

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 20 febbraio 2018, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Francesco Albo	- Consigliere – relatore
Gioacchino Alessandro	- Primo referendario

\*\*\*\*\*

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

visto, in particolare, 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";

visto l'art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 142/2016/INPR del 12 luglio 2016 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 2015";

vista la deliberazione di questa Sezione n. 143/2016/INPR del 12 luglio 2016 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 2016/2018";

viste le note del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 22 novembre 2016 (prot. Cdc 10292) e 16 dicembre 2016 (prot. Cdc 11506), con le quali sono state inoltrate all'ente le suindicate deliberazioni, unitamente alle indicazioni operative per la compilazione dei relativi questionari;

vista la relazione di deferimento, redatta dal Magistrato all'esito dell'istruttoria, con nota prot. Cdc n. 70755288 del 2 febbraio 2018;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 85/2018/CONTR del 9 febbraio 2018 con la quale la Sezione del controllo, è stata convocata in adunanza pubblica del 20 febbraio 2018, per gli adempimenti di cui al menzionato art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, con invito a depositare memorie entro i tre giorni liberi antecedenti l'adunanza;

vista la memoria del comune di Baucina, a firma del sindaco, acquisita al prot. Cdc n. 1536 del 16 febbraio 2018;

udito il relatore, Cons. Francesco Albo;

uditi, in rappresentanza dell'ente, il sindaco dott. Ciro Coniglio e la responsabile del servizio finanziario dott.ssa Adriana Sciortino.

\*\*\*\*\*

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, vieppiù a seguito del novellato quadro scaturito dalle legge costituzionale n.1/2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213/2012.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale peculiare forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. da ultimo la sentenza n. 39/2014 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, 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, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

Da ultimo, l'art. 148 bis del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (TUEL), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella legge 213/2012 (recante il rafforzamento del quadro dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti) prevede che in caso di accertamento, da parte della Sezione, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, è fatto obbligo agli enti destinatari di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di competenza. Quanto al contenuto del controllo è, peraltro, espressamente stabilito che ai fini della suddetta verifica le Sezioni della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

\*\*\*\*\*

All'esito dell'istruttoria condotta sulla documentazione trasmessa dall'organo di revisione dell'ente e sui documenti contabili del comune di Baucina, sono emersi, allo stato degli atti, i seguenti profili di criticità, elencati in sede di deferimento:

#### **A. Osservazioni in ordine alle misure correttive sul rendiconto 2014**

La maggior parte dei rilievi oggetto di deferimento è già stata oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione nei precedenti controlli finanziari.

Da ultimo, a seguito della deliberazione n. 217/2016/PRSP del 17 novembre 2016 relativa al rendiconto dell'esercizio 2014, il comune di Baucina, con nota prot. 885 del 25 gennaio 2017, ha trasmesso copia della delibera del Consiglio comunale avente ad oggetto: "Presa d'atto deliberazione Corte dei conti n.217/2016/PRSP in ordine al controllo finanziario sul rendiconto 2014 – Elementi correttivi effettuati e/o preventivati."

## **B. Osservazioni sul Rendiconto 2015**

1. relativamente al patto di stabilità interno:
  - a. la presenza nella certificazione del patto di un saldo obiettivo, pari a 183 migliaia di euro, diverso da quello determinato nell'All. OB/15/C di calcolo dell'obiettivo di competenza mista, che riporta un importo pari a 204 migliaia di euro;
  - b. l'apparente rispetto del saldo obiettivo del patto di stabilità 2015, formalmente conseguito con il margine di 311 migliaia di euro. Tuttavia, la certificazione è stata effettuata utilizzando i dati di preconsuntivo, mentre l'utilizzo di dati del rendiconto 2015, emergerebbe un saldo negativo pari a -338 migliaia di euro;
2. relativamente agli equilibri di bilancio:
  - a) il disavanzo di competenza pari a 40.572,46 euro;
  - b) la mancata corrispondenza del FPV di entrata individuato in fase di riaccertamento straordinario dei residui (pari a 53.039,96 euro) e il FPV al 31 dicembre 2014 indicato nel prospetto della composizione del fondo per missioni e programmi, allegato al rendiconto (pari a 43.743,11 euro);
  - c) la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità concessa dalla Cassa depositi e prestiti pari a 127.329,70 euro congiuntamente alle entrate per anticipazioni di tesoreria;
3. dubbi sull'attendibilità del risultato di amministrazione al 31.12.2015 e sulla congruità di alcune poste contabili accantonate in grado di inficiare l'attendibilità del risultato di amministrazione, in particolare:
  - a. relativamente al Fondo crediti di dubbia esigibilità:
    - i. la mancata coerenza dell'importo del fondo al 1 gennaio 2015, indicato nella delibera di riaccertamento dei residui per 93.422,57 euro e nel prospetto 4.4.2 del questionario sul bilancio di previsione per 193.422,57 euro;
    - ii. l'apparente errata determinazione dello stanziamento del fondo al bilancio di previsione, calcolato come l'incidenza delle riscossioni in conto residui sui residui iniziali invece che come rapporto tra accertamenti e riscossioni di competenza;
    - iii. l'apparente errata determinazione del fondo al 31/12/2015, indicato per 107.193,45, a fronte di uno stanziamento nel bilancio di previsione 2015 di pari importo e di un fondo al 1 gennaio 2015 di euro 93.422, 57 euro. L'applicazione del metodo semplificato, indicata dal revisore, dovrebbe implicare un accantonamento al risultato di amministrazione pari alla somma dei due precedenti importi, scomputata dell'eventuale utilizzo del fondo. (Ipotizzando un fondo di 200.616,02 euro, il totale disponibile del risultato di amministrazione sarebbe negativo, pari a -10.234,87 euro;)

