controllo. Tuttavia, non può che ribadire che i termini normativamente fissati per l'approvazione dei documenti contabili non sono derogabili ed occorre che l'Amministrazione si organizzi adeguatamente a regime per ottemperarvi compiutamente. Tali ritardi infatti pregiudicano il fisiologico divenire del ciclo di bilancio, non rendono tempestive le attività di programmazione e gestione, impediscono le eventuali azioni correttive in corso di esercizio, svuotando di significato la funzione tipica del bilancio di previsione e ritardando conseguentemente le verifiche finanziarie demandate alla Corte in sede di controllo.

2.2 Estensione ai rendiconti 2016, 2017 e 2018 delle criticità rilevate in seno alla pronuncia 95/2018/PRSP.

Si registrano ancora alcune delle criticità rilevate in sede di controllo finanziario per l'anno 2015, in particolare quelle oggetto delle misure correttive programmatiche afferenti all'accelerazione dell'attività di riscossione, di seguito richiamate con aggiornamento dei relativi dati:

- a) Volume dei residui attivi elevato ed in aumento con elevata incidenza degli importi anteriori al quinquennio come si evince dal prospetto seguente:

Tabella 4: Andamento dei residui attivi delle entrate proprie nel quadriennio 2015/2018

Residui attivi	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	7.526.397,51	8.153.011,03	9.226.218,72	9.911.935,83
Titolo 2: Trasferimenti correnti	1.827.682,73	1.885.248,82	1.062.895,12	465.357,05
Titolo 3: Entrate extra tributarie	1.117.444,17	1.038.631,64	1.012.847,14	1.110.337,05
Totale	10.471.524,41	11.076.891,49	11.301.960,98	11.487.629,93
Residui attivi anteriori al quinquennio	2.268.208,44	3.278.000,76	4.030.623,19	4.833.686,22
Incidenza %	22%	30%	36%	42%

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati dei rendiconti presenti sulla BDAP

L'Ente ha prodotto gli elenchi dei residui al 31.12.2018 mediante gli allegati A e B alla relazione prodotta dal responsabile del servizio finanziario, dal cui *trend* emerge la necessità da una parte di uno sforzo crescente in materia di riscossione, dall'altra che uffici comunali operino un'attenta disamina dei residui attivi, principalmente quelli anteriori al quinquennio, per verificarne la sussistenza e l'esigibilità.

- b) Incremento dello stock dei residui passivi, con particolare riferimento al titolo I°, e livelli di spesa impegnati al 31/12/2018 al di sopra degli importi registrati al 31/12/2015, con particolare riferimento alle prestazioni di servizi, come di seguito specificato in tabella

Tabella 5: Andamento degli impegni e dei residui passivi delle spese correnti nel quadriennio 2015/2018

MACROAGGREGATI	2015	2016	2017	2018
Redditi da lavoro dipendente (101)	1.938.011,71	1.905.014,61	1.901.327,25	1.881.378,81
Imposte e tasse a carico dell'ente (102)	141.262,85	138.366,29	136.289,63	134.240,80
Acquisto di beni e servizi (103)	3.264.348,45	3.564.227,99	4.157.476,46	4.238.716,78
Trasferimenti correnti (104)	295.237,73	481.559,44	272.319,46	335.104,59
Trasferimenti di tributi (105)				
Interessi passivi (107)	177.093,99	178.364,08	152.480,85	205.647,04
Altre spese per redditi da capitale (108)	-			
Rimborsi e poste correttive delle entrate (109)	-			827,00
Altre spese correnti (110)	187.894,13	1.162.410,33	121.642,12	144.933,34
TOTALE IMPEGNI TITOLO I	6.003.848,86	7.429.942,74	6.741.535,77	6.940.848,36
VARIAZIONI BASE 2015		1.426.093,88	737.686,91	936.999,50
RESIDUI PASSIVI TITOLO I	3.412.582,56	4.431.024,39	4.409.670,78	4.619.510,98

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati dei rendiconti presenti sulla BDAP

Il Comune ha riferito che l'incremento delle spese dell'anno 2016 è stato determinato prioritariamente dalla posta di € 1.039.467,85, inserita al capitolo 6200/20 quale presunta perdita inerente alla società consortile COINRES. Tale circostanza è derivata dalla reimputazione di somme dal fondo pluriennale vincolato.

L'aumento delle spese degli anni 2017 e 2018 è stato principalmente causato dall'aumento del costo del servizio rifiuti e di quello per i servizi e trasferimenti delle spese legate all'assistenza, beneficenza pubblica e servizi diversi alla persona.

Il Collegio prende atto dei chiarimenti e ritiene che tale profilo possa considerarsi superato, mentre rinnova l'invito ai vertici comunali di perseguire con determinazione ogni attività finalizzata ad un incremento della capacità di riscossione.

c) Chiarimenti sulla mancata resa dei conti giudiziali da parte degli agenti contabili del Mercato Ittico e di Riscossione Sicilia S.p.a.

Relativamente a tale profilo la menzionata relazione del responsabile del Servizio Finanziario del Comune ha precisato:

“Con riferimento al punto di cui in oggetto, in sede di conto consuntivo 2018 si è proceduto alla parificazione del conto dell’Economista Comunale e del tesoriere comunale al 31/12/2018, nonché degli agenti contabili dell’Anagrafe e Stato Civile.

Per quanto riguarda Equitalia S.p.A., attraverso rendicontazioni in formato PDF trasmesse via PEC, ha presentato i flussi contabili inerenti all’esercizio finanziario 2018 e i conti giudiziali, mentre Riscossione Sicilia S.p.A con nota prot. 0047416/2019 del 26 febbraio 2019 ha trasmesso un elaborato informatico che riporta i dati contabili relativi all’esercizio 2018, riferiti ai carichi affidati in riscossione, ma non ha trasmesso il conto giudiziale per quanto concerne i ruoli ivi caricati, come per gli anni precedenti, rappresentando che l’art. 25 del D. Lgs. n.112/1999 – recante disposizioni in materia – rinvia ad un decreto ministeriale, a tutt’oggi non emanato, per la individuazione delle modalità con le quali deve essere resa la rendicontazione in argomento.

