



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 16 novembre 2021, composta dai Magistrati:

Anna Luisa Carra	- Presidente
Alessandro Sperandeo	- Consigliere
Luciano Abbonato	- Consigliere
Antonio Tea	- Referendario
Massimo Giuseppe Urso	- 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”;

viste le deliberazioni di questa Sezione:

- n. 102/2017/INPR del 19 maggio 2017 avente ad oggetto “Linee guida cui devono attenersi, 2 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 2016”;
- 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;
- n. 149/2019/INPR del 05 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”;
- n. 94/2020/INPR del 06 luglio 2020, 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 2019”;
- n. 7/2020/INPR del 10 febbraio 2020, 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 bilancio 2019/2021”;
- n. 7/2020/INPR del 10 febbraio 2020, 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 bilancio 2019/2021”;n. 97/2020/INPR dell’8 luglio 2020, avente ad oggetto: “Linee guida e il questionario, cui devono attenersi, ai sensi dell’art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), richiamato dall’art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n.

*213, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione 2020-2022”.*

visto il decreto-legge n. 125 del 7 ottobre 2020 che ha prorogato lo stato di emergenza fino al 31 gennaio 2021, modificando l'art. 1 del decreto-legge n. 19 del 2020 e gli altri decreti-legge in materia;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 153 del 18 maggio 2020, recante *“Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”*;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020, recante *“Regole tecniche operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del Pubblico Ministero*;

esaminate le relazioni compilate dall'Organo di revisione del Comune di Valguarnera Caropepe (EN) sui rendiconti degli esercizi finanziari 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 e sul bilancio di previsione 2020/2022 e la successiva documentazione inviata dall'Ente nell'ambito dell'attività istruttoria;

viste le osservazioni formulate dal magistrato istruttore nella relazione prot. 7859 del 1° settembre 2021;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 100/2021, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'adunanza al fine della instaurazione del contraddittorio con l'ente per il 16 novembre 2021;

esaminata la memoria del Comune di Valguarnera Caropepe prot. Cdc n. 9866 dell'11 novembre 2021 (in prosieguo memoria), inviata in vista dell'adunanza del 16 novembre 2021;

uditi per il Comune di Valguarnera Caropepe in video conferenza il Sindaco dott.ssa Francesca Draia, il Segretario generale dott. Andrea Varveri, il responsabile del servizio finanziario dott. Giuseppe Interlicchia, il presidente del collegio dei revisori dei conti dott. Alfio Russo e i componenti del medesimo collegio dott. Salvatore Signorino Gelo e rag. Salvatore Palilla.

udito il relatore, referendario Massimo Giuseppe Urso.

\*\*\*\*\*

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.

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.

\*\*\*\*\*

## **A. ESAME DEI RENDICONTI DEGLI ESERCIZI 2015 - 2016 - 2017-2018-2019.**

Dall'esame dei rendiconti degli esercizi 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 emerge la seguente situazione finanziaria del Comune di Valguarnera Caropepe (EN):

1. Il ritardo costante nell'approvazione dei documenti contabili relativamente agli esercizi considerati rispetto ai termini di legge:
  - a. il rendiconto 2015 è stato approvato con deliberazione n. 59 del 20 maggio 2016;
  - b. il rendiconto 2016 è stato approvato con deliberazione n. 59 dell'8 settembre 2017;
  - c. il rendiconto 2017 è stato approvato con deliberazione n. 1 del 13 dicembre 2018;
  - d. il rendiconto 2018 è stato approvato con deliberazione n. 116 del 27 dicembre 2019;
  - e. il rendiconto 2019 è stato approvato con deliberazione n. 4 dell'8 febbraio 2021.

I termini per l'approvazione del bilancio di previsione 2020 -2022 sono stati rispettati.

Su tale criticità l'Ente nella memoria rappresenta quanto segue: *“Si osserva come i ritardi, seppur evidenti, dipendano da diversi fattori contingenti legati al ciclo della programmazione: (...)La costante e drastica riduzione del personale in servizio, i citati e continui avvicendamenti dei responsabili di settore incaricati di funzioni dirigenziali (ad oggi tutti non di ruolo e a tempo determinato, ivi compreso il Responsabile del settore economico-finanziario in scadenza a febbraio 2022), e le variazioni nella compagine politico-amministrativa per effetto delle elezioni comunali di ottobre 2020 (da qui l'ulteriore ritardo nell'approvazione del rendiconto 2019). Questa criticità è collegata direttamente e strettamente al punto 3 riguardante il ricorso all'anticipazione di tesoreria poiché risulta evidente come la mancata approvazione nei termini degli strumenti di programmazione, induca l'ente ad un maggior ricorso per effetto del blocco nell'erogazione dei trasferimenti erariali, e non solo. Relativamente all'ultimo anno, sussistendo una contingenza oggettiva legata all'emergenza sanitaria da Covid-19, l'ente ne ha ovviamente ed ulteriormente risentito in termini di pianificazione ed organizzazione. L'ente si impegna ad attivare le procedure e sollecitare la tempestività nell'approvazione dei bilanci. Ad oggi, si ritiene di poter approvare il rendiconto di gestione 2020 entro la fine del mese di novembre, avendo*

*acquisito il parere positivo dei revisori, e nel rispetto dei venti giorni assegnati ai consiglieri comunali. Entro la metà del mese di dicembre, fermo restando i termini previsti per la resa dei pareri, il bilancio di previsione 2021/2023 e il bilancio consolidato 2020. L'ente, nelle sue varie articolazioni politico-amministrative e gestionali, sta già cominciando a pensare ad una nuova metodologia di programmazione che sin dall'inizio dell'anno consenta di avviare le procedure per la predisposizione degli atti propedeutici al bilancio, impegnandosi, a partire dall'esercizio finanziario 2022, al rispetto dei termini per l'approvazione dei principali documenti di programmazione finanziaria".*

Sul punto questa Sezione ha evidenziato come "l'art. 151, comma 1, del T.U.E.L. dispone che gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione e prevede una precisa scansione temporale degli adempimenti contabili, al fine di garantire la corretta programmazione delle entrate e delle spese, non fondata sul superato criterio della spesa storica incrementale (art. 10, c. 1, d. lgs. n. 118/2011), coerente con il carattere autorizzatorio del bilancio di previsione. Il ritardo nell'approvazione dello strumento contabile di programmazione produce due ulteriori anomalie rispetto al cronoprogramma previsto dal legislatore. Da una parte, infatti, l'ente è limitato nella sua attività di gestione e resa dei servizi in virtù della previsione normativa di cui all'art. 163 T.U.E.L., che regola l'esercizio provvisorio e la gestione provvisoria; dall'altra, gli impegni di spesa, seppur limitati in virtù del citato articolo 163, si fondano sulle previsioni del bilancio pluriennale del ciclo precedente, le quali potrebbero non essere più rispondenti alla situazione attuale, con particolare riferimento alla previsione delle entrate" (Corte conti, sez. controllo Sicilia, n. 112/2020/PRSP).