- b. l'assenza del vincolo per l'anticipazione di liquidità di cui al D.L. 35/2013 e D.L.78/2015, non compensato dalla presenza di residui passivi del titolo III;
4. relativamente alla gestione di cassa:
- a) l'elevata incidenza sulle entrate correnti dell'anticipazione di tesoreria non rimborsata al 31 dicembre, pari al 12,5%, tale da superare il limite previsto per il parametro di deficitarietà strutturale n.9;
  - b) la mancata coincidenza tra accertamenti del titolo V, categoria 1, di entrata ed impegni del titolo III di spesa, pari rispettivamente a 1.865.793,01 (di cui 1.738.463,31 anticipazioni di tesoreria e 127.329,70 anticipazioni di liquidità) e 1.906.865,31 euro (di cui 1.738.463,31 rimborso per anticipazioni di tesoreria dell'esercizio 2015 e 168.402,00 euro anticipazione di tesoreria non rimborsata al 31/12/2014);
  - c) la presenza di fondi vincolati da ricostituire per un importo pari 229.760,18 euro;
5. relativamente la gestione dei residui:
- a) la presenza di importi discordanti dei residui passivi al 31/12 euro, in particolare il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione riporta 469.338,43 euro e il rendiconto (SIRTEL) 402.500,99 euro;
  - b) l'eliminazione, in fase di riaccertamento straordinario di residui, di residui passivi del titolo III relativi a anticipazione di tesoreria inestinta al 31/12/2014 per 168.402,00, con conseguente sovrastima del risultato di amministrazione al 1/1/2015;
  - c) l'elevato volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III, pari al 60,3% e superiore al limite del 42 per cento fissato per il parametro di deficitarietà strutturale;
  - d) l'elevato volume dei residui passivi totali del titolo I rispetto alla Spesa corrente, impegnata al medesimo titolo, pari al 43,6%, superiore quindi al limite del 40 per cento fissato per il parametro di deficitarietà strutturale;
6. la presenza di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per 10.126,55 euro;
7. la bassa riscossione dei proventi da recupero evasione tributaria, pari al 5,7%;
8. il mancato contenimento della spesa per il personale nei limiti della media impegnata nel triennio 2011-2013, ai sensi dell'art. 1, co. 557 della legge n.296/2006;
9. relativamente agli organismi partecipati, il mancato adempimento previsto dall'art.11, co.6, lett. j, del d.lgs. 118/2011 relativo alla conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati.

### **C) Osservazioni in ordine al rendiconto 2016**

1. dubbi sulla determinazione del risultato di amministrazione, per la presenza di incongruenze nei dati relativi alla composizione dello stesso, in particolare:
  - a. ai fini del computo del FPV, si registrano discrasie tra le risultanze ufficiali e quelle riportate nel quadro del risultato di amministrazione al 31/12/2015;
  - b. FCDE discordanza degli importi riferiti al Fondo al 31/12/2015. Quest'ultimo passa da euro 107.193,45 del 2015 ad euro 208.993,25 al 31/12/2016, con un incremento di 101.799,8. Lo stanziamento previsto nel bilancio di previsione è indicato per 160.500 euro, infine l'allegato c) Fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al rendiconto riporta un fondo pari a 34.403,83 euro (BDAP). In merito alla congruità dei fondi, l'organo di revisione riferisce che l'amministrazione si avvale della riduzione del 36% come già optato nel bilancio 2015. Tale metodo appare non in linea con i principi contabili di cui all'allegato 4/2 del d. lgs. 118/2011, che prevedono un accantonamento ridotto pari al 50% nell'esercizio 2016 (36% nel 2015);
  - c. l'assenza dell'accantonamento per le perdite degli organismi partecipati, che nell'esercizio 2015 ammontava 348.115,98 euro;
  - d. l'assenza di un accantonamento per rischi spese legali e contenzioso, per il quale era previsto uno stanziamento nel bilancio di previsione pari a 5.000 euro, inoltre nel rendiconto 2015 era presente un accantonamento pari a 133.965,29 euro. In merito, l'organo di revisione (pag. 29 del parere dell'organo di revisione) riferisce di una passività potenziale di 156.091,84 euro e di un accantonamento quale fondo rischi per i maggiori costi della partecipata Coinres in liquidazione, pari a 162.697,62 euro. Tale accantonamento non è riscontrabile nella composizione del risultato di amministrazione;
2. relativamente alla gestione di cassa si rileva il perdurare delle medesime criticità indicate al punto 3 delle osservazioni sul rendiconto 2015, ed in particolare:
  - a. l'elevata incidenza sulle entrate correnti dell'anticipazione di tesoreria non rimborsata al 31 dicembre, pari al 7% (152.792,62 euro);
  - b. la mancata coincidenza tra accertamenti del titolo 7 e impegni del titolo 5 per anticipazioni di tesoreria;

entrate -titolo 7		spesa -titolo 5	
accertato	1.818.970,94	impegnato	1.962.373,19
riscosso	1.557.483,79	pagato	1.809.580,57