Per quanto inerente il Mercato ittico, non si rinviengono agli atti documenti di nomina quale agente contabile e dal 2016 è stato cambiato l’accesso al conto intestato alla cassa mercato, per cui i prelevamenti dal conto vengono effettuati a seguito di determinazione da parte del Direttore protempore del Mercato Ittico.

Si è avuto modo di rilevare che, pur in presenza di una gestione rilevante dal punto di vista economico, stante le attuali previsioni regolamentari è stato difatti possibile da parte dell’Ufficio Ragioneria solamente verificare i pagamenti effettuati sul conto del Mercato Ittico, ma non viene presentata una resa del conto, ove dovuta, né un rendiconto della gestione del Mercato Ittico secondo schemi contabili gestionali attuali di conto economico e patrimonio.

Per l’anno 2019, la responsabile ad interim del Mercato Ittico ha presentato dichiarazione di non avere incassato somme per conto dell’Ente, ma tale dichiarazione non si rinviene agli atti per il precedente Direttore pro-tempore.

In questi giorni si sta provvedendo al deposito dei conti giudiziali esercizio 2018.”

Alla luce di quanto esposto non può che rilevarsi la fondatezza delle osservazioni mosse, evidenziando che la situazione descritta riguardante il Mercato Ittico si presenta di particolare gravità, data la considerevole movimentazione delle somme e l’assenza dei conti giudiziali. Si richiede quindi anche su tale aspetto un approfondimento al Collegio dei revisori ed all’Amministrazione per i rispettivi profili, verificando se sussistano i presupposti per segnalare quanto accaduto in tempi brevi alla Procura regionale di questa Corte.

d) Società partecipate

- Mancata riconciliazione dei debiti e crediti reciproci con le società partecipate, di cui alla nota informativa ex art. 11, comma 6, lett. j, del d.lgs. n. 118/2011, presenza di disallineamenti contabili e mancata asseverazione delle comunicazioni da parte degli organismi di revisione.

Tale circostanza potenzialmente investe anche la veridicità del bilancio consolidato, approvato dall'Ente con deliberazione n. 12 del 27.12.2019, nel contesto della quale emerge che l'Ente ha disertato l'assemblea per l'approvazione dei bilanci COINRES.

- Mancata revisione dell'assetto complessivo delle partecipate al 31/12/2017 ex art 20 d.lgs. n. 175/2016.

- In merito al bilancio consolidato al 31/12/2018 è stato richiesto di esplicitare le modalità con cui, in presenza di disallineamenti e di documenti contabili non approvati, l'Amministrazione ha proceduto alla redazione del documento, dando evidenza contabile alle partite non riconciliate ed al relativo impatto sul patrimonio netto consolidato.

Per gli enti esclusi dal perimetro di consolidamento, è stata altresì richiesta evidenza della verifica della soglia di irrilevanza di cui al principio contabile allegato 4.4 al d.lgs. n. 118/2011, e delle ragioni di opportunità che hanno indotto all'esercizio dell'opzione di esclusione (primo fra tutti il COINRES). Infine, l'Ente è stato chiamato a fornire delucidazioni sulla motivazione del miglioramento della perdita d'esercizio rilevata in seno al conto economico 2018 dell'Ente, pari ad -€ 633.835,06, rispetto a quella risultante dal conto economico consolidato, pari ad €- 627.446,14.

Su tali profili la relazione del responsabile del servizio finanziario comunale si è soffermata ampiamente sulle difficoltà di operare la riconciliazione, con particolare riferimento al COINRES, richiamando molte delle argomentazioni già espresse sulle difficoltà di comunicazione intervenute negli anni e sulle vicende giudiziarie connesse, che hanno anche determinato la mancata approvazione dei conti consuntivi. Inoltre, viene operata una analisi della situazione delle società e degli organismi partecipati e delle relative criticità. Vengono illustrati i criteri di inclusione/esclusione nell'area di consolidamento e le problematiche di reperimento delle relative informazioni (cfr. pag. 7-17 nota prot. 8285 del 29.05.2020). Nessun chiarimento viene invece fornito sulla intervenuta verifica o meno, relativamente alle società partecipate, sul rispetto delle disposizioni di cui all'art 1, commi 725-728 della legge n. 296/06 (entità massima compensi agli amministratori), comma 729 (numero

massimo dei consiglieri società partecipate), comma 718 (divieto di percezione dei compensi da parte di sindaco e dei consiglieri se amministratori di società partecipate), comma 734 (divieto di nomina di amministratore in caso di perdite), dovendosi quindi ritenere tale profilo di criticità solo parzialmente superato.

2.3 Ulteriori criticità specifiche emerse in sede di analisi dei rendiconti 2016, 2017 e 2018

a) Utilizzo dell'anticipazione di tesoreria in corso d'esercizio, saldo di cassa positivo, integralmente costituito da fondi vincolati con presenza di somme pignorate, sussistenza di cassa da entrate vincolate utilizzate per spese correnti e anticipazione non estinta al 31/12, come emerge dai dati esposti per il triennio 2016/2018 nella tabella che segue

Tabella 6: Andamento cassa vincolate e utilizzo anticipazione di tesoreria

	2016	2017	2018
CASSA da fondi vincolati (Pignoramenti)	484.163,73	175.935,15	175.935,15
CASSA vincolata utilizzata per il finanziamento di spese correnti	252.667,80	252.667,80	252.667,80
Anticipazioni di tesoreria non estinte	126.874,47	676.193,89	429.502,62
Utilizzo medio anticipazione di tesoreria	ND	362.188,91	810.310,16
Limite utilizzo anticipazione di tesoreria	2.931.434,12	2.606.105,85	2.931.927,43
Utilizzo complessivo anticipazione in corso d'anno (riscossioni TITOLO VII ENTRATE)	4.000.000,00	4.863.596,72	5.097.787,66