Ancora più critica risulta l'approvazione del Rendiconto dell'esercizio 2017 e 2018 nel mese di dicembre e addirittura il rendiconto 2019 a febbraio del 2021, con un grave ritardo che produce conseguenze negative particolarmente rilevanti sulla corretta programmazione e gestione dell'ente. Il Collegio ribadisce che i termini fissati dal legislatore per l'approvazione dei documenti contabili non sono derogabili, imponendo all'Amministrazione di organizzarsi adeguatamente a regime per ottemperarvi compiutamente. Tali ritardi pregiudicano il fisiologico sviluppo del ciclo di bilancio, non rendono tempestive le attività di programmazione, gestione e rendicontazione, 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. La Sezione, pertanto, conferma il rilievo critico, invitando l'ente a superare questa illegittima prassi, che manifesta una criticità organizzativa di non scarsa rilevanza per le conseguenze negative sulla corretta gestione amministrativa e contabile del Comune.

2. **La composizione ed evoluzione del risultato di amministrazione** è esposta nella tabella che segue:

**Tabella 1**

	2015	2016	2017	2018	2019
risultato di amministrazione	1.981.629,96	1.626.223,05	1.554.078,97	1.854.614,50	1.633.239,69
FCDE	1.963.984,52	1.845.297,37	1.771.705,62	1.937.893,08	2.247.249,90
FAL					
fondo contenzioso	137.549,89	40.500,00	174.048,45	104.048,45	81.184,71
fondo società partecipate					
fine mandato		5.600,00	8.300,00	11.200,00	14.000,00
parte vincolata	603.884,19	423.562,50	18.777,13	26.096,04	28.785,05
investimenti		230.736,92	246.377,10	321.264,44	351.770,63
parte disponibile	-723.788,64	-688.736,82	-665.129,33	-545.887,51	-1.089.750,60

- 2.a. In ordine al disavanzo**, l'ente ne ha rappresentato l'evoluzione come segue:

**Tabella 2.**

Esercizio	Quote disavanzo da riaccertamento straordinario	Disavanzo atteso da riaccertamento straordinario	Disavanzo accertato	Extra Disavanzo
2015	25.227,51	731.597,90	723.788,64	
2016	25.227,51	706.370,39	688.736,82	
2017	25.227,51	681.142,88	665.129,33	
2018	25.227,51	655.914,98	545.887,51	
2019	25.227,51	630.687,47	1.089.750,60	459.063,13

La composizione delle varie componenti del disavanzo del comune può essere viceversa ricostruita sulla scorta delle tabelle che seguono.



**Tabella 3. Composizione disavanzo 2015.**

ANALISI DEL DISAVANZO	Alla data di riferimento del rendiconto dell'esercizio precedente 1/1/2015 (a)	Disavanzo al 31.12.2015 (b)	Disavanzo ripianato nell'esercizio (c) = (a) - (b)	Quota del disavanzo da ripianare nell'esercizio 2015 (d)	Ripiano disavanzo non effettuato nell'esercizio 2015 (e) = (d) - (c)
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	756.825,41	723.788,64	33.036,77	25.227,51	-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio da ripianare con piano di rientro					
<b>Totale</b>	<b>756.825,41</b>	<b>723.788,64</b>	<b>33.036,77</b>	<b>25.227,51</b>	<b>-</b>

Fonte: Rielaborazione a cura della Sezione di controllo per la Regione Siciliana.

**Tabella 4. Composizione disavanzo 2016.**

ANALISI DEL DISAVANZO	Alla data di riferimento del rendiconto dell'esercizio precedente 1/1/2016 (a)	Disavanzo al 31.12.2016 (b)	Disavanzo ripianato nell'esercizio (c) = (a) - (b)	Quota del disavanzo da ripianare nell'esercizio 2016 (d)	Ripiano disavanzo non effettuato nell'esercizio 2016 (e) = (d) - (c)
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	723.788,64	688.736,82	35.051,82	25.227,51	
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio da ripianare con piano di rientro					
<b>Totale</b>	<b>723.788,64</b>	<b>688.736,82</b>	<b>35.051,82</b>	<b>25.227,51</b>	

Fonte: Rielaborazione a cura della Sezione di controllo per la Regione Siciliana.

**Tabella 5. Composizione disavanzo 2017.**

ANALISI DEL DISAVANZO	Alla data di riferimento del rendiconto dell'esercizio precedente 31/12/2016 (a)	Disavanzo al 31.12.2017 (b)	Disavanzo ripianato nell'esercizio (c) = (a) - (b)	Quota del disavanzo da ripianare nell'esercizio 2017 (d)	Ripiano disavanzo non effettuato nell'esercizio 2017 (e) = (d) - (c)
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	688.736,82	665.129,33	23.607,49	25.227,51	1.620,02
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio da ripianare con piano di rientro					
<b>Totale</b>	<b>688.736,82</b>	<b>665.129,33</b>	<b>23.607,49</b>	<b>25.227,51</b>	<b>1.620,02</b>

Fonte: Rielaborazione a cura della Sezione di controllo per la Regione Siciliana.

**Tabella 6. Composizione disavanzo 2018.**

ANALISI DEL DISAVANZO	Alla data di riferimento del rendiconto dell'esercizio precedente 31/12/2017 (a)	Disavanzo al 31.12.2018 (b)	Disavanzo ripianato nell'esercizio (c) = (a) - (b)	Quota del disavanzo da ripianare nell'esercizio 2018 (d)	Ripiano disavanzo non effettuato nell'esercizio 2018 (e) = (d) - (c)
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	665.129,33	545.887,51	119.241,82	25.227,51	-
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio da ripianare con piano di rientro					
<b>Totale</b>	<b>665.129,33</b>	<b>545.887,51</b>	<b>119.241,82</b>	<b>25.227,51</b>	<b>-</b>

Fonte: Rielaborazione a cura della Sezione di controllo per la Regione Siciliana.

**Tabella 7. Composizione disavanzo 2019.**

ANALISI DEL DISAVANZO	Alla data di riferimento del rendiconto dell'esercizio precedente 31/12/2018 (a)	Disavanzo al 31.12.2019 (b)	Disavanzo ripianato nell'esercizio (c) = (a) - (b)		Quota del disavanzo da ripianare nell'esercizio 2019 (d)	Ripiano disavanzo non effettuato nell'esercizio 2019 (e) = (d) - (c)
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	545.887,51	545.887,51	0,00		25.227,51	25.227,51
Disavanzo 2019 derivante dal passaggio dal metodo semplificato al metodo ordinario di calcolo FCDE	0,00	138.522,42				
Disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio da ripianare con piano di rientro		405.340,67				
<b>Totale</b>	<b>545.887,51</b>	<b>1.089.750,60</b>			<b>25.227,51</b>	<b>25.227,51</b>

Fonte: Rielaborazione a cura della Sezione di controllo per la Regione Siciliana

Sul punto si rileva che:

- a. in merito al riaccertamento straordinario dei residui, è emerso un disavanzo di euro 756.825,41, da ripianare in anni 30; le quote di euro 25.227,51 sono state ripianate fino all'esercizio 2018, come da prospetti che precedono, con un maggiore recupero rispetto a quanto previsto, di cui l'ente potrà tenere conto riducendo il periodo del piano stesso;

b. il consuntivo 2019, tuttavia, ha determinato un disavanzo di euro 1.089.750,60, le cui componenti sono indicate nella tabella n. 7, con un maggiore disavanzo rispetto al 2018 di euro 543.863,09. Tale disavanzo dell'esercizio 2019 è così composto:

- euro 545.887,51 quale disavanzo da riaccertamento straordinario ancora da recuperare;
- euro 138.522,42 quale conseguenza del passaggio dal metodo semplificato al metodo ordinario per il calcolo del FCDE:

FCDE 2018	1.937.893,08
quota stanziata nel bilancio di previsione 2019	170.834,40
	2.108.727,48
FCDE 2019	2.247.249,90
	138.522,42

Per il disavanzo nascente dall'adeguamento del FCDE, con delibera n. 9 del 22 febbraio 2021 l'ente ha approvato un piano di rientro in 15 anni, per l'importo annuo di euro 9.234,828, ai sensi dell'art. 39 quater della legge n. 8/2020;

- euro 405.340,67, quale disavanzo ai sensi dell'art. 188 del TUEL da ripianare in tre anni.

Le cause che hanno determinato tale disavanzo, in quanto si riflettono sul calcolo del risultato di amministrazione, sono determinate dalla cancellazione di maggiori residui attivi rispetto ai passivi a seguito di riaccertamento ordinario dei residui e da maggiori pagamenti dovuti ad atti di transazione oltre a spese per liti e atti a difesa dell'ente locale, come evidenziato dall'organo di revisione nella relazione al rendiconto dell'esercizio in esame.

Nella memoria il Comune dichiara quanto segue: *“Per il 2019, in ordine alla composizione del risultato di amministrazione e del disavanzo atteso, si rileva un errore di riporto relativamente al disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui poichè, come correttamente osservato, non si è tenuto conto dei ripiani effettuati negli esercizi pregressi. Avendo approvato il rendiconto 2019 nel corso dell'esercizio 2021, lo scrivente responsabile ha previsto nel bilancio 2021/2023 i disavanzi da ripianare, con indicazione del disavanzo ordinario art. 188 Tuel, da ripianare in tre annualità, pari ad € 405.340,67 in luogo del disavanzo accertato con delibera di Consiglio Comunale n. 4/2021 pari ad € 320.540,71.*

Chiaramente, in occasione della determinazione del disavanzo atteso dell'esercizio 2020, le movimentazioni tengono conto di tre disavanzi così riassunti:

<i>Descrizione</i>	<i>Importo</i>
<b>A) DISAVANZO STRAORDINARIO DA RIPIANARE A CARICO DEL BILANCIO</b>	<b>545.887,51</b>
B) QUOTA ANNUA A CARICO DELL'ESERCIZIO 2020	25.227,51
<b>C) DISAVANZO RESIDUO ATTESO (A-B)</b>	<b>520.660,00</b>
D) DISAVANZO DA RIPIANARE PER DIVERSO CALCOLO FCDE RENDICONTO 2019	138.522,42
E) DISAVANZO ORDINARIO ART. 188 TUEL DA RENDICONTO 2019	405.340,67
<b>F) DISAVANZO RESIDUO ATTESO (C+D+E)</b>	<b>1.064.523,48</b>
G) DISAVANZO ACCERTATO CON IL RENDICONTO 2020	822.416,94
<b>H) DISAVANZO RECUPERATO</b>	<b>242.106,15</b>

È stata operata una suddivisione del disavanzo ordinario in € 135.113,56 per il triennio 2021/2023. All'esito di quanto sopra, si è proceduto ad allineare i dati".

A seguito di domanda del relatore in Adunanza sullo stato del procedimento di approvazione del rendiconto 2020 e del bilancio 2021/2023, il responsabile del servizio finanziario riferisce che, relativamente al rendiconto 2020, l'iter si è concluso con il parere del Collegio dei Revisori e il Consiglio comunale è stato convocato per il 26 novembre prossimo per l'approvazione; quanto al bilancio di previsione 2021-2023, il medesimo responsabile dichiara che nei giorni successivi all'Adunanza è prevista la deliberazione di Giunta, per procedere successivamente all'avvio dell'iter per l'approvazione.

Il Collegio prende atto del pieno recepimento, da parte dell'ente, della ricostruzione del disavanzo operata dal magistrato istruttore, nonché di quanto dichiarato in memoria e in Adunanza dal responsabile del servizio finanziario in merito all'iter di approvazione del rendiconto 2020 e alle modalità di recupero del disavanzo, in particolare della quota di euro 405.340,67, quale disavanzo ai sensi dell'art. 188 del TUEL, che l'ente prevede di ripianare in tre annualità (201/2023).

Su quest'ultimo profilo il Collegio richiama il punto 9.2.28 dell'allegato 4/2 al d. lgs. n. 118/2011, che così recita: "Il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad

esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. Sono escluse dall'applicazione del principio le sentenze che comportano la formazione di nuove obbligazioni giuridiche per le quali non era possibile effettuare accantonamenti. È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato”.

Alla luce della disposizione richiamata, l'ente dovrà coprire i 2/3 del disavanzo c.d. ordinario di euro 405.340.67 nell'esercizio 2021 e la restante parte nell'esercizio successivo.

Gli impegni assunti dall'ente verranno verificati in sede di esame del rendiconto 2020 e del bilancio di previsione 2021/2023.

**2b.** La consistenza del fondo contenzioso per gli esercizi dal 2015 al 2018, secondo gli importi descritti nella tabella del risultato di amministrazione, risulta da stime effettuate dal responsabile del servizio finanziario. Nell'esercizio 2019 l'ente non ha provveduto alla ricognizione del contenzioso esistente e, al riguardo, lo stesso organo di revisione riferisce di non potersi esprimere sulla congruità delle quote accantonate a copertura degli oneri del fondo.

Nella memoria il Comune dichiara che: *“Per come è emerso, si è riscontrata una carente attività di analisi e gestione del contenzioso (influenzata non di meno da due collocamenti a riposo nel corso dell'esercizio 2020 del personale responsabile). Dunque, in assenza di comunicazioni e contezza annuale dei rischi di soccombenza, stime e ricognizioni sono state effettuate dal responsabile del servizio finanziario. In un anno il settore AA.GG. ha cambiato quattro responsabili e al momento, ci si sta adoperando per ricostruire la consistenza in essere, in termini di stato del procedimento, rischi potenziali di soccombenza, stanziamenti ed impegni”*.

Sulla base di quanto dichiarato dall'ente, che conferma il rilievo istruttorio, la somma accantonata a titolo di fondo rischi contenziosi appare non congrua, in quanto non fondata sull'analisi dei giudizi pendenti e del rischio.