- c. la presenza di fondi vincolati da ricostituire per un importo pari 425.995,23 euro;

3. la bassa capacità di riscossione delle entrate del titolo III, pari al 24,3% degli accertamenti, i quali risultano aumentati rispetto alle previsioni definitive di 86.178,15 euro;

Entrate	Previsione definitiva (competenza)	Accertamenti in c/competenza (A)	Incassi in c/competenza (B)	% Incassi/accertamenti in c/competenza (B/A*100)	Previsioni - Accertamenti
Titolo III	393.987,42	480.165,57	116.523,18	24,27	- 86.178,15

4. relativamente alla verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica: discordanza tra i dati riportati nel prospetto per il monitoraggio delle risultanze del saldo di finanza pubblica a dicembre 2016 e i dati ufficiali del rendiconto;
5. la presenza di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento pari a 25.000 euro.

\*\*\*\*\*

## **Analisi dei fattori di criticità oggetto di deferimento**

### **A. Verifica misure correttive**

La maggior parte dei rilievi sopra descritti è già stata oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione nelle precedenti sessioni di controllo finanziario, esitate, da ultimo, nella deliberazione n. 217/2016/PRSP del 17 novembre 2016.

L'ente, con nota prot. 885 del 25 gennaio 2017, ha trasmesso copia della delibera del Consiglio comunale avente ad oggetto: "Presenza d'atto deliberazione Corte dei conti n.217/2016/PRSP in ordine al controllo finanziario sul rendiconto 2014 – Elementi correttivi effettuati e/o preventivati."

Con tale provvedimento, prende atto della succitata deliberazione di accertamento e riporta pedissequamente il contenuto delle precedenti memorie trasmesse per l'adunanza in data 11 ottobre 2016 – con nota prot. 3186 del 11 ottobre 2016.

Nelle memorie, l'amministrazione stessa dà atto del permanere di alcune criticità, quali l'elevata incidenza sulle entrate correnti dell'anticipazione di tesoreria non rimborsata al 31 dicembre, il volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, superiore al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III, il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori del 40% degli impegni della medesima spesa corrente.

Rinvia al punto 9 delle osservazioni al rendiconto 2015 per quanto concerne le problematiche di allineamento contabile con le società partecipate.

Il Collegio, nel prendere atto, si riserva di monitorare gli effetti del percorso correttivo formalmente intrapreso nelle successive sessioni di monitoraggio, esprimendo, comunque, sin ora, preoccupazione per la tenuta degli equilibri di bilancio.

## B. Istruttoria sul rendiconto 2015

1. Con un primo ordine di contestazioni, l'ente è stato invitato a chiarire l'effettivo rispetto del saldo obiettivo del patto di stabilità 2015, formalmente conseguito con un margine di 311.000 euro, dal momento che il computo risulta effettuato sulla base delle risultanze di pre consuntivo e non sulla base di quelle definitive, computando le quali il comune avrebbe conseguito un saldo negativo – non ufficializzato - di 388.000 euro.

Il prospetto di comparazione di seguito riportato fornisce evidenza grafica di quanto affermato.

Tab. 1 – formale rispetto del patto di stabilità interno 2015

SIMULAZIONE CON DATI DEL CONSUNTIVO 2015		CERTIFICAZIONE PATTO DI STABILITA'
ENTRATE FINALI NETTE (EFN)	2.295,00	3.325,00
SPESE FINALI NETTE (SFN)	2.429,00	2.831,00
SALDO FINANZIARIO (EFN -SFN)	- 134,00	494,00
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	204,00	183,00
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FINANZIARIO	- 338,00	311,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati acquisiti in sede istruttoria

In sede istruttoria, inoltre, è stata riscontrata la presenza nella certificazione del patto di un saldo obiettivo, pari a 183 migliaia di euro, diverso da quello determinato nell'All. OB/15/C di calcolo dell'obiettivo di competenza mista, che riporta un importo pari a 204 migliaia di euro. Nelle memorie, l'amministrazione allega il calcolo dell'obiettivo di competenza mista - riportante un saldo obiettivo di 183 migliaia di euro coerente con quanto indicato nella certificazione di patto.

Riferisce di non aver provveduto all'inoltro di nuova certificazione in quanto non peggiorativa (art. 31, comma 20-bis, della legge n. 183 del 2011).

Riporta le seguenti risultanze:

Tab 2- risultanze PSI 2015 prodotte dall'ente

DATI CONSUNTIVO 2015	
ENTRATE FINALI NETTE (EFN)	2295
SPESE FINALI NETTE (SFN)	2071
SALDO FINANZIARIO (EFN-SFN)	224
OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE	183
DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE	41

Fonte: memorie ente



Indica in dettaglio le spese finali nette da considerare ai fini del patto (€ 2.071,00), dalle quali, in attuazione di quanto disposto dall'articolo 31, comma 8 bis, sono state escluse le spese per interventi realizzati direttamente a valere sulle risorse proprie in relazione ad eventi calamitosi, nonché ai sensi dei commi 10 e 11 della medesima legge, le spese effettuate con risorse provenienti direttamente o indirettamente dall'Unione europea.