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati dei questionari dell'organo di revisione e delle relazioni ai rendiconti

In ordine ai suddetti profili, la richiamata relazione del responsabile del servizio finanziario contiene le seguenti considerazioni: *“L'eventuale mancata evidenza dell'azzeramento della cassa non è attività artificiosa dell'Ente, ma rappresenta la coincidenza dei valori con i dati del Tesoriere che evidenzia un valore di cassa interamente pignorato, come da nota allegata (Allegato 5).*

Sia lo scrivente Ufficio che il Collegio dei Revisori dei Conti, a seguito di verifica di cassa hanno evidenziato che dall'estratto documentale rilevato dal portale del Tesoriere (Unicredit spa), risultano somme pignorate per euro 165.794,88.

In relazione al suddetto elenco, il Collegio, stante la vetustà di alcuni di questi pignoramenti, ha invitato l'Ente ad attivarsi, per la verifica della sussistenza e dello svincolo delle stesse somme residue.

Con deliberazione di GM n. 44 del 19 maggio 2020 l'Amministrazione ha conferito incarico legale di assistenza stragiudiziale per verificare la sussistenza di pignoramenti e per lo svincolo delle somme in giacenza nei conti del tesoriere comunale, ancora vincolate a procedimenti esecutivi già estinti".

Le deduzioni offerte si limitano a spiegare il profilo tecnico relativo ai pignoramenti, ma non forniscono elementi sull'utilizzo crescente delle anticipazioni di tesoreria, seppur ampiamente al di sotto del limite normativamente consentito. I dati esposti comprovano la situazione finanziaria di sofferenza in cui versano le casse comunali, confermando la necessità che vengano assunte, nel rispetto del quadro normativo vigente, efficaci misure in materia di riscossione delle entrate e di lotta all'evasione tributaria. In assenza di una reale capacità propulsiva nel settore della riscossione delle entrate, occorre che vengano monitorate le spese, non potendo utilizzarsi costantemente la liquidità assicurata dalle anticipazioni di tesoreria per tamponare in maniera crescente squilibri di cassa, essendo la sua funzione volta a fronteggiare solo tensioni di cassa limitate a brevi e circoscritti lassi temporali, per gli oneri aggiuntivi che ne derivano alle casse comunali.

b) Dubbi sulla corretta movimentazione delle poste di bilancio afferenti all'anticipazione di tesoreria, in ragione delle seguenti considerazioni:

- formazione di residui attivi di competenza al titolo VII° delle entrate, in presenza di anticipazioni non restituite al 31/12;
- presenza di residui passivi titolo V°, formati in esercizi anteriori al 2016, parzialmente ridotti per effetto di economie nell'esercizio 2018;
- presenza di anticipazione non estinta al 31/12, non conciliata con la formazione di analogo residuo passivo di competenza titolo V° dell'uscita.

Le circostanze sopra emarginate sono riassunte nella tabella seguente:

Tabella 7: Movimentazione contabile anticipazione di tesoreria

Titolo 7: Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere					
eserc	Res. iniz.	Accertamenti	Riscossioni	Economie	Residui finali
2016	0	4.000.000,00	4.000.000,00		
2017	0	5.158.858,34	4.863.596,72		295.261,62
2018	0	5.483.451,65	5.097.787,66		385.663,99
Titolo 5: Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere					
eserc	Res. Iniz	Pagamenti	Mandati	Economie	Residui finali
2016	790.851,98	4.000.000,00	4.000.000,00		790.851,98
2017	790.851,98	5.158.858,34	5.158.858,34		
2018	790.851,98	5.483.451,65	5.483.451,65	- 328.891,42	461.960,56

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati dei rendiconti presenti sulla BDAP

Ancora una volta le deduzioni sui rilevati profili di criticità vengono formulate in seno alla relazione del responsabile del servizio finanziario, di cui si riporta stralcio:

“Con riferimento al punto di cui in oggetto, come già riferito in merito al punto precedente, le scritture dell’Ente coincidono con quelle rappresentate dal Tesoriere Comunale Unicredit.

A seguito dell’introduzione del nuovo sistema di calcolo delle anticipazioni, il Tesoriere Comunale produce tramite il sistema informatico una serie di scritture in automatico che l’Ente chiude con reversali e mandati inerenti alle anticipazioni, ovvero le partite di giro.

Probabilmente qualcosa non ha funzionato correttamente all’inizio del nuovo metodo di calcolo per cui sembrerebbe che si trascini un errata imputazione dall’esercizio 2016, ma preme rappresentare che il risultato di amministrazione risulta ad ogni modo invariato in quanto sterilizzato dalla chiusura degli impegni con i corrispondenti accertamenti sia delle anticipazioni che delle partite di giro.”

Anche per tale profilo le argomentazioni espone non si reputano idonee a superare quanto osservato, né risulta chiara la sorte dei residui attivi, in particolare se debbano essere cancellati, circostanza che determinerebbe un effetto peggiorativo sul risultato di amministrazione.

c) Presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti e debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento, come di seguito evidenziato:

Tabella 8: Andamento dei debiti fuori bilancio

	2016	2017	2018
DEBITI FUORI BILANCIO RICONOSCIUTI	76.466,31	337.483,97	59.012,71
DEBITI FUORI BILANCIO IN ATTESA DI RICONOSCIMENTO	324.837,58	98.872,97	89.082,90

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati dei questionari dell'organo di revisione e delle relazioni ai rendiconti.