Il Collegio invita, pertanto, l'ente:

- a monitorare la situazione dei giudizi pendenti attraverso l'istituzione del "registro del contenzioso", nell'ambito del quale deve essere quantificato il rischio di soccombenza in percentuale (%), previo coinvolgimento dei responsabili dei Servizi competenti e dei legali che curano il patrocinio per conto dell'ente;
- ad accantonare nel medesimo fondo rischi la somma corrispondente all'importo complessivo del rischio di soccombenza che emergerà dalla predetta analitica ricognizione.

Il Collegio effettuerà uno specifico controllo sulla situazione del contenzioso pendente nell'ambito della verifica delle misure correttive disposte con la presente deliberazione.

**2c.** Non risulta accantonata alcuna somma nel fondo perdite società partecipate; dalla relazione al rendiconto 2019 si apprende che l'ente ha proceduto all'acquisizione di una nuova partecipata societaria ASMEL soc. Consortile r.l. e, inoltre, che il consorzio Ato idrico n. 5 - Enna in liquidazione, partecipato con una quota del 2,46%, ha subito una perdita d'esercizio di 80.408,43, ma, come evidenziato, l'ente non ha proceduto all'accantonamento al fondo perdite.

Delle società partecipate Ente parco Minerario Floristella Grottacalda e Ato n.1 S.p.a. in liquidazione non si è in grado di conoscere se vi sono state perdite di esercizio, in quanto, alla data della predisposizione della relazione dell'organo di revisione (18 gennaio 2021), non sono stati approvati i relativi bilanci d'esercizio.

Nella memoria l'ente dichiara: *"Il fondo perdite società partecipate non è stato mai movimentato, come giustamente osservato da Codesta Sezione di Controllo, ma ciò discende anche e principalmente dalle difficoltà per l'ente nel reperimento dei dati dei bilanci delle partecipate che, nonostante le note di sollecito, non riscontrano le stesse nei termini e, in taluni casi, non riscontrano affatto.*

*In merito all'ASMEL, partecipazione irrisoria pari allo 0,2%, e sulla quale insistono i dubbi sulla corretta identificazione quale società partecipata dall'ente (essendo la stessa, nei fatti, un consorzio di Comuni), si evidenzia come il collegio abbia indicato al consiglio comunale di procedere alla dismissione con la conseguenza, a valere dall'esercizio 2021, di non rientrare tra le partecipate. Si allegano le relative Deliberazioni.*

*Per l'ATO Idrico, oggi denominato ATI, il discorso è diverso poichè l'ente, all'atto dell'approvazione del bilancio di previsione 2020/2022, non era a conoscenza della perdita d'esercizio, non avendo predisposto il rendiconto 2019 e il consolidato 2019. È utile segnalare come adeguata previsione è stata stanziata nel bilancio 2021/2023 al fine di garantire l'ente ma la partecipata non ha comunque richiesto somme o inviato note per il ripiano in base alla quota percentuale posseduta dal comune.*

*In generale, salvo rarissime eccezioni come per il GAL Rocca di Cerere e l'Ente Parco Floristella Grottacalda, le società partecipate, come detto, non riscontrano le note e non inviano i bilanci approvati, con la naturale conseguenza di dover reperire, quando possibile, i dati sui portali istituzionali, con enormi difficoltà e dispendio di tempo. Con il Collegio precedente è stato chiaramente definito il quadro globale delle partecipate, distinto quelle che producono il bilancio, per definire il GAP ed operare il confronto, oltre a redigere il consolidato".*

Sul punto, il Collegio prende atto dei parziali chiarimenti forniti dall'ente e ribadisce l'obbligo per gli organi di vertice del Comune di richiedere e acquisire le informazioni relative alla situazione economico-patrimoniale delle società partecipate, attivando ogni strumento utile e previsto dall'ordinamento giuridico per ottenere i dati che consentano al socio pubblico di ottemperare agli obblighi di legge, provvedendo all'accantonamento nel fondo perdite nel caso in cui si verificano i presupposti di cui all'art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 175/2016.

In sede di misure correttive disposte con la presente deliberazione l'ente dovrà fornire un chiaro prospetto sulla situazione economico-patrimoniale delle proprie società partecipate, precisando l'ultimo bilancio approvato da tali organismi, il risultato di esercizio del triennio 2018/2020 e lo stato della procedura di dismissione della quota di Asmel.

3. In relazione alla **gestione di cassa** il Collegio rileva:
  - a. una preoccupante situazione finanziaria, determinata dall'utilizzo costante dell'anticipazione di tesoreria non restituita, che manifesta l'incapacità da parte dell'ente di far fronte ai pagamenti con le entrate ordinarie, così come rappresentato nella tabella successiva:

**Tabella 8.**

	2015	2016	2017	2018	2019
anticipazione concessa	2.060.563,81	2.030.564,00	2.095.339,00	1.941.760,00	1.518.196,00
anticipazione non restituita	1.341.335,41	845.201,47	877.831,41	379.217,43	764.122,36

- b. l'ente ha provveduto all'accertamento della consistenza della cassa vincolata al 31.12;
- c. la presenza di somme non reintegrate utilizzate in termini di cassa per euro 192.600,03;
- d. un fondo cassa, per l'esercizio 2018 e 2019, di euro 89.392,47 di somme interamente pignorate, per crediti vantati da terzi nei confronti di ATO rifiuti;
- e. l'ente, con delibera di Giunta n.60 del 6 luglio 2020, ha richiesto anticipazioni di liquidità ai sensi del D.L. 34/2020, ammontante ad euro 75.226,35, per essere destinata ad estinguere debiti certi liquidi ed esigibili.

Nella memoria il Comune rappresenta quanto segue: *“L'ente ha avviato un'attività di verifica delle partite vincolate in essere, delle somme pregresse pignorate per effetto dell'ATO rifiuti e del ricorso all'anticipazione di tesoreria. Appare superfluo evidenziare come, nel corso degli anni, abbia risentito della riduzione dei trasferimenti erariali, ampliando di conseguenza l'utilizzo della suddetta anticipazione per far fronte agli sfasamenti temporali in ordine agli incassi, aggravati, come riferito, dai ritardi nell'approvazione degli strumenti di programmazione che hanno determinato, a cascata, blocchi nei trasferimenti. Un circolo vizioso dal quale si sta cercando di uscire con molte difficoltà.*

*I dati del 2020 sono incoraggianti in quanto, pur avendo utilizzato l'anticipazione, si è provveduto alla sua integrale restituzione entro fine d'anno, invertendo il trend del passato recente. L'importo, infatti, delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12/20 ammonta ad € 19.417,97, diversamente dagli esercizi 2019 e 2018, rispettivamente per € 32.267,75 e per € 31.179,30.*

*L'ente ha provveduto dal 2019 alla verifica delle partite vincolate, producendo determinazioni alla fine e all'inizio di ogni esercizio.*