Il Collegio, alla luce degli elementi di giudizio pervenuti, non ritiene del tutto fugati i motivi di perplessità, dal momento che l'obiettivo programmatico, originariamente indicato dall'ente in euro 204.000, risulta ora modificato in euro 183.000.

Ritiene, inoltre, che l'amministrazione non abbia chiarito in dettaglio le voci oggetto di sterilizzazione dal computo, se non attraverso un generico richiamo alla tipologia di spesa oggetto di tale operazione.

Pertanto, demanda idonee verifiche all'organo di revisione, il quale riferirà degli esiti entro sessanta giorni dal ricevimento della presente deliberazione.

2. Un secondo ordine di perplessità emerse all'esito dell'istruttoria riguarda gli equilibri di bilancio, e segnatamente:

- a) il disavanzo di competenza pari a 40.572,46 euro;
- b) la mancata corrispondenza del FPV di entrata individuato in fase di riaccertamento straordinario dei residui (pari a 53.039,96 euro) e il FPV al 31 dicembre 2014 indicato nel prospetto della composizione del fondo per missioni e programmi, allegato al rendiconto (pari a 43.743,11 euro);
- c) la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità concessa dalla Cassa depositi e prestiti pari a 127.329,70 euro congiuntamente alle entrate per anticipazioni di tesoreria.

In sede di controdeduzioni, l'amministrazione conferma il disavanzo di competenza (lett.a), che ammonta però ad €17.988,92; allega prospetto dimostrativo.

Riferisce che il FPV di entrata in sede di riaccertamento straordinario dei residui è pari ad € 53.039,96, come da conto di bilancio 2015 e come confermato nel parere del revisore dei conti e nel Siquel. L'errato riporto nel prospetto della composizione del fondo per missioni e programmi sarebbe imputabile alla "mancata correzione del file da parte della procedura software utilizzata" (la spesa di € 9.296,85 sarebbe finanziata da accertamento anziché da fpv, come riportato correttamente negli altri allegati).

Conferma il rilievo sub c).

Il Collegio prende atto e ritiene non superati i profili di perplessità.

Per quanto concerne il rilievo sub b), invita l'ente a porre rimedio alla problematica, ripristinando la piena coerenza interna delle risultanze contabili.

3. Con un terzo ordine di rilievi, è stato stimolato il contraddittorio con l'ente sull'attendibilità del risultato di amministrazione, sotto i seguenti aspetti:

a. relativamente al Fondo crediti di dubbia esigibilità:

- i. la mancata coerenza dell'importo del fondo al 1 gennaio 2015, indicato nella delibera di riaccertamento dei residui per 93.422,57 euro e nel prospetto 4.4.2 del questionario sul bilancio di previsione per 193.422,57 euro;
  - ii. l'apparente errata determinazione dello stanziamento del fondo al bilancio di previsione, calcolato come l'incidenza delle riscossioni in conto residui sui residui iniziali invece che come rapporto tra accertamenti e riscossioni di competenza;
  - iii. l'apparente errata determinazione del fondo al 31/12/2015, indicato per 107.193,45, a fronte di uno stanziamento nel bilancio di previsione 2015 di pari importo e di un fondo al 1 gennaio 2015 di euro 93.422, 57 euro. L'applicazione del metodo semplificato, indicata dal revisore, dovrebbe implicare un accantonamento al risultato di amministrazione pari alla somma dei due precedenti importi, scomputata dell'eventuale utilizzo del fondo. (Ipotizzando un fondo di 200.616,02 euro, il totale disponibile del risultato di amministrazione sarebbe negativo, pari a -10.234,87 euro;)
- b. l'assenza del vincolo per l'anticipazione di liquidità di cui al D.L. 35/2013 e D.L.78/2015, non compensato dalla presenza di residui passivi del titolo III.

Per quanto concerne il FCDE, l'ente chiarisce la divergenza tra gli importi allegando delibera di riaccertamento straordinario dei residui n.106 del 30/09/2015.

Non replica ai dubbi di congruità del fondo stanziato in bilancio di previsione, limitandosi ad indicarne l'ammontare (€21.148,33 nel bilancio 2015/2017). Il Collegio ritiene il rilievo non chiarito.

Da ultimo, riferisce che il FCDE stanziato a consuntivo 2015 è pari alla somma della consistenza all'1.1, aggiunta dell'importo previsionale (€93.422,57 ed €21.148,33) ed ammonta dunque ad € 114.570,90. Per un errore di battitura, sarebbe stato riportato l'importo di €107.193,45. Inoltre, applicando un accantonamento al FCDE corretto di € 114.570,90, il totale disponibile dell'avanzo di amministrazione sarebbe positivo e pari ad euro 75.810,25. Specifica che l'avanzo non è stato comunque utilizzato dall'amministrazione.

Il rilievo, in ragione delle perplessità sulla congruità dello stanziamento previsionale, risulta solo parzialmente chiarito.