L'Ente fornisce l'elenco dei debiti fuori bilancio riconosciuti dal 2016 al 2018. Ha inoltre evidenziato che durante l'esercizio 2019 sono stati riconosciuti debiti per € 160.032,79.

Sulla scorta di quanto emerso nel corso del contraddittorio, non può che constatarsi la fondatezza dei rilievi mossi e l'esattezza della quantificazione dei debiti fuori bilancio formulata in fase istruttoria.

Come costantemente sottolineato da questa Sezione la presenza di debiti fuori bilancio costituisce un fenomeno patologico che pregiudica gli equilibri di bilancio e la governabilità dei conti, in violazione di principi contabili basilari, tra cui quello che impone di deliberare il bilancio in equilibrio in sede di programmazione e, conseguentemente, preclude, nel corso della gestione, di sostenere spese in mancanza di copertura sui pertinenti capitoli di bilancio. Ne discende infatti che dal riconoscimento delle poste debitorie fuori bilancio, consentito nelle forme previste dall'art. 194 del TUEL, può derivare una alterazione degli equilibri di bilancio in quanto le reali esigenze di spesa dell'Amministrazione si appalesano superiori rispetto alle risorse finanziarie stanziare, con la conseguente necessità di dover reperire ulteriori mezzi di copertura. Si rammenta che i responsabili dei servizi dell'Ente hanno l'obbligo di effettuare periodiche ricognizioni, ai sensi dell'art. 193 TUEL, ai fini di un monitoraggio costante della situazione gestionale, volto alla tempestiva segnalazione delle passività all'Organo consiliare e all'eventuale rimodulazione dei programmi di spesa per non fare aggravare l'esposizione debitoria complessiva, non essendo ammissibile che a fine esercizio si formalizzi la presenza di debiti fuori bilancio, quale ordinario modo di svolgimento delle attività gestionali. In ogni caso, una volta rilevata l'insorgenza di debiti fuori bilancio, per i quali sussistano le condizioni giuridiche per il riconoscimento, occorre avviare le conseguenziali procedure per la liquidazione, al fine di evitare un aggravio ulteriore di oneri per l'Erario pubblico derivanti dal maturare di interessi e dall'avvio di azioni esecutive o di onerosi contenziosi, evitando quindi pignoramenti come invece verificatosi. Si registra tuttavia per il triennio 2016/2018, preso in considerazione nella

presente decisione, una sensibile riduzione del *trend* dei debiti fuori bilancio sia riconosciuti che in attesa di riconoscimento.

d) Dubbi sulla corretta e prudente determinazione del risultato d'amministrazione e della sua composizione.

Rispetto al risultato di amministrazione al 31/12/2016, oggetto dalle misure correttive, si evidenzia un miglioramento del disavanzo al 31/12/2017 ed al 31/12/2018, con rientro integrale delle quote di disavanzo da riaccertamento straordinario non recuperate negli anni pregressi, corroborata dall'incremento di numerose quote accantonate, come rappresentato nella tabella seguente

Tabella 9: Composizione risultato di amministrazione rendiconti 2016,2017 e 2018

COMPOSIZIONE RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31/12	31/12/2016- RETTIFICATO	31/12/2017	31/12/2018
A) RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	5.263.585,08	5.257.887,14	5.839.323,29
B) FONDI ACCANTONATI	7.890.845,83	7.682.674,89	8.141.969,47
-FCDE	4.183.824,30	5.104.998,01	5.903.646,34
- Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	2.924.047,39	1.666.204,05	1.287.824,43
- fondo perdite società partecipate	181109,01	189.902,83	204.902,83
- fondo rischi contenzioso	584.218,78	719.609,30	741.042,38
- altri accantonamenti	17.646,35	1.960,70	4.553,49
C) FONDI VINCOLATI	18.940,86	19.509,92	-
- genericamente leggi e principi contabili	18.940,86	19509,92	
D) FONDI DESTINATI AGLI INVESTIMENTI	-		
E) QUOTA DISPONIBILE (A-B-C-D)	- 2.646.201,61	- 2.444.297,67	- 2.302.646,18
Disavanzo da riacc straordinario	- 1.531.292,32		

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati dei rendiconti presenti sulla BDAP e nelle relazioni dell'organo di revisione al rendiconto

In merito si formulano le seguenti considerazioni, traendo spunto dai punti di maggiore rilevanza esposti nell'atto di deferimento.

1) Dubbi sulla corretta determinazione del fondo pluriennale vincolato al 31/12/2016.

Dal prospetto della composizione per missioni e programmi del FPV, allegato al rendiconto 2016, risulta un utilizzo per 1.045.267,85, di cui 1.039.467,85 pari al residuo passivo derivante dall'anticipazione contratta per perdite COINRES 2007 e retro, da destinare alla copertura

delle passività potenziali come esplicitato nelle misure correttive, rispetto al quale occorre chiarire se sia stato effettivamente impegnato e per quale finalità.

In memoria il responsabile del servizio finanziario ha chiarito che la posta di € 1.039.467,85 si trova inserita tra i residui del bilancio al capitolo 6200/20, quale presunta perdita inerente alla società consortile COINRES.

L'impegno è stato lasciato a residui di bilancio perché in quel momento sembrava vi fossero le condizioni per l'approvazione dei consuntivi COINRES degli anni mancanti.

Considerato che ciò non è accaduto, stante il perdurare dell'inadempimento dell'approvazione dei documenti contabili, in sede di consuntivo 2019 potrà provvedersi al disimpegno della quota, iscrivendo il vincolo per il medesimo importo tra gli accantonamenti di bilancio al fondo perdite società partecipate.

2) Progressiva riduzione del vincolo per anticipazioni di liquidità.

Il vincolo per le anticipazioni di liquidità si è ridotto progressivamente da € 2.924.047,39 al 31/12/2016 ad € 1.666.204,05 al 31/12/2017 ad € 1.287.824,43 al 31/12/2018: occorre conseguentemente esplicitare le ragioni della sensibile differenza rispetto al 31/12/2016, e se sia stata operata la sterilizzazione ex art 2, comma 6, del D.L. 78/2015.