*Se l'ente incassasse tutti i tributi, i trasferimenti statali e regionali, oltre alle somme pregresse nei confronti di altri enti, entro l'esercizio, si potrebbe azzerare la presenza di somme non reintegrate utilizzate in termini di cassa alla scadenza. In ogni caso l'esercizio 2019, con il rendiconto*



*approvato nel corso dell'esercizio 2021, ha rappresentato l'unica stortura in termini di ritardo, con evidenti conseguenze. La consistenza del fondo cassa pari a € 89.392,47 per pignoramenti, è stata ridotta mediante recupero delle somme per procedimenti pregressi; nel corso degli anni, purtroppo, non è stato richiesto il dettaglio e non si è proceduto ad una puntuale verifica delle somme da sbloccare. Ad oggi tale fondo ammonta ad € 25.029,54, ed occorre insistere sullo sblocco integrale.*

*Per ciò che concerne l'anticipazione di liquidità, si rappresenta come l'ente, alla data della richiesta, avesse debiti certi, liquidi ed esigibili per l'importo di € 75.226,35, interamente pagati e rendicontati. Il Fondo è stato correttamente iscritto nel rendiconto della gestione 2020, allegato A-1 somme accantonate".*

Il Collegio prende atto di quanto rappresentato dall'ente, che si riferisce prevalentemente ai risultati del rendiconto 2020 (in corso di approvazione), ma deve rappresentare la grave e critica situazione di cassa dell'ente, destando, in particolare, preoccupazione il peggioramento dello stato di liquidità del Comune nel 2019 (rappresentato nella tabella 8), esercizio in cui l'importo dell'anticipazione di tesoreria non restituita al 31.12 si è incrementato.

Tale situazione dell'ente appare in contrasto con gli artt. 195 e 222 del TUEL e con il punto 3.26 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011; in particolare, quest'ultimo principio contabile dispone che : "Le anticipazioni di cassa erogate dal tesoriere dell'ente sono contabilizzate nel titolo istituito appositamente per tale tipologia di entrate che, ai sensi dell'articolo all'art. 3, comma 17, della legge 350/2003, non costituiscono debito dell'ente, in quanto destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente e destinate ad essere chiuse entro l'esercizio. Pertanto, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse" (cfr. Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 115/2020). La presenza di un debito da anticipazione di tesoreria è stata stigmatizzata dalle Sezioni Riunite di questa Corte, le quali hanno affermato che "costituisce grave irregolarità contabile la sussistenza di un debito da anticipazione di tesoreria alla chiusura dell'esercizio finanziario posto che, come chiarito dal paragrafo 3.26 del principio contabile allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, le anticipazioni di cassa non costituiscono debito dell'ente e devono essere restituite entro il medesimo esercizio finanziario nel

quale sono state concesse poiché destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità. Pertanto, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni di tesoreria deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse (...). Tale grave irregolarità contabile, reiterata per più esercizi finanziari (...) rileva il profilarsi della violazione dell'art. 119 ultimo comma della Costituzione che vieta il ricorso all'indebitamento per spesa corrente; infatti, secondo l'insegnamento della Consulta, la causa di finanziamento dell'anticipazione di tesoreria è da ritenersi compatibile con il predetto divieto soltanto nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (Corte Costituzionale, sentenza n. 188/2014)" (SS.RR. in sede giurisdizionale n. 8/2018). Il Giudice contabile, nella citata sentenza, aggiunge una precisazione che si attaglia perfettamente al caso in esame, in quanto evidenzia come risulta particolarmente preoccupante la situazione di quegli enti locali i quali, al "frequente e reiterato ricorso alle anticipazioni di cassa non integralmente rimborsate al termine di ciascun esercizio finanziario già di per sé sintomatico della precarietà degli equilibri strutturali di bilancio e della grave crisi di liquidità dell'Ente (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 23/SEZAUT/2014/QMIG)", aggiungono la mancata ricostituzione della cassa vincolata, in violazione dell'art. 195, comma 3, del T.U.E.L. "in contrasto con l'art. 243 bis, comma 8, lett. e), del Tuel che impone, tra l'altro, al fine di assicurare il graduale riequilibrio, la verifica della consistenza e l'integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione".

In sintesi, come più volte evidenziato da questa Sezione, l'uso eccessivo dell'anticipazione di tesoreria è indice di una persistente e grave crisi di liquidità, che "suscita seri dubbi sull'effettiva sostenibilità delle spese e sulla possibilità del mantenimento degli equilibri" (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 4/2019), considerato anche che l'anticipazione di tesoreria è divenuta una costante forma di finanziamento, che non è utilizzata soltanto per fronteggiare temporanee esigenze (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazioni n. 8/2019 e n. 93/2021/PRSP).

In conclusione, il Collegio rappresenta che la difficile situazione di cassa è espressione di una situazione finanziaria a rischio, che merita particolare attenzione da parte dell'ente, in collegamento necessario con l'incremento della riscossione.

5. In relazione alla **gestione di competenza**, dal prospetto di verifica degli equilibri, modificato dal D.M. 01.08.2019 e rilevabile sul sistema BDAP, il risultato della gestione di competenza presenta un saldo positivo di euro 174.039,48, la gestione complessiva con il risultato di amministrazione risulta negativa per euro 156.757,90.

Nella memoria il Comune evidenzia *“come l'ente nel 2019 abbia registrato un peggioramento della propria situazione, inficiando l'equilibrio complessivo, e conseguendo un disavanzo. Nel 2020, tanto la gestione di competenza che quella complessiva, hanno evidenziato un risultato positivo”*.

Il Collegio conferma il rilievo critico, invitando l'ente a porvi rimedio.

6. In relazione **alla tempestività dei pagamenti**, l'ente ha adottato le misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti; l'indice di tempestività dei pagamenti è pari 74,19 per il 2019, in diminuzione rispetto al dato di 76,04 giorni dell'esercizio 2018, ma comunque ancora lontano da una tempistica di liquidazione dei crediti compatibile con le esigenze dei creditori e dell'economia locale.

Nella memoria l'ente dichiara che: *“si registra la difficoltà per l'ente di provvedere con immediatezza ai pagamenti, fermo restando le difficoltà in termini di liquidità già meglio evidenziate. I ritardi nell'approvazione dei bilanci, e la mancata riscossione dei tributi pregressi, rappresentano una criticità da monitorare con costanza, sollecitando maggiore attenzione alle fasi di impegno e liquidazione dei settori dell'ente. Gli esercizi 2020 e 2021 sono stati gravati dall'emergenza covid-19, dalle sospensioni ministeriali in termini di riscossione dei tributi e di esenzioni/riduzioni di altri tributi, non producendo miglioramenti per la fase di riscossione”*.

Il Collegio conferma il rilievo critico, invitando l'ente a ridurre i tempi di pagamento.

7. In merito **all'attività di riscossione** il Collegio segnala:
  - a. la difficoltà della riscossione delle entrate relative al recupero dell'evasione IMU, che si attesta ad un valore pari al 24,03% per il 2015 degli accertamenti di competenza (accertato € 114.530,43 e riscosso € 27.522,00) e una non corretta programmazione finanziaria in riferimento ai valori accertati per il 2016 (€ 92.840,00), con l'assenza di riscossioni.