Questa Corte, pertanto, demanda all'organo di revisione un'attenta verifica dell'operato dell'ente, che, in caso di esito positivo, condurrà al ricomputo del risultato di amministrazione. Riferirà degli esiti a questa Sezione entro il termine di giorni 90 dalla presente deliberazione.

b. In ordine al mancato accantonamento per anticipazione di liquidità, il comune replica che, trattandosi del primo anno di avvio della riforma, ha proceduto alla contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità concessa da Cassa depositi e prestiti spa, *"imputando l'entrata derivante dall'anticipazione nell'anno di esigibilità, mentre per la parte in uscita ha iscritto in bilancio la corretta uscita solo per la quota da restituire nell'esercizio, trattandosi di liquidità di risorse a fronte di impegni già assunti dall'Ente negli esercizi precedenti"*. Riferisce di essersi adeguato alla deliberazione della Sezione Liguria n.65/2013, secondo cui:

- per l'entrata, l'anticipazione va contabilizzata al titolo V SIOPE 5311 "Mutui e prestiti da enti del settore pubblico";

- per la spesa, tra i rimborsi di prestiti SIOPE 3311 "Rimborso mutui e prestiti ad enti del settore pubblico" con conseguente generazione di residuo passivo pluriennale al titolo III.

Osserva il Collegio che, in assenza di apposito accantonamento nel risultato di amministrazione ovvero di residui passivi al titolo III della spesa per l'importo di anticipazione ricevuto (l'ente ha iscritto in uscita solo la quota di rimborso), l'amministrazione risulta aver indebitamente migliorato il risultato di amministrazione per la parte di anticipazione non controbilanciata sul versante della spesa, finendo per generare nuova capacità di spesa.

L'ente, pertanto, dovrà procedere alle opportune rettifiche del risultato di amministrazione, in coerenza con i principi reiteratamente affermati dalla Sezione delle autonomie, nelle deliberazioni n. 33/2015/QMIG e 28/2017/QMIG.

Tali esigenze di neutralizzazione sono chiaramente evidenziate già nella prima deliberazione, risalente al 17 dicembre 2015, ove si affermano i seguenti principi:

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

*"L'impegno contabile per il rimborso dell'anticipazione va imputato ai singoli bilanci degli esercizi successivi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alle rate di ammortamento annuali. La relativa copertura finanziaria va assunta a valere sulle risorse che concorrono all'equilibrio corrente di competenza, individuate ex novo ovvero rese disponibili per effetto di una riduzione strutturale della spesa".*

*"L'utilizzo del fondo di sterilizzazione ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità di cui all'art. 2, comma 6, d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, non deve produrre effetti espansivi della capacità di spesa dell'ente".*

All'epoca dei fatti, peraltro, anche la Corte costituzionale, già nella sentenza n. 181/2015, aveva affermato l'obbligo per gli enti locali beneficiari delle anticipazioni di liquidità di neutralizzarne gli effetti "sulla spesa corrente e di competenza".

Il Collegio demanda all'ente le opportune misure correttive per porre rimedio alla grave disfunzione segnalata, che compromette l'attendibilità del risultato di amministrazione.

Demanda all'organo di revisione opportune verifiche sulla correttezza delle predette operazioni di neutralizzazione dell'anticipazione di liquidità, con onere di riferire degli esiti a questa Sezione **entro il termine di giorni 60 dalla comunicazione della presente deliberazione.**

4. Per quanto concerne la gestione di cassa, le perplessità espresse in sede di deferimento si sono incentrate sui seguenti aspetti:

- a) l'elevata incidenza sulle entrate correnti dell'anticipazione di tesoreria non rimborsata al 31 dicembre, pari al 12,5%, tale da superare il limite del previsto per il parametro di deficiarietà strutturale n.9;
- b) la mancata coincidenza tra accertamenti del titolo V, categoria 1, di entrata ed impegni del titolo III di spesa, pari rispettivamente a 1.865.793,01 (di cui 1.738.463,31 anticipazioni di tesoreria e 127.329,70 anticipazioni di liquidità) e 1.906.865,31 euro (di cui 1.738.463,31 rimborso per anticipazioni di tesoreria dell'esercizio 2015 e 168.402,00 euro anticipazione di tesoreria non rimborsata al 31/12/2014);
- c) la presenza di fondi vincolati da ricostituire per un importo pari 229.760,18 euro.

Sotto il primo profilo, l'ente ammette l'elevata incidenza sulle entrate correnti dell'anticipazione di tesoreria non rimborsata al 31 dicembre.

In ordine alla discrasia tra accertamenti del titolo V in entrata ed impegni del titolo III di spesa, pari rispettivamente a € 1.865.793,01 e € 1.906.865,31, la stessa deriva dalla circostanza che *"negli accertamenti è stata contabilizzata anticipazione di tesoreria per € 1.738.463,31 ed € 127.329,70 per anticipazioni di liquidità CdP, mentre negli impegni del titolo III vengono contabilizzati 1.738.463,31 di anticipazioni di tesoreria ed € 168.402,00 di anticipazione di tesoreria non rimborsata al 31/12/14, che è stata restituita a competenza anziché a residui".*

Ritiene il Collegio che, dal tenore letterale delle memorie, trovi conferma la criticità sub 3, punto b.