Il Comune ha comunicato che la progressiva riduzione del Fondo Anticipazione Liquidità, oltre all'utilizzo del FAL come da indicazioni della Corte Conti Campania n. 1/2017, risulta fortemente ridotta a seguito della contabilizzazione del Fondo Anticipazione Liquidità Regionale.

Difatti, l'importo di € 1.982.475,31 è stato interamente iscritto tra i fondi dell'avanzo di amministrazione del conto consuntivo esercizio 2016, in quanto solo con nota prot. 30694 del 20 giugno 2018, il Dipartimento Regionale Bilancio e Tesoro, Servizio Tesoro, ha finalmente chiarito l'importo delle anticipazioni effettuate dalla Regione Siciliana ai sensi dell'art. 11 della legge regionale 14/05/2009 n. 6 e art. 46 legge regionale 12/05/2010 n. 11. Non potendosi effettuare rettifiche sui residui di entrata per i trasferimenti trattenuti dalla Regione Siciliana e sugli accantonamenti residui delle anticipazioni, in sede di consuntivo 2016 si è mantenuta l'intera somma tra i vincoli dell'avanzo, per poi effettuare le dovute rettifiche con i valori di entrata in sede di conto consuntivo 2017, iscrivendo il valore di € 901.085,41, depurato dalla corrispondente eliminazione dei residui attivi.

In sede di conto consuntivo 2018 è stato riportato tra gli accantonamenti di bilancio il valore di € 750.904,51 corrispondente al valore di € 901.085,41, ridotto del rimborso della quota capitale di € 150.180,90.

Il Collegio prende atto delle argomentazioni di ordine tecnico-contabile che hanno riguardato l'anticipazione di liquidità finanziata dal Dipartimento regionale Acqua e Rifiuti, ma non può fare a meno di richiamare l'attenzione sul parziale accantonamento nel risultato di amministrazione delle quote relative alle anticipazioni di liquidità percepite da parte della Cassa Depositi e Prestiti, la cui sterilizzazione va ordinariamente operata mediante appostamento di una correlativa quota accantonata, in modo da ridurre la quota disponibile, secondo quanto previsto dall'art.187, comma 1, del TUEL, seppur applicando l'orientamento interpretativo adottato dalla Sezione Controllo Campania, avendo fatto ricorso alla facoltà di cui all'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015.

Nel corso del contraddittorio è stato tuttavia posto l'accento sulla intervenuta sentenza della Corte costituzionale n. 4/2020, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale del prefato art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015 n.78, convertito con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015 n. 125, nonché dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017 n. 205.

Le norme censurate hanno infatti consentito agli enti locali di utilizzare le anticipazioni di liquidità al di fuori dei ristretti limiti del pagamento delle passività pregresse nei termini sanciti dal decreto-legge n. 35 del 2013, mediante traslazione della quota accantonata a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità in seno a risultato di amministrazione.

Come precisato dal Giudice delle leggi *“permettere – come fanno la disposizione originaria e quella di interpretazione autentica censurata – la sostituzione di detto accantonamento mediante la doppia contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità (...), vanifica la possibilità di stimare le risorse disponibili secondo prudenza, così contraddicendo il presupposto funzionale del fondo stesso. Per quel che riguarda il risultato di amministrazione, la contabilizzazione tra le parti attive del rendiconto delle anticipazioni di liquidità, già facenti parti del fondo cassa di fine esercizio, migliora in modo solo apparente il risultato di amministrazione, così esonerando l'ente locale dalle necessarie operazioni di rientro dal deficit, che non saranno parametrize sul disavanzo effettivo ma su quello alterato dall'anomala contabilizzazione del fondo anticipazioni liquidità. Ciò pregiudica ulteriormente, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, primo periodo, Cost., l'equilibrio strutturale dell'ente*

locale in questione, in quanto alla situazione deficitaria precedente si aggiunge quella derivante dall'impegno indebito dell'anticipazione".

Ne discende che l'Ente dovrà provvedere *de iure condito* in occasione dell'approvazione del rendiconto 2019 a ripristinare l'intero accantonamento relativo al FAL, in modo da assicurare compiutamente la sua funzione di mera neutralizzazione del debito residuo rispetto a quella non più consentita di prudenziale svalutazione di residui attivi di dubbia esigibilità, operando una graduazione naturale degli effetti temporali sulla gestione del proprio bilancio e delle situazioni giuridiche sottese.

- 3) Dinamica non chiara dell'evoluzione quantificazione del fondo rischi contenzioso e passività potenziali e del fondo perdite società partecipate per il periodo 2016/2018 e chiarimenti sulle poste prese a base della determinazione dei singoli accantonamenti e delle altre fonti di copertura finalizzate, costituite da ulteriori vincoli nel risultato di amministrazione (COINRES), residui passivi di bilancio e importi confluiti nel fondo pluriennale vincolato, nonché sullo stato del contenzioso con l'IPAB "Pezzillo" di Santa Flavia e sulla previsione della relativa passività.

La relazione del responsabile del servizio finanziario ha riportato in allegato (n.6) le poste a base della determinazione dei singoli accantonamenti. Viene rappresentato che *nel fondo rischi non si è tenuto in considerazione alcun accantonamento per la problematica IPAB "Pezzillo" in quanto il Comune di Santa Flavia risulta vincitore in primo grado con sentenza TAR Sicilia n. 2113/2017 sul ric. n. 1728/2016 e gli esiti della causa di secondo grado in base alle notizie del legale non appaiono al momento sfavorevoli.*

In ordine ai rapporti con il COINRES viene testualmente riferito che *"dalla lettura dei preconsuntivi della società consortile CO.IN.RES, tratti dal sito istituzionale della medesima, e riferiti agli anni dal 2007 al 2014, apparrebbe potersi determinare le passività potenziali nei confronti della medesima pari ad € 3.980.663,37.*

Tale ultimo valore, come detto, è stato, però, meramente considerato quale valore indicativo di una potenziale perdita attribuibile al Comune di Santa Flavia in considerazione della percentuale societaria (pari al 4,94 %).