Negli esercizi 2017, 2018 e 2019 si conferma l'assenza di riscossioni, a fronte di accertamenti IMU, rispettivamente, di euro 208.965,21, di euro 220.516,70 e di euro 228.450,11 (cfr. punto 2.1 del Sezione I.III gestione finanziaria dei questionari rendiconti).

**Tabella 9**

	2015			2016			2017			2018			2019		
	accertato	riscosso	% riscoss	accertato	riscosso	% riscoss	accertato	riscosso	% riscoss	accertato	riscosso	% riscoss	accertato	riscosso	% riscoss
Imu	114.530,43	27.522,00	24,03	92.840,00	0,00	0,00	208.965,21	0,00	0,00	220.516,70	0,00	0,00	228.450,11	0,00	0,00
Tarsu Tari	33.155,00	33.155,00	100,00	72.103,76	72.103,76	100,00	69.174,05	39.174,05	56,63	43.210,26	18.849,59	43,62	20.500,00	20.500,00	100,00
	147.685,43	60.677,00	41,09	164.943,76	72.103,76	43,71	278.139,26	39.174,05	14,08	263.726,96	18.849,59	7,15	248.950,11	20.500,00	8,23

- b. La difficoltà di riscossione delle entrate proprie: a fronte di accertamenti per euro 3.109.343,79 del Titolo I, si rileva una riscossione di euro 2.128.108,21 e residui della competenza per euro 981.235,58 (cfr. BDAP esercizio 2019).

Nella memoria il Comune dichiara: *“Sembrirebbe non essere stata avviata una fattiva ed incisiva attività di recupero tributario, come evidenziato nelle Vs osservazioni e dall'esame della documentazione in possesso dell'ente. Negli ultimi anni l'entrata in vigore del cosiddetto “federalismo fiscale” ha comportato, per le riscossioni di competenza, squilibri in ordine alla gestione di cassa. Ciò in conseguenza, da una parte, dei tardivi oltreché ridotti trasferimenti erariali e regionali, dall'altra, ai tardivi pagamenti da parte dei contribuenti, vessati da un carico fiscale eccessivo e da scadenze ravvicinate di numerosi tributi. In particolar modo, si fa rilevare che, una delle cause principali di tale squilibrio di cassa, va ascritto ad esempio alla discrasia temporale tra la prestazione del servizio di igiene ambientale e l'effettiva riscossione del tributo (Tarsu, Tari) ad essa collegato.*

*Si sta cercando di invertire la rotta e il Servizio Tributi ha predisposto e sta predisponendo tutta una serie di iniziative concrete per il recupero dell'elusione/evasione e per semplificare gli adempimenti a carico dei contribuenti. Nel corso degli ultimi due anni si è provveduto a bonificare la banca dati dei contribuenti; sono state avviate attività di verifica e controllo dei carichi tributari affidati agli agenti esterni della riscossione. Analogo discorso per i residui attivi, per l'anzianità degli stessi e l'iscrizione in bilancio. In ordine ai residui attivi mantenuti, su sollecitazione del precedente Collegio dei Revisori, oltre che del nuovo Collegio insediatosi, l'ente ha provveduto gradualmente alla cancellazione degli stessi, ritenendo in molti casi errata l'imputazione in bilancio proprio per l'impossibilità di incassarli. Con l'ultimo riaccertamento dei residui attivi e passivi, propedeutico al rendiconto della gestione 2020, sono stati cancellati quasi un milione di euro di residui attivi, per un totale nei tre anni di circa un milione e mezzo*

*di euro. (...) L'ente ha proceduto all'approvazione dei ruoli Tari e Imu 2015, lo scorso 18 ottobre, e si stanno notificando ai contribuenti, con accertamento esecutivo, la Tari e l'Imu 2016. È ovvia l'intenzione dell'ente, fin dall'inizio del prossimo esercizio, procedere con i successivi ruoli ed accertamenti. Purtroppo, la normativa statale, pur non prevedendo una nuova sospensione, con il D.L. n. 146/2021 ha aumentato i termini per il pagamento a 150 giorni, ossia 5 mesi dalla notifica della cartella di pagamento, relativamente a tutti gli atti notificati nell'ultimo quadrimestre del 2021 (dal 1° settembre al 31 dicembre 2021). Per rendere più efficace l'attività di riscossione, fermo restando le limitazioni normative già discusse in precedenza, sono stati approvati dal Consiglio Comunale due regolamenti per il contrasto all'evasione e per la rateizzazione dei tributi comunali. In atto si sta definendo il nuovo regolamento Tari per la rimodulazione delle scadenze per la bollettazione, prevedendo l'emissione del saldo nell'esercizio, facilitando in tal senso la riscossione. Salvo nuovi provvedimenti di sospensione delle attività di riscossione o di esenzione/riduzione dei tributi comunali, l'ente dovrebbe iniziare ad incassare migliorando la propria situazione in termini di capacità di riscossione. Il FCDE è stato correttamente calcolato e stanziato".*

Il Collegio evidenzia una strutturale incapacità dell'ente nell'organizzazione e attuazione dell'attività di recupero dei crediti e della riscossione dei tributi, la quale merita una particolare attenzione da parte degli organi di governo, gestionali e di controllo del Comune, pur intravedendo timidi segnali di miglioramento, che andranno tutti verificati in sede di esame delle misure correttive e nel successivo ciclo di controlli. Come questa Sezione ha più volte rappresentato, anche il Giudice delle leggi ha recentemente evidenziato come una bassa capacità di riscossione è un "problema prevalentemente organizzativo" (Corte costituzionale n 4/2020).

Il Collegio evidenzia, in particolare, le gravi inefficienze gestionali derivanti dall'assenza di riscossioni IMU nel 2016, 2017, 2018 e 2019.

Sul punto si richiama quanto più volte rammentato da questa Sezione in ordine alle conseguenze di tale attività omissiva, la quale, qualora provocasse la prescrizione dei crediti dell'ente, potrebbe generare responsabilità erariale (del. n. 97/2021/PRSP).

Il Collegio effettuerà uno specifico "focus" sull'attività di accertamento e riscossione delle entrate locali (nonché sul recupero dell'evasione) in sede di analisi delle misure correttive disposte con la presente deliberazione, considerata la rilevanza di tale attività in un sistema tendente al superamento della finanza derivata di trasferimento.

8. In merito **agli organismi partecipati** il Collegio rappresenta:

a. Per gli esercizi considerati, il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate.

b. La mancata sottoscrizione, da parte degli organi di revisione delle partecipate, della effettuata conciliazione dei rapporti creditori/debitori.