Emerge, inoltre, un'errata contabilizzazione dell'anticipazione di tesoreria non restituita (cd. "scoperto"), cui l'ente dovrà porre rimedio, evitando di ribaltarne l'onere in altre competenze.

In ordine alle modalità di contabilizzazione dell'anticipazione di tesoreria, l'ente si atterrà ai principi espressi dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 23/2014/QMIG.

Il problema di liquidità risulta aggravato dall'elevato ricorso all'utilizzo di incassi vincolati (art. 195 del TUEL) per il pagamento di spese correnti, onde limitare gli oneri connessi all'anticipazione di tesoreria. Al 31/12 l'ente riferisce di trovarsi con cassa vincolata non completamente reintegrata, della cui composizione si ha evidenza nel conto del tesoriere e con fondi vincolati da ricostituire pari ad € 229.760,18. Anche tale criticità dovrà essere oggetto di misure correttive.

5. Per quanto concerne la gestione dei residui, gli esiti istruttori hanno messo in evidenza le seguenti problematiche:

- a) la presenza di importi discordanti dei residui passivi al 31/12, in particolare il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione riporta 469.338,43 euro e il rendiconto (SIRTEL) 402.500,99 euro;
- b) l'eliminazione, in fase di riaccertamento straordinario di residui, di residui passivi del titolo III relativi a anticipazione di tesoreria inestinta al 31/12/2014 per 168.402,00, con conseguente sovrastima del risultato di amministrazione al 1/1/2015;
- c) l'elevato volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III, pari al 60,3% e superiore al limite del 42 per cento fissato per il parametro di deficitarietà strutturale;
- d) l'elevato volume dei residui passivi totali del titolo I rispetto alla Spesa corrente, impegnata al medesimo titolo, pari al 43,6%, superiore quindi al limite del 40 per cento fissato per il parametro di deficitarietà strutturale.

A questo riguardo, l'amministrazione chiarisce le discordanze sub a), producendo estratto del conto di bilancio, mentre motiva l'eliminazione, in fase di riaccertamento straordinario, di residui passivi del titolo III, relativi ad anticipazione di tesoreria inestinta al 31/12/2014 per € 168.402,00 con il pagamento della stessa in competenza anziché in conto residui. Il Collegio ritiene il rilievo sub b non superato, in quanto semmai ulteriormente confermativo del profilo di criticità acclarato ai precedenti punti 3 e 4.

Con riferimento all'elevato volume dei residui attivi di nuova formazione ai titoli I e III rispetto ai valori di accertamento delle medesime entrate, l'ente ne imputa le cause alla crisi economica ed alle numerose insolvenze e richieste di rateizzazione dei tributi.

Riferisce, da ultimo, che *"l'A.C. ha cercato fin tanto che ha potuto di frenare l'innalzamento delle aliquote comunali, ponendosi come obiettivo quello di perseguire gli evasori anziché*

*colpire i cittadini virtuosi. Tale attività di accertamento prevede, però dei tempi tecnici amministrativi previsti dalla normativa vigente che mal si conciliano con i tempi di pagamento per converso previsti per i fornitori. Ciò porta inevitabili riflessi sull'entità dell'anticipazione di tesoreria non rimborsata, nonché sull'elevato volume dei residui passivi totali del titolo I rispetto alla spesa corrente, impegnata al medesimo titolo".*

Il Collegio sollecita all'ente idonee misure correttive sul versante sia dell'entrata che del ridimensionamento e razionalizzazione della spesa, a tutela dei già deteriorati equilibri di cassa.

L'amministrazione ammette la criticità sub d), relativa all'elevato volume dei residui passivi totali del titolo I rispetto alla spesa corrente, impegnata al medesimo titolo.

6. In riferimento alla contestata presenza di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per 10.126,55 euro, l'ente riferisce quanto segue: *"in ordine alla sentenza 50/2015, ha proceduto al pagamento delle spese legali e di registrazione della sentenza, mentre non ha ancora effettuato il riconoscimento del debito nella considerazione che l'A.C. ha iniziato con l'Assessorato Regionale della famiglia e delle Politiche sociali e del Lavoro, un'attività transattiva. La stessa dovrebbe concludersi nel corso del 2018. Alla definizione della stessa si procederà al riconoscimento della quota transatta".*

In considerazione della presenza di debiti fuori bilancio censiti ma ancora da riconoscere, questa Corte ritiene che l'ente, – ove non abbia già spontaneamente provveduto in tal senso – debba essere assoggettato alle limitazioni di spesa previste dall'art. 188, comma 1 quater, del Tuel.

Tale norma dispone che **"agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi"**.

7. In relazione alla bassa percentuale di riscossione dei proventi da recupero evasione tributaria, pari al 5,7%, l'amministrazione riferisce di aver stipulato apposita convenzione con Equitalia affidando a quest'ultima la gestione della riscossione coattiva dei ruoli IMU-ICI, servizio idrico e sanzioni per violazioni al codice della strada nonché la gestione della riscossione della Tarsu/Tari.

Comunica di aver già richiesto e sollecitato le quote inesigibili nonché gli atti interruttivi della prescrizione. Tali richieste, tuttavia, riferisce essere rimaste inevase, per cui sarebbero in corso valutazioni per iniziative di tipo legale.

8. Con riferimento al mancato contenimento della spesa per il personale nei limiti della media impegnata nel triennio 2011-2013, ai sensi dell'art. 1, co. 557, della legge n. 296/2006, fornisce il prospetto 1.2.11.1 inviato dal revisore tramite Siquel, attestante il rispetto di tale limite.

Gli sparuti elementi di giudizio forniti, peraltro già in possesso della Sezione, non aiutano a fugare i motivi di perplessità, anche in considerazione della mancata esplicitazione delle componenti escluse, ossia portate in detrazione dal computo, che, per la media 2011/13 ammontano ad euro 49.681,91, mentre per la spesa da rendiconto 2015 ammontano a ben 74.131,83 euro.

Il Collegio, pertanto, demanda idonee verifiche all'organo di revisione, che riferirà degli esiti entro giorni 60 dalla ricezione della presente deliberazione.

9. Da ultimo, con riferimento alla mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati, l'amministrazione, nelle memorie, imputa le cause dell'inosservanza alle prescrizioni dell'art. 11, co. 6, lett. j, del d.lgs. 118/2011 con il mancato riscontro delle società COINRES (nei cui confronti la quota di compartecipazione è dell'1,09%) e METROPOLI (in liquidazione) alle richieste dell'ente.

L'Ente ha comunque proceduto, sia pur unilateralmente, ad allineare i propri dati contabili, aggiornati al 31/12/2016, dai quali emergerebbe una posizione di credito pari ad € 714.806,98.

A riguardo, la Sezione richiama l'attenzione dell'ente sull'art. 11, comma 6, lett. j, del d.lgs. n. 118/2011, che, tra i contenuti obbligatori della gestione allegata al rendiconto, annovera *"gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie"*.

Sotto altro profilo, ritiene particolarmente grave il mancato riscontro alle richieste dell'ente da parte delle partecipate, in quanto sintomatico di un'inefficace *corporate governance*, suscettibile di conseguenze negative sotto molteplici aspetti (insorgenza di contenzioso, passività latenti, impossibilità di consolidamento, ecc.).

Da ultimo, ricorda che le ricadute – finanziarie ed economico patrimoniali – derivanti dalla gestione delle partecipate, soprattutto a seguito dei principi enucleati dal d.lgs. n. 118/2011, costituiscono un ambito prioritario di attenzione da parte di questa Corte, in ossequio a quanto prescritto anche dall'art. 148 bis, comma 2, del Tuel.

### **C) Osservazioni in ordine al rendiconto 2016**

1. Anche in sede di esame del rendiconto 2016, sono emersi dubbi sulla determinazione del risultato di amministrazione, per la presenza di incongruenze nei dati relativi alla composizione dello stesso, in particolare:

a. Per quanto concerne il FPV, gli esiti istruttori hanno messo in evidenza la mancata corrispondenza del fondo al 31/12/2015, come esplicitato nel quadro generale riassuntivo (ove presenta una consistenza di euro 30.456,42), rispetto al prospetto per missioni e programmi (ove presenta un importo di euro 130.389,42).

Anche in questo caso, l'amministrazione chiarisce le ragioni dell'incongruenza, attribuibile alla procedura software utilizzata: nel caso in esame, sarebbe stata considerata una spesa pari a € 99.933,00 finanziata da accertamento anziché da fpv, con conseguente indicazione dell'importo di € 130.389,42 anziché di € 30.456,42 così come riportato nel risultato di amministrazione al 31/12/2015.

Il Collegio prende atto ed invita l'ente a porre rimedio alla problematica, ripristinando la piena coerenza interna delle risultanze contabili.

b. Con riferimento al FCDE, è stata contestata una discordanza degli importi ad esso riferiti. Il Fondo, tra il 31/12/2015 e il 31/12/2016, passa da euro 107.193,45 ad euro 208.993,25, con un incremento di 101.799,8. Lo stanziamento previsto nel bilancio di previsione è indicato per 160.500 euro, infine l'allegato c) Fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al rendiconto riporta un fondo pari a 34.403,83 euro (BDAP). In merito alla congruità dei fondi, l'organo di revisione riferisce che l'amministrazione si avvale della riduzione del 36% come già optato nel bilancio 2015. Tale metodo appare non in linea con i principi contabili di cui all'allegato 4/2 del d. lgs. 118/2011 che prevedono un accantonamento ridotto pari al 50% nell'esercizio 2016 (36% nel 2015).

A questo riguardo, l'amministrazione riferisce che *"la discordanza degli importi relativi alla quantificazione del FCDE attiene alla sovrastima del FCDE stanziato nel bilancio di previsione, stanziamento che aveva tenuto conto dei soli incassi dell'esercizio n e non anche di quelli relativi all'esercizio n+1, tant'è che il FCDE estratto dalla procedura riporta un dato addirittura inferiore"*.

In ordine alla congruità del fondo accantonato, ritiene equivoca l'espressione usata dal revisore in sede di parere (*"avendo l'Ente optato in sede di bilancio di previsione 2015 per una percentuale di accantonamento del 36%, intende avvalersi di tale riduzione anche nel rendiconto 2016 (metodo ordinario ridotto)"*), dal momento che l'ente si sarebbe avvalso della riduzione prevista dalla norma, pari al 55%, non certo della possibilità di accantonare al FCDE nella medesima percentuale.



c. In riferimento all'assenza dell'accantonamento per le perdite degli organismi partecipati, che nell'esercizio 2015 ammontava a 348.115,98 euro, l'ente riferisce di aver accantonato prudenzialmente l'importo di € 162.697,62 per eventuali perdite degli organismi partecipati, giudicato congruo e rispondente alle prescrizioni dell'art. 21 del d. lgs. n. 175/2016.

d. Circa l'assenza di un accantonamento per rischi spese legali e contenzioso, per il quale era previsto uno stanziamento nel bilancio di previsione pari a 5.000 euro e, nel rendiconto 2015, era presente un accantonamento pari a 133.965,29 euro, l'ente riferisce e documenta di aver accantonato € 156.091,84 per rischi spese legali, in aggiunta allo specifico accantonamento (€ 162.697,62) per perdite di Coinres.

Il Collegio prende atto degli elementi di giudizio forniti sub b), c), d).

2. Per quanto concerne la gestione di cassa, è stato rilevato il perdurare delle medesime criticità indicate al punto 3 delle osservazioni sul rendiconto 2015, ed in particolare:

- a) l'elevata incidenza sulle entrate correnti dell'anticipazione di tesoreria non rimborsata al 31 dicembre, pari al 7% (152.792,62 euro);
- b) la mancata coincidenza tra accertamenti del titolo 7 e impegni del titolo 5 per anticipazioni di tesoreria, nei termini esposti in deferimento;
- c) la presenza di fondi vincolati da ricostituire per un importo pari 425.995,23 euro.

Il Collegio richiama quanto osservato in precedenza, sub B, punto 4, avendo l'ente replicato con chiarimenti del medesimo tenore.

3. Il comune conferma la bassa capacità di riscossione delle entrate del titolo III, pari al 24,3% degli accertamenti, nei termini esposti in sede di deferimento.

4. Con riferimento alla discordanza registrata tra la certificazione del pareggio e i dati ufficiali del rendiconto, riferisce di non aver proceduto ad effettuare alcuna rettifica nella considerazione che non vi era mancato rispetto del pareggio.

In considerazione delle laconiche controdeduzioni, la Sezione, anche in questo caso (cfr. sub B, punto 1), demanda idonee verifiche all'organo di revisione, il quale riferirà degli esiti entro sessanta giorni dal ricevimento della presente deliberazione.

5. Da ultimo, per quanto concerne la presenza di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per euro 25.000, l'ente imputa le cause ad un pignoramento presso la tesoreria, il cui prelievo forzoso è avvenuto in data 19/04/2017, a seguito di una sentenza sfavorevole della Corte d'appello, in pendenza di giudizio in Cassazione, conclusosi il 17/10/2017 in modo parimenti infruttuoso per l'ente. Riferisce che provvederà al riconoscimento del debito nel 2018.

Anche in questo caso, il Collegio ritiene che l'ente, – ove non abbia già spontaneamente provveduto in tal senso – debba essere assoggettato alle limitazioni di spesa previste dall'art. 188, comma 1 *quater*, del Tuel.

Conclusivamente, questa Corte ritiene necessario il ripristino della piena attendibilità e veridicità anche delle risultanze del rendiconto 2016, attraverso la correzione delle disfunzioni derivate dalla gestione 2015 e di quelle autonomamente afferenti l'esercizio in considerazione.

P. Q. M.

All'esito dell'istruttoria e del successivo contraddittorio con il comune di Baucina:

1. Prende atto delle misure correttive adottate all'esito dell'ultimo ciclo di controllo, nei termini espressi sub A;
2. con riferimento al rendiconto 2015, accerta i profili di criticità evidenziati in narrativa sub B), punti 1, 2 (lett. a, b, c), 3 (lett. a,b), 4 (a,b,c), 5 (a,b,c,d), 6, 7, 8, 9;
3. Con riferimento al rendiconto 2016, accerta i profili di criticità sub C, punti 1a, 2 (lett. a,b,c), 3, 4, 5, nei termini di cui in narrativa;
4. dispone che, nelle more dell'adozione delle misure correttive tese al ripristino della veridicità delle risultanze contabili e dell'effettivo disavanzo, nonché al riconoscimento dei debiti fuori bilancio aventi i relativi requisiti, l'ente resti assoggettato alle limitazioni previste dall'art. 188, comma 1 *quater*, del Tuel.

DISPONE

a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo la trasmissione di copia della presente deliberazione:

- Al Sindaco e al Consiglio comunale, per il tramite del suo Presidente, per l'adozione delle conseguenziali misure correttive entro il termine di 60 giorni dalla presente deliberazione;
- All'organo di revisione dell'ente, per gli approfondimenti e le verifiche di competenza, dei cui esiti riferirà a questa Sezione entro i termini assegnati dalla presente deliberazione;

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 20 febbraio 2018.

L'ESTENSORE

(Francesco Albo)

IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria il 7 maggio 2018

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)