Nell'attuale sistema giuscontabile la fattispecie di debito fuori bilancio considerata è quella prevista dall'art. 194, comma 1, lettera b) del D. Lgs. 267/2000 inerente alla copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti

costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione.

Il riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio spetta all'Organo consiliare ed è ammissibile, per espressa definizione di legge, solo nelle fattispecie previste dall'art. 194 del D. Lgs. 267/2000.

L'attribuzione al Consiglio dell'Ente di riconoscerne la legittimità risponde alla duplice esigenza di dotare tale Organo della piena conoscenza, conferendogli l'assoluta responsabilità della decisione, ma anche di permettere al medesimo la valutazione sul fine pubblico conseguito (utilitas) e sulla condotta dell'amministratore che quel debito ha originato con un atto, un provvedimento, un fatto, un comportamento, anche omissivo.

Pertanto, qualora fosse da riconoscere la quota di € 3.980.663,37, l'ente potrebbe farvi fronte con la posta di € 1.039.467,85 che si trova inserita tra i residui del bilancio al capitolo 6200/20, con la compensazione delle somme già pagate con il mandato n. 1442 del 17/09/2013 per l'ammontare di € 796.124,05, da compensare, con la somma di € 162.596,16 iscritta direttamente a fondo perdite società partecipate e con la somma di € 1.982.475,31 inerente le anticipazioni di liquidità effettuate da parte della Regione Siciliana, se, come presumibile, tale somma sia stata probabilmente utilizzata da parte della società per spese non direttamente competenti fatture per servizi svolti nei confronti del Comune di Santa Flavia, motivazione per la quale, ad avvenuta approvazione dei consuntivi per gli anni dal 2007 al 2018, tale somma potrebbe anche essere oggetto di compensazione per eventuali debiti fuori bilancio per spese inerenti potenziali perdite."

La Sezione reputa ragionevoli gli elementi prognostici forniti, tenendo anche conto che nel triennio in esame (2016/2018) è stato incrementato sia il fondo contenzioso che il fondo perdite società partecipate.

- 4) Mancata sottoscrizione dell'accordo decentrato integrativo 2018 e mancata apposizione del relativo vincolo nel risultato di amministrazione.

Il Comune ha dedotto che a seguito della mancata sottoscrizione del fondo decentrato integrativo 2018, il fondo è stato costituito per la sola parte stabile e non è stata ripartita alcuna somma per la parte variabile.

Il Collegio prende atto delle deduzioni difensive, evidenziando che, sulla base di quanto previsto nell'allegato 4/2, al punto 5.2 del d.lgs. n. 118/2011, tale quota stabile doveva comunque confluire nell'avanzo vincolato per essere spesa nell'anno successivo.

- 5) Sforamento di n. 2 parametri di deficitarietà strutturale negli esercizi 2016, 2017 e n. 3 nel 2018, individuati nella tabella seguente

Tabella 10: Parametri di deficitarietà strutturale rendiconti 2016,2017 e 2018

VOCI	2016	2017	2018	
1) Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5% rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento)	N	N	Indicatore 1.1 (Incidenza spese rigide - ripiano disavanzo, personale e debito - su entrate correnti) maggiore del 48%	N
2) Volume dei residui attivi di nuova formaz. prov. dalla gest. di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo speriment. di riequilibrio di cui all'art. 2 del D.L. n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'art. 1, com. 380 della L. 24 dic. 2012 n. 228, superiori al 42 % rispetto ai valori di accert. delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accert. delle predette risorse a tit. di fondo sperimentale di riequilibrio o fondo sol.	N	N	Indicatore 2.8 (Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente) minore del 22%	N
3) Amm. dei residui attivi prov. dalla gest. dei residui attivi e di cui al tit. I e al tit. III superiore al 65 %, ad esclusione eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del D.L. n. 23 o di fondo di solidarietà all'art. 1 com. 380 della L. 24 dic. 2012 n. 228, rapportata agli accert. della gestione di competenza delle entrate dei medesimi tit. I e III ad esclus. degli accert. delle predette risorse a tit. di fondo sper. di riequilibrio o sol.	S	S	Indicatore 3.2 (Anticipazioni chiuse solo contabilmente) maggiore di 0	S
4) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente	S	S	Indicatore 10.3 (Sostenibilità debiti finanziari) maggiore del 16%	N
5) Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti anche se non hanno prodotto vincoli a seguito delle disposizioni di cui all'articolo 159 del tuoei;	N	N	Indicatore 12.4 (Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) maggiore dell'1,20%	S
6) Volume complessivo delle spese di personale a vario titolo 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, superiore al 39 per cento per i comuni da 5.000 a 29.999 abitanti e superiore al 38 per cento per i comuni oltre i 29.999 abitanti; tale valore è calcolato al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale.	N	N	Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%	N
7) Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del tuoei con le modifiche di cui all'art. 8, com. 1 della L. 12 nov. 2011, n. 183, a decorrere dall'1 gen. 2012;	N	N	[Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento)] maggiore dello 0,60%	S
8) Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari;	N	N	Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate) minore del 47%	N
9) Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti;	N	N		
10) Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del tuoei con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrente, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1, commi 443 e 444 della legge 24 dicembre 2012 n. 228 a decorrere dall'1 gennaio 2013; ove sussistano i presupposti di legge per finanziare il riequilibrio in più esercizi finanziari, ecc...(2)	N	N		
	2	2		3

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati certificati al rendiconto prelevati dal sito della finanza locale del Ministero dell'interno.

L'Ente conferma il superamento dei parametri sopra esposti, che sono indicativi delle difficoltà sin qui divise rispetto a specifici profili (debiti fuori bilancio, anticipazione di tesoreria, etc.).

2.4 Osservazioni sul bilancio di previsione 2018/2021

a) Piano di recupero del maggior disavanzo emerso in esito alle misure correttive con differimento dei maggiori oneri agli esercizi futuri.

Con l'approvazione del rendiconto 2017 e la determinazione del relativo risultato di amministrazione l'Ente ha evidenziato l'integrale recupero delle quote pregresse delle quote rinvenienti dal disavanzo da riaccertamento straordinario (€ 153.129,23 corrispondenti a tre annualità di € 51.043,08) ed un maggior disavanzo € 1.066.000,00, da recuperare ai sensi dell'art. 188 TUEL, in aggiunta alla quota annua costante di € 51.043,08.

L'ipotesi di piano di riparto formulata in tale sede, successivamente rivista in occasione del rendiconto 2018, prevede uno sviluppo diacronico non uniforme nel triennio 2018/2020 ai sensi dell'art. 188 del Tuel, con maggiori oneri sugli esercizi futuri, come di seguito specificato:

Tabella 11: Ipotesi ripiano maggior disavanzo deliberata dell'ente

STANZIAMENTO DISAVANZO BILANCIO DI PREVISIONE 2018/2021			
ORIGINE DISAVANZO	2018	2019	2020
QUOTA DISAV RIACC STRAORDINARIO	51.043,08	51.043,08	51.043,08
QUOTA MAGGIO DISAVANZO DELIBERATO REND 2017	66.143,49	300.000,00	700.000,00
QUOTA STANZIATA NEL BIL PREV 2018	117.186,57	351.043,08	751.043,08
QUOTA RECUPERO MAGGIO DISAVANZO RIMODULATO REND 2018	75.526,08	350.000,00	550000
Quota COMPLESIVA DA RECUPERARE RIMODULATA IN SEDE DI RENDICONTO 2018	126.569,16	401.043,08	601.043,08
Miglioramento disavanzo rendiconto 2018	141.651,49		

Fonte: elaborazione Corte di conti su dati forniti dall'ente

L'Amministrazione ribadisce il suo intendimento ad utilizzare gli strumenti previsti dal TUEL all'art. 188, evidenziando che qualora si rivelassero insufficienti, potrebbe valutare l'eventuale attivazione della procedura prevista dall'art 243-bis del TUEL, mediante il ricorso ad un piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Il Collegio prende atto delle scelte operate dall'Amministrazione, rinnovando l'invito a promuovere una forte azione in materia di riscossione, che potrà costituire l'elemento determinante per mantenere il programma del recupero del maggior disavanzo in tre annualità, unitamente al recupero integrale delle quote cumulate di disavanzo da riaccertamento straordinario.

b) Mancata chiarezza sulle entrate attivate per il finanziamento del disavanzo

Il prospetto degli equilibri di bilancio allegato al bilancio di previsione 2018/2019 evidenzia uno squilibrio finanziario di parte corrente pari ad € -115.331,07 nell'annualità 2018, - € 51.043,08 per l'annualità 2019 e - € 351.043,08 per l'annualità 2020 compensato da saldi positivi di parte capitale. L'Ente è stato chiamato ad evidenziare quali entrate risultano attivate a copertura del disavanzo, a mente dell'art. 188 TUEL.

L'Ente ha rappresentato che intende assicurare la copertura necessaria con le entrate straordinarie in conto capitale derivanti da oneri di urbanizzazione.

L'effettività delle coperture ed il corretto utilizzo in termini di legge potrà essere verificato nei futuri cicli di controllo. L'ente dovrà effettuare un costante monitoraggio delle coperture in sede di verifica infrannuale degli equilibri di bilancio.

c) Dubbi sulla corretta determinazione dell'accantonamento a FCDE.

L'importo dello stanziamento del fondo crediti di dubbia esigibilità, per l'annualità 2018, risulta pari ad € 834.080,78 (12,3% del dato complessivo dello stanziamento dei Titoli 1 e 3 pari a € 6.766.554,60).

Nella considerazione della bassa capacità di riscossione, è stato richiesto il relativo dettaglio di calcolo nel triennio, evidenziando anche il rapporto fra valore dell'accantonamento integrale e quello effettuato in ottemperanza alla gradualità consentita dalla legge.

L'Amministrazione ha fornito il dettaglio di calcolo richiesto.

L'importo dello stanziamento, cui è stato fatto riferimento per il computo, è quello obbligatorio minimo per il 2018, pari al 75% di quello discendente dal calcolo di cui al punto 3.3 del principio contabile n. 4/2.

Dei 6,7 milioni di euro degli stanziamenti presi in considerazione dall'allegato c) al bilancio di previsione 2018, è stato escluso dalla base di calcolo del titolo I l'importo € 3,095 milioni, considerato dall'Ente accertato per cassa e pertanto escluso dalla base di computo del FCDE. Dall'analisi dei cespiti prodotta nell'allegato 7 della relazione esplicativa prodotta dal responsabile finanziario si evince che sono state infatti escluse dalla base di calcolo l'IMU gettito base (2,8 milioni di euro) e l'addizionale IRPEF (380 mila euro).

Per quanto riguarda gli altri cespiti, oggetto principale di svalutazione è la TARI, che vale oltre 2,6 milioni di euro, oltre alle altre imposte minori e ai ruoli coattivi ICI ed IMU, nonché a quelli relativi alle sanzioni per violazioni del codice della strada per il titolo III.

La media delle riscossioni TARI è stata calcolata sugli ultimi tre anni (2014-2016).

Per gli anni anteriori che compongono il quinquennio non si evincono accertamenti e riscossioni.