Con la memoria il Comune rappresenta: *“Dall’atto dell’insediamento dello scrivente, l’ente ha provveduto alla ricognizione dei debiti e dei piani di rientro per le quote da riversare, pur rilevando la mancata sottoscrizione da parte degli organi di revisione delle partecipate del prospetto crediti/debiti. In essere, si deve solamente riconoscere all’Ente Parco Floristella le quote 2016-2017 per complessivi € 27.888,60, accantonate all’interno del fondo passività potenziali del bilancio di previsione 2021/2023. Le stesse, una volta appurata l’esistenza del debito per l’ente, verranno liquidate previo riconoscimento del debito fuori bilancio in quanto somme pregresse non impegnate”.*

Sui punti a) e b) questa Sezione ha più volte rappresentato l’importanza “di rilevare costantemente i rapporti economici e patrimoniali con le società partecipate, al fine di consentire con immediatezza di individuare disallineamenti contabili e le perdite che le stesse possono generare”, evidenziando come “le operazioni di allineamento contabile con gli organismi partecipati presentano una duplice finalità, mirando a rilevare l’eventuale emersione di passività non conosciute e ad agevolare il consolidamento con i bilanci degli organismi partecipati” (del. n. 69/2019). La mancata conciliazione delle partite contabili rappresenta, pertanto, un rilevante fattore di rischio per gli equilibri di bilancio dell’ente locale. Si rappresenta, altresì, che deve essere il Comune, in qualità di socio, a farsi parte diligente e ad attivare tutti gli strumenti previsti dal codice civile al fine di ottenere il riscontro di quanto richiesto dagli organi di controllo delle partecipate “eventualmente avvalendosi dei rimedi codicistici in presenza di omissioni degli organi di controllo” (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 111/2020/PRSP; da ultimo del. n. 97/2021/PRSP).

c. Il magistrato istruttore aveva rilevato che non risultava che l’ente avesse provveduto, negli esercizi in esame, all’analisi dell’assetto complessivo di tutte le partecipazioni possedute, dirette e indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione.

Con la memoria il Comune trasmette la delibera di Consiglio comunale n. 5 dell’8.2.2021, con la quale viene effettuata la ricognizione al 31.12.2020, che prevede la dismissione della

partecipazione “Asmel consortile soc. Cons. A r.l.”, così come richiesto dal Collegio dei Revisori con il parere n. 44 del 07/09/2020, a valere dal 2021 e la delibera di C.C. n. 115 del 6 novembre 2020 di recesso dall’Asmel.

Sulla scorta delle risultanze della citata delibera di C.C. n. 5/2021, gli organismi partecipati dall’ente sono i seguenti:

**Tabella 10**

Nome partecipata	Quota	Stato
ATO ENNAEUNO SPA In liquidazione	4,36%	Fallita
A.T.I. di Enna	2,46%	IN ATTIVITA
GAL ROCCA DI CERERE	3,45%	IN ATTIVITA
ENTE PARCO MINERARIO FLORISTELLA GROTTACALDA	9,03%	IN ATTIVITA
Asmel consortile soc. Cons. A r.l.	0,2%	Avviata procedura di dismissione quota
SRR Società per regolam. del serv. di gest. Rif. ATO n. 6 Enna SOC. CONSORT. PER AZIONI	5,14%	IN ATTIVITA

A seguito di richiesta in Adunanza del magistrato istruttore, l’ente dichiara di avere proceduto alla razionalizzazione delle partecipazioni, trasmettendo dopo l’adunanza i seguenti atti:

- delibera di C.C. n. 79 del 29 novembre 2017, avente ad oggetto “Approvazione revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24 d. lgs. 19 agosto 2016 n. 175 come modificato dal decreto legislativo 16 giugno 2017 n. 100 - Ricognizione partecipazione possedute - Individuazione partecipazione da alienare - Determinazioni per alienazioni”;
- delibera di C.C. n. 15 dell’8 febbraio 2019, avente ad oggetto “Approvazione ricognizione delle partecipazioni pubbliche ex art. 20 d.lgs. 19.08.2016 n. 175 modificato dal d.lgs. 16.06.2017 n. 100” alla data del 31.12.2018.
- deliberazione del Commissario straordinario assunta con i poteri del C.C. n. 8 del 24 settembre 2020, avente ad oggetto Approvazione ricognizione delle partecipazioni pubbliche ex art. 20 d.lgs. 19.08.2016 n. 175 modificato dal d.lgs. 16.06.2017 n. 100” alla data del 31.12.2019.

8. **In relazione ai residui**, si rappresenta:

- a. La formazione di nuovi residui e un basso tasso di realizzazione del totale dei residui attivi, determinati dall'incapacità dell'ente di procedere alla riscossione e la presenza di una consistente mole di residui passivi, che indubbiamente riflette l'inadeguatezza dell'Ente nel gestire celermente la fase dei pagamenti, rappresentata nelle tabelle seguenti:

Tabella 11

residui attivi	2015	2016	2017	2018	2019
residui di competenza	2.445.571,51	1.550.830,61	1.303.770,06	1.518.846,63	2.509.521,96
residui esercizi precedenti	2.500.333,10	2.842.483,55	3.263.468,43	3.087.541,62	2.716.513,29
<b>totale</b>	<b>4.945.904,61</b>	<b>4.393.314,16</b>	<b>4.567.238,49</b>	<b>4.606.388,25</b>	<b>5.226.035,25</b>

residui passivi	2015	2016	2017	2018	2019
residui di competenza	2.411.693,22	2.295.047,14	1.983.228,18	1.787.110,64	2.890.724,44
residui esercizi precedenti	256.303,84	543.706,31	1.016.899,97	973.016,69	713.901,75
<b>totale</b>	<b>2.667.997,06</b>	<b>2.838.753,45</b>	<b>3.000.128,15</b>	<b>2.760.127,33</b>	<b>3.523.626,19</b>

- b. Si rileva, inoltre, quale ulteriore elemento di criticità, la conservazione di residui attivi riferiti ad annualità con anzianità superiore ai 5 anni, che desta perplessità in ordine al permanere dell'esigibilità di tali crediti, soprattutto relativi alla Tarsu. Sul punto si rimanda alle osservazioni dell'ente e alle conclusioni del Collegio esposte nel paragrafo 7.
- c. **In merito alla situazione debitoria**, la situazione dell'ente è rappresentata nel seguente prospetto:



**Tabella 11**

	2015	2016	2017	2018	2019
lettera a) - sentenze esecutive	33.746,83		77.580,97		38.620,50
lettera b) - copertura disavanzi					
lettera c) - ricapitalizzazioni					
lettera d) procedure espropriative	4.500,00				
lettera e) acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa	32.673,00		3.541,11		
Totale	70.919,83		81.122,08		38.620,50

In merito ai debiti fuori bilancio si rappresenta che, dall'attestazione dei responsabili dei servizi, risulta l'insussistenza di debiti da riconoscere per gli esercizi 2016 e 2018 e ancora da riconoscere per gli altri esercizi.