Il Collegio, scrutinate le argomentazioni esposte in memoria, che reputa parzialmente condivisibili, osserva che l'addizionale IRPEF è riscossa per cassa, alla stessa stregua dell'IMU gettito base, che origina pochissimi residui che risultano incassati negli esercizi successivi o portati in economia: infatti dall'elenco dei residui attivi al 31.12.2018 non sembrano riscontrarsi residui IMU gettito base anteriori al 2018.

Occorre tuttavia rilevare come l'Ente abbia immotivatamente escluso gli oneri di urbanizzazione di cui al titolo IV. Infatti, dall'esame del rendiconto 2018 si evince come il Comune non abbia proceduto al relativo accertamento per cassa, ma l'importo degli accertamenti è pari ad € 666.505,06, mentre le riscossioni risultano pari a € 157.587,57 con la formazione di oltre 508.917,49 di residui in competenza, di cui non può non tenersi conto.

Alla luce della disamina sin qui operata, il Collegio ritiene di dover formulare le seguenti considerazioni.

L'art.148-bis del TUEL 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 col patto di stabilità interno, è fatto obbligo agli Enti di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità, a superare i rilievi mossi e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di competenza.

Nei casi più gravi, la reiterata violazione delle disposizioni contabili, la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o la loro mancata attuazione, determina l'effetto di precludere all'Ente inadempiente la realizzazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insostenibilità finanziaria.

L'adozione da parte della Corte di specifiche pronunce ha lo scopo di dare impulso all'attuazione di idonee misure correttive da parte dell'Ente, che devono coinvolgere l'ampia platea dei soggetti destinatari mediante atti vincolanti da adottarsi secondo le rispettive competenze.

La natura di tale tipologia di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, impone che i contenuti della pronuncia specifica adottata dalla Corte vengano comunicati ordinariamente anche al Consiglio Comunale, cui è demandata, nella qualità di organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo, la competenza a deliberare le citate misure correttive, previa proposta della Giunta comunale, ed a verificarne nel tempo la reale attuazione.

Ciò premesso, va dato atto dello sforzo profuso dall'Amministrazione per aderire alle osservazioni oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione nel precedente controllo finanziario con la deliberazione n. 95/2018/PRSP, relativa ai rendiconti dell'esercizio 2015 e al bilancio di previsione 2016/2018. Sono state ampiamente descritte e vagliate le misure correttive adottate, che hanno condotto alla rideterminazione del risultato di amministrazione e ad adeguare i documenti contabili alle disposizioni del d.lgs. n. 118/2011, pur in un contesto caratterizzato da situazioni assai complesse e risalenti del tempo.

Per gli esercizi finanziari scrutinati (2016/2018) occorre registrare la progressiva riduzione dell'ammontare dei debiti fuori bilancio sia riconosciuti che da riconoscere, nonché il miglioramento del disavanzo scaturente dal risultato di amministrazione a fine esercizio 2018, presupposti che consentono a questa Corte di determinarsi nel non continuare ad assoggettare l'Ente alle limitazioni di spesa previste dall'art. 188, comma 1-*quater*, del TUEL. Va tuttavia rivolto un forte monito agli organi comunali affinché perseguano con convinzione le azioni di risanamento programmate, rispettando il piano di rientro del maggior disavanzo deliberato ai sensi dell'art. 188 del TUEL, unitamente al recupero integrale delle quote cumulate di disavanzo da riaccertamento straordinario come da originario piano di ammortamento, da sottoporre a verifica nei futuri cicli di controllo.

In tale ottica, a rendere meno agevole l'obiettivo del riequilibrio dei conti giova rammentare l'obbligo di adeguare gli accantonamenti per l'ammontare dell'anticipazione di liquidità percepita dalla Cassa Depositi e Prestiti e utilizzata per la costituzione del FCDE, facoltà non più consentita per effetto della mentovata sentenza n. 4/2020 del Giudice delle Leggi, le difficoltà accertate in tema di riscossione delle entrate proprie, il ricorso frequente alle anticipazioni di tesoreria, la situazione di incertezza nei rapporti finanziari reciproci con le società partecipate ed, in particolare, con il COINRES.

In conclusione, la Sezione accerta la sussistenza delle descritte irregolarità contabili e di molteplici criticità, che l'Ente deve provvedere a rimuovere, individuando le azioni di risanamento da attuare senza indugio, adeguando i programmi di spesa in relazione agli effettivi stanziamenti di bilancio, assicurando così il tempestivo pagamento delle obbligazioni senza ricorrere a debiti fuori bilancio o gradatamente alle frequenti anticipazioni di tesoreria.

P. Q. M.

1. La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, ai sensi dell'art. 148-*bis* del TUEL, accerta, relativamente ai rendiconti 2016, 2017, 2018 e al bilancio di previsione 2018/2020 la sussistenza dei profili di criticità descritti ai punti 2.1, 2.2 a), c) e parzialmente d), ai punti 2.3 a), b), c) e 2.4 parzialmente per la lettera c), dettagliatamente vagliati ed esaminati nella parte motiva.

DISPONE

-che l'Ente non debba continuare ad essere assoggettato alle limitazioni di spesa previste dall'art. 188, comma 1-*quater*, del TUEL, e che provveda a trasmettere a questa Sezione di Controllo le misure correttive da adottare entro il termine di cui all'art. 148 *bis*, comma 3, del TUEL ai fini della relativa verifica;

-che l'Amministrazione e l'Organo di revisione, effettuati i necessari approfondimenti, relazionino per i profili di competenza sulle criticità indicate nella parte motiva, verificando se sussistano profili di danno erariale da sottoporre alla Procura regionale della Corte.

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 conseguenti misure correttive, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Santa Flavia.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 3 giugno 2020

L'ESTENSORE
(Ignazio Tozzo)

IL PRESIDENTE
(Anna Luisa Carra)

Depositata in segreteria il 30 Giugno 2020.