Nella memoria l'ente dichiara che *"non si riscontrano eccessivi debiti. Sono state acquisite le dichiarazioni da parte di tutti i Settori e sono stati richiesti lo stato attuale del contenzioso e la consistenza dei debiti da riconoscere in Consiglio Comunale. Si ritiene, ad oggi, e salvo comunicazioni diverse, congruo il fondo per passività potenziali stanziato in bilancio.*

Il Collegio, pur dando atto della non preoccupante situazione debitoria, invita l'ente a prestare particolare attenzione al contenzioso pendente e alle procedure di spesa.

9. **Il superamento dei valori limite da parte dell'ente dei parametri di deficitarietà n. 3 e n. 9**, previsti dal D.M. 18 febbraio 201, con una percentuale per il parametro n.3 - ammontare dei residui attivi, di cui al titolo I e al titolo III, provenienti dalla gestione dei residui attivi, superiore al 65% rapportato agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III - per il 2015 del 74,92% e per il 2016 del 76,41%, e per il parametro n.9 (anticipazione di tesoreria non restituita superiore al 5% rispetto le entrate correnti) con una percentuale per il 2015 del 24,03 % (non certificato nel sito di finanza locale) e per il 2016 del 18,13 %; a questi per il solo esercizio 2016 si aggiunge il parametro n.6 relativo alle spese del personale con una percentuale del 41,24%; nell'esercizio 2017 si conferma il mancato rispetto dei tre parametri dell'anno precedente.

Per gli esercizi 2018 e 2019 (D.M. 28 /12/2018):

- parametro n.2 (Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente) minore del 22%;
- parametro n.3: anticipazione chiuse solo contabilmente.

\*\*\*\*\*

Conclusivamente, la Sezione, al fine di prevenire potenziali pregiudizi per i futuri equilibri di bilancio, ravvisa la necessità di richiamare l'Amministrazione comunale sulle criticità sopra evidenziate con lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario.

La Sezione ha evidenziato in più occasioni come “gli scostamenti dai principi del d.lgs. n. 118/2011 non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma possono risultare strumentali ad una manovra elusiva dei principi di equilibrio di bilancio, come affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 279/2016)” (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 125/2018).

La Sezione, pertanto, accerta la sussistenza di una preoccupante situazione economico-finanziaria, con un rilevante disavanzo da recuperare e una grave situazione di cassa. L'ente deve, pertanto, provvedere a rimuovere le irregolarità accertate e procedere nella direzione di una rigida e severa politica economica di rientro dal disavanzo, al fine di porre rimedio alla tendenza negativa, che potrebbe in futuro sfociare in una irrimediabile situazione di squilibrio.

In considerazione dei gravi elementi di criticità emersi e della presenza di un rilevante disavanzo, questa Corte accerta che l'ente, nelle more dell'adozione delle misure correttive ex art. 148-bis TUEL scaturenti dalla presente deliberazione, sia da considerare assoggettato alle limitazioni previste dall'art. 188, comma 1 quater, del T.U.E.L., consistenti nel divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge (il cui rispetto dovrà essere verificato dall'organo di revisione), precisando che la disposizione fa salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi.

Si rammenta che l'applicazione del predetto divieto sussiste fino a quando permane l'onere di copertura del disavanzo effettivo accertato o da quello derivante dai debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare, condizioni che il Comune è tenuto a verificare e sui cui l'organo di revisione deve attentamente vigilare.

## **P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, in base alle risultanze delle relazioni rese dall'organo di revisione ed esaminati i questionari sui Rendiconti per gli esercizi 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 e sul bilancio di previsione 2020/2022 del Comune di Valguarnera Caropepe,

### **ACCERTA**

1. La presenza, nei termini di cui in motivazione, dei seguenti profili di irregolarità contabile e criticità per gli equilibri di bilancio, nonché di difformità dalla sana gestione finanziaria, con riferimento rendiconti degli esercizi finanziari 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 del Comune di Valguarnera Caropepe:
  - a. il ritardo nell'approvazione dei documenti contabili rispetto ai termini di legge;
  - b. risultati di amministrazione che fanno emergere la presenza di disavanzi di amministrazione, nell'esercizio 2019 incrementati (€ 1.089.750,60) e così composto: euro 545.887,51 quale disavanzo da riaccertamento straordinario ancora da recuperare; euro 138.522,42 quale conseguenza del passaggio dal metodo semplificato al metodo ordinario per il calcolo del FCDE; euro 405.340.67, quale disavanzo ai sensi dell'art. 188 del TUEL;
  - c. la non congruità degli accantonamenti al fondo contenzioso e al fondo perdite società partecipate;
  - d. il ricorso costante all'anticipazione di tesoreria, nel periodo preso in esame (2015/2019) per importi significativi e l'utilizzo di fondi aventi specifica destinazione da ricostituire;
  - e. la grave difficoltà della riscossione delle entrate relative al recupero dell'evasione IMU e l'assenza di riscossioni per questo tributo negli esercizi 2017, 2018 e 2019;
  - f. la formazione di nuovi residui, un basso tasso di realizzazione del totale dei residui attivi (cfr. tabella 11) e la conservazione di residui attivi riferiti ad annualità con anzianità superiore ai 5 anni;
  - g. in merito agli organismi partecipati, per gli esercizi considerati, il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e

patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate e si rileva la mancata sottoscrizione, da parte degli organi di revisione delle partecipate, della effettuata conciliazione dei rapporti creditori/debitori;

h. il superamento dei valori limite da parte dell'ente dei parametri di deficitarietà in tutti gli esercizi presi in esame.

2. Che, nelle more dell'adozione delle misure correttive tese al ripristino dell'equilibrio di bilancio e al recupero del disavanzo, il Comune di Valguarnera Caropepe è assoggettato alle limitazioni previste dall'art. 188, comma 1 quater, del T.U.E.L., consistenti nel divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge e fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi, onerando l'Organo di revisione della relativa verifica.

#### **RACCOMANDA**

- di procedere al recupero dei disavanzi di amministrazione, secondo le modalità previste dal legislatore per ciascuna tipologia di disavanzo;
- di procedere alla corretta iscrizione degli accantonamenti al Fondo contenzioso e al Fondo perdite società partecipate, nonché di adottare misure organizzative per l'attivazione di un sistema informativo sui rapporti con gli organismi partecipati;
- di procedere alla revisione organizzativa dell'attività di riscossione e di lotta all'evasione tributaria, al fine di garantire un livello ed una percentuale delle entrate da allineare con la previsione dell'equilibrio di bilancio.

#### **DISPONE**

Che l'Ente trasmetta a questa Sezione di Controllo, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL e dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011, le misure correttive adottate entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente deliberazione, in virtù di quanto esposto in parte motiva, ai fini della relativa verifica.

#### **DISPONE**

- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia trasmessa:
  - al Consiglio Comunale - per il tramite del suo Presidente -, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Valguarnera Caropepe;

- che, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia sia altresì pubblicata sul sito *internet* dell'Amministrazione secondo le modalità di legge.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 16 novembre 2021.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Massimo Giuseppe Urso)

IL PRESIDENTE

(Anna Luisa Carra)

Depositato in segreteria il

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE