

CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr. Vincenzo LO PRESTI

Presidente

Dr.ssa Ida CONTINO

Consigliere, relatore

Dr. Francesco Antonio MUSOLINO

Consigliere

Dr.ssa Stefania Anna DORIGO

Referendario

ha emesso la seguente

Deliberazione n. 22/2020

VISTO l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

VISTO il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTA la Legge 5 giugno 2003 n. 131 recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001;

VISTO il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTO il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO l'art. 1, c. 166, della Legge n. 266 del 23 dicembre 2005 (legge finanziaria 2006) che prevede l'obbligo per gli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi ed ai rendiconti degli enti;

VISTO l'art. 6 del D.lgs. n. 149 del 6 settembre 2011;

VISTO l'art. 148-bis del D.lgs. n. 267/2000;

VISTA la legge n. 213 del 7 dicembre 2012 (G.U. n. 286 del 7 dicembre 2012, S.O. n. 206);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2016/INPR adottata nell'adunanza del 30 maggio 2016, con cui sono state approvate le linee-guida per la redazione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2015;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti adottata nell'adunanza SEZAUT/8/2017/INPR del 30 marzo 2017 con la quale sono state approvate le linee-guida per la redazione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2016;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2018/INPR adottata nell'adunanza del 30 luglio 2018, con cui sono state approvate le linee-guida per la redazione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2017;

VISTE le disposizioni procedurali relative al riaccertamento straordinario dei residui conseguenti all'avvio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D. Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014;

VISTA la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (legge di stabilità 2015);

VISTA la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016);

VISTA la legge 27 dicembre 2017, n. 205 (legge di stabilità 2018);

VISTO il Decreto 2 aprile 2015 del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

VISTO il Decreto del 12 febbraio 2018 del Ministero dell'Economia e delle Finanze;

VISTA la nota prot. n. 2530 del 10.04.2019, con cui il Magistrato istruttore ha chiesto al Comune di Melissa (KR) di fornire informazioni sulla gestione finanziaria del triennio 2015, 2016 e 2017;

VISTA la nota prot. n. 5585 del 28.06.2019, acquisita agli atti della Sezione al prot. n. 5005 del 04.07.2019, con la quale, congiuntamente, il Sindaco, il Responsabile del Servizio Finanziario e il Revisore dei Conti hanno fornito i chiarimenti richiesti;

VISTA l'ordinanza n. 2/2020 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di Consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio dell'11 febbraio 2020, il Relatore, Consigliere
Ida CONTINO

FATTO

Con nota n. 2530 del 10.04.2019, indirizzata al Sindaco e all'Organo di Revisione del Comune di Melissa (KR), il magistrato istruttore ha chiesto all'Ente di fornire informazioni a supporto dell'analisi sui questionari relativi alla gestione finanziaria del triennio 2015-2017 ed in particolare sui seguenti aspetti: 1) eventuale presenza di gravi irregolarità contabili o gravi anomalie gestionali; 2) trasmissione dei dati contabili alla banca dati BDAP; 3) operazione di riaccertamento straordinario dei residui all'1.1.2015; 4) gestione di cassa; 5) risultato di amministrazione e sua composizione (triennio 2015-2017); 6) evoluzione del Fondo Pluriennale Vincolato (FPV); 7) gestione dei residui; 8) situazione debitoria, anche nei confronti della Regione Calabria; 9) recupero dell'evasione tributaria; 10) grado di attendibilità delle previsioni d'entrata finali.

Allo scopo di facilitare le analisi della Sezione in merito ai profili citati, è stato anche chiesto all'Ente di compilare alcune tabelle.

Con nota prot. n. 5585 del 28.06.2019, acquisita agli atti della Sezione al prot. n. 5005 del 04.07.2019, il Sindaco ed il Responsabile del Servizio Finanziario congiuntamente, hanno provveduto alla compilazione delle tabelle predisposte dalla Sezione, nonché alla trasmissione degli atti richiesti.

DIRITTO

Quadro normativo di riferimento.

La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La Sezione delle autonomie di questa Corte, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 1, commi 166 e 167, l. n. 266/2005, come modificato dal D.L. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, con apposite "linee guida", ha affermato che le Sezioni di controllo accertano "mediante specifiche pronunce" il mancato rispetto degli

obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, l'inosservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, comma 6, della Costituzione nonché la violazione dei principi di sana gestione finanziaria e di irregolarità grave (ritenendosi tale una irregolarità che sia suscettibile di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti).

L'art. 148-bis TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento, prevedendo inoltre che *"qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*. Qualora invece gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi", poiché sintomi di precarietà che, in prospettiva - soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali - possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

Inoltre, l'art. 6, c. 2, del D.lgs. n. 149/2011 dispone che, *"qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tal caso, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del D.lgs. n. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso*

infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del D.lgs. n. 267/2000".

L'evoluzione del quadro normativo, per come sopra delineato, è stata oggetto di disamina anche da parte della Corte costituzionale che, a proposito del più recente intervento legislativo, ha avuto modo di affermare: "I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti - previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL - hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari" (Corte cost. sentenza n. 60 del 2013). Le "specifiche pronunce di accertamento" delle Sezioni di controllo in ordine all'eventuale mancato rispetto della normativa, dei criteri e delle regole contabili, sono indirizzate all'organo elettivo e all'organo di vertice dell'ente, chiamati ad adottare le misure consequenziali per il ripristino degli equilibri di bilancio e della regolarità amministrativo-contabile e, in ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, ha lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità sarà valutata dalla Sezione nell'ambito del successivo controllo.

Le misure correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico.

Stante la natura del controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, dei contenuti della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo deve essere informato il Consiglio comunale.

Oggetto del controllo e metodologia di esame applicata dalla Sezione.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 3/2019/INPR ha evidenziato che i controlli della Corte dei conti devono assicurare il confronto tra i parametri normativi e i risultati contabili in una prospettiva "dinamica", in modo tale che l'attività di controllo sia sempre finalizzata alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio (Corte Costituzionale, sentenza n. 198/2012). Ad integrazione dei tradizionali controlli di legittimità-regolarità, dunque, l'attività di controllo delle Sezioni regionali deve essere in grado di rappresentare agli organi elettivi degli enti controllati non solo le gravi irregolarità eventualmente riscontrate, ma anche l'effettiva situazione finanziaria che ne discende, in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni correttive che ritengano più appropriate.

A tal fine, la predetta deliberazione raccomanda alle Sezioni territoriali di avvicinare le analisi sui documenti di bilancio all'esercizio finanziario più prossimo a quello in corso di gestione, in modo da collegare, nella migliore misura possibile, gli effetti delle pronunce delle Sezioni regionali alla formalizzazione delle decisioni di programmazione/rendicontazione/correzione di competenza dell'ente ed ampliare il concreto margine d'azione di queste ultime.

La Sezione delle Autonomie evidenzia che, a tal fine, potranno essere impiegate *"metodologie di controllo che riducano quanto più possibile il disallineamento temporale tra l'esercizio in corso di gestione e le verifiche operate dalle Sezioni regionali di controllo. In questa prospettiva, ad esempio, potranno essere esaminate congiuntamente più annualità, a partire dall'ultimo rendiconto disponibile, qualora non sia stato possibile, per gli esercizi precedenti, portare a completamento l'esame dei documenti contabili di tutti gli enti territoriali di competenza di una Sezione regionale di controllo. Siffatta modalità consente di eliminare il divario temporale di cui si è fatto cenno e di avvicinare le analisi all'attualità nel quadro del ciclo di bilancio (previsione-rendiconto-previsione) e in conformità ai principi contabili e alla giurisprudenza della Corte costituzionale in precedenza richiamati"* (cfr. deliberazione n. 3/SEZAUT/2019/INPR).

Ciò posto, al fine di dare attuazione alle indicazioni della Sezione delle Autonomie, questa Sezione procederà ad effettuare contestualmente, con la presente deliberazione, l'analisi dei rendiconti degli esercizi 2015, 2016 e 2017; onde snellire la fase di controllo senza svuotarla di significatività, l'esame condotto verrà incentrato sui principali aspetti del bilancio, oggetto dei chiarimenti richiesti con la nota istruttoria n. 2530 del 10.04.2019, che è stata predisposta a supporto dei questionari trasmessi dall'Ente.

Di seguito si espongono le risultanze dell'analisi svolta, che ha evidenziato, per gli esercizi 2015-2017, alcuni profili di criticità e di debolezza.

I. NOTE PRELIMINARI

Con la nota istruttoria n. 2530 del 10.04.2019 (punti nn. 1 e 2) la Sezione richiedeva al Comune di Melissa (KR) di fornire ragguagli sull'eventuale presenza di gravi irregolarità contabili o gravi anomalie gestionali che non fossero già state segnalate sui questionari 2015, 2016 e 2017 e se avesse provveduto all'invio dei dati contabili 2016 e 2017 alla Banca Dati della Pubblica Amministrazione (BDAP).

Con nota prot. n. 5585/2019, l'Organo di revisione ha riferito di non aver rilevato gravi irregolarità contabili o gravi anomalie gestionali.

L'Ente, sempre con la stessa nota, ha comunicato di aver provveduto all'invio dei dati contabili degli esercizi 2016 e 2017 su BDAP.

II. RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI DI CUI AL D. LGS N. 118/2011.

L'art. 3, comma 7, del D. Lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal D.lgs. 10 agosto 2014, n. 126, prevedeva che gli enti locali, con delibera di Giunta, previo parere dell'Organo di revisione economico-finanziario, effettuassero, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014, il riaccertamento straordinario dei residui.

Il riaccertamento straordinario dei residui *"è l'operazione diretta ad adeguare al principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata lo stock dei residui attivi e passivi risultanti nei bilanci degli enti al 1° gennaio 2015 e rappresenta un passaggio fondamentale nell'attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio"* (Sez. Autonomie n. 31/SEZAUT/2016).

L'eventuale *"extradeficit"* derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario poteva essere ripianato dall'Ente, con delibera di Consiglio Comunale,

in un arco temporale non superiore a 30 anni, secondo le modalità previste dal D.M. 2 aprile 2015.

La Sezione, nella nota istruttoria n. 2530/2019 (punto n. 3), ha chiesto all'Ente di trasmettere la delibera di riaccertamento straordinario dei residui.

L'Ente ha riscontrato la predetta richiesta trasmettendo la delibera di G.C. n. 55 del 23.05.2015 avente ad oggetto il riaccertamento straordinario dei residui di cui al D. Lgs. n. 118/2011 (completa degli allegati 5/1 e 5/2).

Gli allegati obbligatori (n. 5/1 e 5/2) alla richiamata Delibera, espongono le seguenti risultanze:

- risultato di amministrazione al 31/12/2014 pari ad €. 43.132,63;
- residui attivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate pari ad €. 0,00;
- residui passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate pari ad €. 55.788,70;
- residui attivi cancellati ed interamente reimputati all'esercizio 2015, pari ad €. 0,00;
- residui passivi cancellati ed interamente reimputati all'esercizio 2015, pari ad €. 5.298.108,19, di cui €. 728.795,54 di parte corrente ed €. 4.569.312,65 di parte capitale;
- fondo pluriennale vincolato da iscrivere all'entrata del bilancio 2015 pari ad €. 5.298.108,19, di cui €. 728.795,54 di parte corrente ed €. 4.569.312,65 di parte capitale;
- risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, dopo il riaccertamento straordinario dei residui, di €. 98.921,33;
- il "totale parte disponibile" dell'avanzo di amministrazione è stato pari ad €. - 429.350,13, tenuto conto della sola quota accantonata a FCDE di €. 528.271,46.

Con deliberazione di Consiglio comunale n. 14 del 30.07.2015 l'Ente ha approvato le modalità di ripiano disavanzo di amministrazione (€. 429.350,13) ai sensi del DM 2/4/2015, in n. 30 annualità di €. 14.311,67 ciascuna.

Alla luce di quanto fin qui rappresentato, la Sezione deve formulare i seguenti rilievi:

1. assenza di appositi accantonamenti per fondo contenzioso, rischi e/o passività potenziali e indennità di fine mandato, secondo quanto previsto dall'Allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 punto 5.2 lett. h) e i). Ugualmente assenti sono stati i vincoli a qualsiasi titolo e la destinazione di somme finalizzate ad investimenti. Si rammenta che il fondo indennità di fine mandato rappresenta una spesa

potenziale, in quanto sarà erogata alla fine del mandato del Sindaco, per cui l'Ente, all'1.1.2015, avrebbe dovuto eliminare il residuo passivo e farlo confluire nell'avanzo accantonato. A far data dall'esercizio 2015 era necessario, invece, prevedere in bilancio (missione 20), un apposito accantonamento, denominato *"fondo spese per indennità di fine mandato del Sindaco"*. Su tale capitolo non è possibile impegnare e pagare e, a fine esercizio, l'economia di bilancio confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabile.

Mentre, l'accantonamento a fondo rischi è necessario al fine di tutelare gli equilibri finanziari di bilancio in caso di future soccombenze in liti giudiziarie che potrebbero determinare per l'ente locale oneri di rilevante entità finanziaria non affrontabili con risorse disponibili nell'anno o nel triennio di riferimento del bilancio.

La costituzione di tale fondo appare quanto mai necessaria in considerazione del contenzioso in essere, come comunicato dall'Ente con la nota n. 5108/2019, e di cui si relazionerà ai punti successivi.

Pertanto si richiama, in particolare, l'Organo di revisione il quale deve esprimersi sulla congruità del fondo rischi sia in sede di bilancio di previsione che nell'accantonamento nel risultato di amministrazione.

Gli effetti del mancato accantonamento dei suddetti fondi, nel risultato di amministrazione rideterminato con il riaccertamento straordinario, hanno inevitabilmente prodotto una sovrastima della parte disponibile all'1.1.2015;

2. con deliberazione di Giunta Comunale n. 55 del 23.05.2015, l'Ente ha effettuato le operazioni di riaccertamento straordinario e con successivo atto di Consiglio Comunale n. 14 del 30.07.2015, ha definito le modalità di ripiano del disavanzo determinato all'1.1.2015 secondo le modalità previste dal DM 2/4/2015. Tuttavia, l'atto è stato assunto oltre i termini previsti dal comma 2, art. 2 del citato DM, il quale testualmente recita: *"le modalità di recupero del maggiore disavanzo determinato a seguito del riaccertamento straordinario effettuato in attuazione dell'art. 3, comma 7, del D.lgs. n. 118 del 2011, sono tempestivamente definite con delibera consiliare, in ogni caso non oltre 45 giorni dalla data di approvazione della delibera di Giunta concernente il riaccertamento straordinario..."*;

3. il Fondo pluriennale vincolato quantificato dall'Ente all'1.1.2015 è stato pari ad €. 5.298.108,19, di cui €. 728.795,54 di parte corrente ed €. 4.569.312,65 di parte capitale. Tenuto conto che, come prescritto dal punto 5.4 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, *il fondo riguarda prevalentemente le spese in conto capitale ma può essere destinato a garantire la copertura di spese correnti, ad esempio per quelle impegnate a fronte di entrate derivanti da trasferimenti correnti vincolati, esigibili in esercizi precedenti a quelli in cui è esigibile la corrispondente spesa*, l'Ente, in sede di misure correttive, dovrà indicare le risorse vincolate che hanno alimentato il fondo di parte corrente.

Ugualmente per il FPV di parte capitale si dovranno indicare le risorse che lo hanno alimentato, trasmettendo nel contempo il relativo cronoprogramma di spesa per come già richiesto in istruttoria.

4. l'Ente, nel corso dell'esercizio 2013, è stato beneficiario di un'anticipazione di liquidità ai sensi del D.L. n. 35/2013, presso la Cassa depositi e prestiti, per un ammontare complessivo di €. 737.771,26. L'importo dell'anticipazione è stato incassato al titolo V del bilancio *"entrate derivanti da accensioni di prestiti"*, mentre la correlata spesa è stata impegnata al titolo III *"spese per rimborso prestiti"*. In sede di riaccertamento straordinario dei residui, l'impegno relativo all'anticipazione liquidità è stato mantenuto a residuo il quale, depurato dal pagamento del rimborso delle quote capitali, risulta pari all'1.1.2015 ad €. 729.412,93.

La Sezione osserva che la rappresentazione del debito verso CC.DD.PP. per la liquidità ex D.L. n. 35/2013, effettuata dall'Ente, non corrisponde alle linee-guida dettate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con Deliberazione n. 33/2015, laddove testualmente recita: *"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".

Per cui oltre a costituire il relativo FAL (fondo anticipazione liquidità), l'Ente avrebbe dovuto assumere la copertura finanziaria relativa al rimborso delle quote capitali a valere sulle risorse che concorrevano all'equilibrio corrente di competenza, individuate ex novo ovvero rese disponibili per effetto di una riduzione strutturale della spesa. Per cui si rileva una distorta rappresentazione dei dati del conto del bilancio, inficiandone, di conseguenza, gli equilibri di parte corrente.

Osservazione conclusive.

La Sezione rileva:

1. la sovrastima della parte disponibile rideterminata all'1.1.2015 a causa dei mancati accantonamenti per indennità fine mandato e per passività potenziali;
2. la violazione di quanto prescritto dal comma 2, art. 2 del DM 2 aprile 2015 in ordine al mancato rispetto dei tempi di adozione della deliberazione del Consiglio Comunale di ripiano del disavanzo all'1.1.2015;
3. la mancata costituzione del fondo anticipazione di liquidità cui l'Ente ha beneficiato ai sensi del d.l. n. 35/2013.

III. EVOLUZIONE DEL FPV

L'efficace avvio della c.d. contabilità armonizzata, introdotta dal D.Lgs. n. 118/2011, presuppone, oltre che una corretta rappresentazione dei residui attivi e passivi secondo le regole della "competenza finanziaria potenziata", la puntuale e veritiera stima di nuove grandezze - quali il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) e il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE) - che, come visto, incidono sulla quantificazione e sulla rappresentazione del risultato di amministrazione.

In particolare, il punto 5.4 dell'All. 4/2 al D.Lgs n. 118/2011 recita testualmente:
"Il fondo pluriennale vincolato è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata."

Trattasi di un saldo finanziario che garantisce la copertura di spese imputate agli esercizi successivi a quello in corso, che nasce dall'esigenza di applicare il principio della competenza finanziaria di cui all'allegato 1, e rendere evidente la distanza temporale intercorrente tra l'acquisizione dei finanziamenti e l'effettivo impiego di tali risorse".

La Sezione delle Autonomie ha pure più volte evidenziato (cfr. in particolare deliberazioni n. 4/SEZAUT/2015 e n. 9/SEZAUT/2016) che il FPV è uno strumento fondamentale per il rafforzamento della funzione programmatoria e ciò rende necessario che lo stesso sia finanziato da entrate regolarmente accertate e imputate in applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata.

Per verificare la corretta determinazione del fondo, dunque, risulta evidente che per le spese di investimento è indispensabile disporre di adeguati "cronoprogrammi".

Ciò posto, la Sezione ha chiesto al Comune di Melissa(KR) di rappresentare l'andamento del proprio FPV nel triennio 2015-2017.

Nella tabella che segue vengono riportati i dati certificati per il triennio 2015/2017:

Fonte: ente

EVOLUZIONE FONDO PLURIENNALE VINCOLATO						
	01/01/2015	31/12/2015	01/01/2016	31/12/2016	01/01/2017	31/12/2017
fpv di parte corrente	728.795,54	555.377,98	555.377,98	34.601,17	34.601,17	380.097,61
fpv di parte capitale	4.569.312,65	4.499.556,41	4.499.556,41	3.238.053,68	3.238.053,68	3.172.850,09

Dai dati sopra esposti emerge per l'esercizio 2015 e 2017, come per il riaccertamento straordinario, un FPV di parte corrente di ammontare elevato. Mentre per il FPV di parte capitale, si evince una lieve riduzione del suo ammontare. Difatti, come si evidenzierà ai punti successivi, la percentuale di pagamento dell'Ente delle spese di parte capitale, sia in c/residui che in c/competenza, è molto bassa, il che fa presumere una non corretta determinazione del FPV di parte capitale, e di conseguenza assenza o inattendibilità dei cronoprogrammi di spesa.

La Sezione ricorda che alla luce dei nuovi principi contabili (D.lgs. n. 118/2011), il cronoprogramma ha assunto notevole importanza, tanto in sede di programmazione quanto in sede di gestione e rendicontazione, non solo per i riflessi sulla corretta imputazione della spesa, ma anche per la conseguente quantificazione dei correlati FPV. Pertanto è importante la sussistenza di un "adeguato" cronoprogramma della spesa che indichi gli esercizi in cui l'obbligazione giuridica perfezionata andrà a scadere e diverrà esigibile (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 8/2018).

Osservazione conclusiva.

Alla luce di quanto esposto, al fine di valutare compiutamente la composizione del FPV, l'Ente dovrà indicare, come già richiesto per il riaccertamento straordinario, le risorse che hanno alimentato il FPV sia di parte corrente che di parte capitale e trasmettere anche i correlati cronoprogrammi.

IV. ANALISI DELLA GESTIONE DI CASSA

L'analisi dei flussi di cassa si rivela, per più aspetti, elemento essenziale nell'ambito dei controlli di legalità finanziaria intestati alla Corte dei conti.

Come evidenziato dalla Corte Costituzionale, "I saldi attivi di cassa... non sono di per sé sintomatici di sana e virtuosa amministrazione in quanto legati ad una serie di variabili negative, tra le quali spicca la possibile esistenza di debiti sommersi in grado di dissimulare la reale situazione economico-finanziaria" (sentenza n. 101 del 2018). È altrettanto vero, però, che una situazione di deficit di cassa è uno dei principali indicatori di squilibrio finanziario di cui devono essere analizzate le cause, e al quale devono essere trovati gli opportuni rimedi, così da ripristinare regolari flussi che consentano all'ente di far fronte agli obblighi di pagamento con tempestività e nel rispetto della normativa europea. L'equilibrio di cassa è, del resto, riconosciuto come condizione necessaria alla salute finanziaria degli enti locali dall'art. 162, comma 6, D.lgs. 267 del 2000 (T.U.E.L.), secondo cui: "Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo". Inoltre, l'art. 183, comma 8 T.U.E.L., pur senza adottare un "bilancio di cassa", impone che, al momento dell'assunzione di un impegno di spesa, sia accertata la compatibilità dei conseguenti

pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile e disciplinare.

Per i motivi sopra esposti, le linee guida dettate dalla Sezione delle Autonomie nell'analisi dei "questionari" sui rendiconti finanziari, a partire dal 2016, annettono estrema importanza alla verifica degli equilibri di cassa, all'analisi della composizione quali-quantitativa della cassa degli enti locali, all'utilizzo delle anticipazioni di liquidità e delle entrate vincolate. Questi dati sono di regola studiati osservandone il trend evolutivo in un orizzonte triennale (cfr. deliberazioni n. 6/2017/INPR e 16/2018/INPR).

La cassa riflette le risorse che l'Ente può immediatamente spendere, per dare corso ai pagamenti dovuti. È composta da fondi liberi e fondi vincolati, questi ultimi alimentati da entrate che hanno un vincolo specifico ad una determinata spesa stabilito per legge, per trasferimenti o per prestiti (indebitamento). La vera disponibilità di cassa - quella che esprime il surplus di risorse utilizzabili dall'Ente per la propria spesa - è data dai fondi liberi; infatti, i fondi vincolati possono essere utilizzati, in termini di cassa, per affrontare spese correnti per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222 T.U.E.L. (pari, ai sensi dell'art. 1, c. 43, L. 232/2016, a cinque dodicesimi delle entrate correnti accertate nel rendiconto del penultimo anno precedente). I fondi vincolati così utilizzati, poiché sopperiscono ad una temporanea difficoltà nei pagamenti venendo impiegati per finalità di pagamento non corrispondenti al vincolo che sugli stessi grava, devono essere tempestivamente ricostituiti, con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione (art. 195, comma 3, T.U.E.L.).

Gli enti locali possono sopperire ad una temporanea crisi di liquidità anche mediante il ricorso ad anticipazioni di tesoreria, sempre nei limiti di cui all'art. 222 T.U.E.L. Il ricorso all'utilizzo di tali entrate vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria: infatti, il limite fissato dall'art. 222 T.U.E.L. è complessivo e, pertanto, se l'ente sta utilizzando anticipazione di tesoreria nei limiti massimi previsti dall'articolo 222 del T.U.E.L., non potrà contemporaneamente utilizzare entrate a destinazione vincolata per finanziare la spesa corrente e viceversa.

Come già detto, tanto il ricorso a fondi vincolati per sostenere spese correnti, quanto l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria deve essere limitato ad esigenze di liquidità temporanee, tese a "porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata

e quelli di spesa" (C. Cost. n. 188/2014). L'utilizzo continuativo di tali istituti, oltre a essere sintomo di una crisi di liquidità strutturale che può celare gravi problemi di equilibrio finanziario, finisce per costituire una forma di indebitamento di fatto, come tale contraria all'art. 119, ultimo comma, Cost.

Ciò posto, nella fattispecie, allo scopo di analizzare la composizione e l'evoluzione del fondo cassa del Comune di Melissa, nel triennio 2015-2017, è stato chiesto all'Ente di illustrare, anche attraverso la compilazione di specifiche tabelle, la situazione della propria cassa a fine di ciascun esercizio, nonché di fornire ragguagli circa:

- l'eventuale utilizzo di fondi vincolati e loro ricostituzione al 31/12 di ogni anno;
- l'eventuale utilizzo di anticipazioni di tesoreria e relativo rimborso a fine anno;
- l'eventuale intervento di procedure esecutive/pignoramenti nel triennio;

Infine, sono state richieste notizie circa l'eventuale ricorso alle anticipazioni di liquidità ai sensi del D.L. 35/2013 e s.m.i.

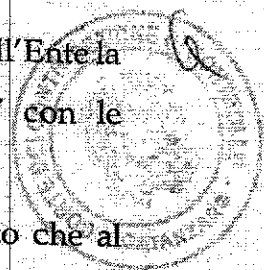
In relazione alla composizione del fondo cassa, si riporta qui di seguito la tabella redatta dall'Ente la quale illustra la situazione della cassa al 31.12 di ciascun esercizio per il periodo 2014-2017:

Fonte: ente

EVOLUZIONE COMPOSIZIONE FONDO CASSA				
Descrizione (Valori in euro)	2014	2015	2016	2017
Fondo cassa al 31/12 di cui	731.099,47	1.027.206,73	1.138.492,82	532.837,28
fondi liberi	255.429,86	7.659,27	- 14.374,79	- 757.298,45
fondi vincolati	475.669,61	1.019.547,46	1.152.867,61	1.290.135,73

Il prospetto, dà evidenza di un fondo cassa positivo al 31.12.2014 e 2015, mentre per gli esercizi 2016/2017 si rileva una sofferenza di cassa determinata dalla mancata ricostituzione dell'utilizzo di fondi vincolati, rispettivamente per €. 14.374,79 e €. 757.298,45.

Con la più volte menzionata nota istruttoria, la Sezione aveva chiesto all'Ente la trasmissione dei verbali di verifica di cassa per il triennio 2015/2017 con le determinazioni della quantificazione della giacenza vincolata.



Orbene dall'esame dei suddetti verbali, si deve rilevare innanzitutto che al 31.12.2016 ed al 31.12.2017, è stata trasmessa la verifica di cassa del solo Tesoriere. Pertanto, in sede di misure correttive l'Ente dovrà trasmettere il verbale di verifica di cassa debitamente firmato dal responsabile del servizio finanziario e dall'organo di revisione.

In ogni caso, dalla documentazione in atti si rileva una discrasia relativa all'importo dei fondi vincolati, come qui di seguito dettagliata:

	Fondi vincolati al 31.12.2015	Fondi vincolati al 31.12.2016
Verbale verifica cassa Tesoriere	721.011,07	1.044.110,24
Determinazione responsabile servizio finanziario	1.019.547,46	1.152.867,61

Inoltre da SIOPE (Sistema informativo sulle operazioni degli enti pubblici) si evidenzia la mancata rilevazione:

- per gli esercizi 2016/2017 (per i quali l'Ente non ha ricostituito i fondi vincolati), dell'utilizzo e del reintegro delle somme vincolate;
- al 31.12.2017 di pignoramenti per €. 2.065,82.

Appare opportuno rammentare che nel corso della gestione finanziaria la distinzione della cassa in parte libera e parte vincolata implica che, nel caso di crisi di liquidità, il Tesoriere possa attingere dalle risorse vincolate per i pagamenti di spese correnti, nel rispetto dei limiti previsti dall'art. 195 del TUEL. L'utilizzo degli incassi vincolati per il pagamento di spese correnti determina la formazione di carte contabili di entrata e di spesa, che il tesoriere trasmette a SIOPE utilizzando gli appositi codici provvisori ("pagamenti da regolarizzare per utilizzo di incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL" e "incassi da regolarizzare per destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL").

Pertanto l'utilizzo ed il correlato reintegro deve essere obbligatoriamente rilevato nel SIOPE, al fine di maggiore trasparenza e leggibilità. La mancata rilevazione dei movimenti di utilizzo e reintegro delle risorse vincolate comporta la violazione del punto 10.1 del principio contabile applicato, dell'articolo 180, comma 3,

lettera d) e dell'art. 195, comma 1, ultimo periodo, del TUEL integrato dal decreto correttivo del decreto legislativo n. 118/2011.

Inoltre, la mancata ricostituzione dei fondi vincolati entro la fine dell'esercizio contrasta palesemente con i principi di sana gestione e potrebbe celare squilibri finanziari derivanti probabilmente dalla presenza di crediti attivi insussistenti o inesigibili. Per cui in sede di misure correttive, l'Organo di revisione dovrà relazionare sulle cause che hanno determinato la mancata ricostituzione dei suddetti fondi a fine esercizio ovvero se dipendenti da fatti contingenti o strutturali.

Infine, riguardo al pignoramento subito dall'Ente nel corso dell'esercizio 2017, come si rileva dalla verifica di cassa del Tesoriere del 29.12.2017 per €. 2.065,82, l'Ente dovrà esplicitare l'iter amministrativo e contabile seguito al fine di regolarizzare le predette assegnazioni, nonché trasmettere i relativi atti.

Si richiama, infine, l'Organo di revisione ad una puntuale verifica di cassa, ai sensi dell'art. 223 del D.lgs. 267/2000, al fine di accertare l'effettiva corrispondenza dei fondi vincolati dall'Ente con quelli vincolati dal Tesoriere.

Osservazione conclusiva.

La Sezione rileva:

1. per gli esercizi 2016/2017, la mancata ricostituzione dell'utilizzo di fondi vincolati;
2. al 31.12.2015 ed al 31.12.2016, una discrasia relativa all'importo dei fondi vincolati risultanti dalla verifica di cassa del Tesoriere con le determinazioni del responsabile del servizio finanziario sulla giacenza vincolata;
3. la mancata rilevazione su SIOPE:
 - per gli esercizi 2016/2017, dell'utilizzo e del reintegro delle somme vincolate;
 - al 31.12.2017 di pignoramenti per €. 2.065,82.

V. ANALISI DELLE RISCOSSIONI E DEI PAGAMENTI

Guardando all'andamento delle riscossioni di parte corrente in conto residui si rileva quanto riportato nella seguente tabella:

	2015			2016			2017		
	Importo	Importo	Variaz.	Importo	Importo	Variaz.	Importo	Importo	Variaz.
Titolo 1 - Tributarie	1.513.846,76	389.517,76	25,73%	1.548.926,32	334.869,39	21,62%	1.522.455,86	337.122,55	22,14%
Titolo 2 - Contributi e trasferimenti	266.908,53	91.548,70	34,30%	399.977,25	302.431,09	75,61%	267.373,64	116.458,58	43,56%
Titolo 3 - Extratributarie	783.454,31	633.435,62	80,85%	425.681,90	406.713,34	95,54%	826.203,51	554.915,87	67,16%
Totale parte Corrente	2.564.209,60	1.114.502,08	43,46%	2.374.585,47	1.044.013,82	43,97%	2.616.033,01	1.008.497,00	38,55%
Titolo 4 - Entrate in c/capitale	4.451.103,91	1.454.501,67	32,68%	4.516.311,78	1.289.541,98	29%	2.239.538,51	568.827,60	25%
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Titolo 6 - Accensione di prestiti	275.654,08	85.236,19	30,92%	190.417,89	0,00	0%	176.030,92	32.546,77	0,18
Titolo 7 - Anticipazioni da tesoriere	0,00	0,00	0%	0,00	0,00	0%	0,00	0,00	0%
Titolo 9 - Partite di giro	37.233,59	27.085,68	72,75%	24.392,92	23.116,25	95%	26.578,98	10.746,57	40%
Totale Titoli	7.328.203,18	2.681.325,62	36,59%	7.105.708,06	2.358.672,05	33,17%	5.058.181,42	1.620.617,94	32,04%
	2015			2016			2017		
	Importo	Importo	Variaz.	Importo	Importo	Variaz.	Importo	Importo	Variaz.
Titolo 1 - Spese correnti	1.719.410,31	844.909,83	49,14%	799.457,89	474.368,11	59%	1.429.242,50	953.080,60	66,68%
Titolo 2 - Spese in conto capitale	5.526.524,89	849.888,00	15,38%	1.526.454,19	390.515,92	26%	399.538,36	69365,89	17,36%
Titolo 3 - Spese per incr. Di attiv. Fin.	0	0	0%	0,00	0,00	0%	0	0	#DIV/0!
Titolo 4 - Rimborso prestiti	729.413	16.067	0	713.345,89	16.608,67	2%	696.737,22	17.168,57	2,46%
Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni	0,00	0,00	#DIV/0!	0	0	0	0	0	0
Titolo 7 - Partite di giro	40.821,89	832,32	2,04%	36.022,40	1.464,64	4%	49.985,69	0,00	0,00%
Totale Titoli	8.016.170,02	1.711.697,19	21,35%	8.075.280,37	882.957,34	28,71%	2.375.503,77	1.039.615,06	40,37%

Fonte: Rielaborazione corte dei conti su dati "Finanza locale"

Dai dati sopra esposti, la Sezione rileva una capacità di riscossione corrente in conto residui bassa in riferimento al titolo I (entrate tributarie), con delle percentuali di riscossione del 25,73% (2015), 21,62% (2016) e 22,14 (2017).

Si rammenta che un basso grado di realizzazione delle entrate proprie porta inevitabilmente ad un accumulo negli anni di residui attivi, che rischiano di divenire difficilmente esigibili con inevitabili conseguenze sull'attendibilità del risultato di gestione e di amministrazione.

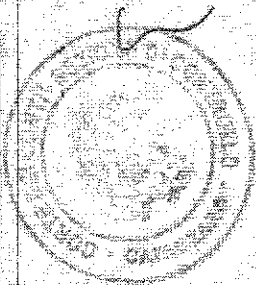
Mentre per le spese in c/capitale, assume particolarità la bassa percentuale di pagamento il che fa presumere, come già rilevato ai punti precedenti, un possibile FPV di parte capitale non attendibile causato dalla mancanza o inadeguatezza dei cronoprogrammi di spesa.

In riferimento al recupero dell'evasione tributaria, sulla base dei dati certificati dall'Ente, si hanno i seguenti dati:

Fonte: ente

ANALISI RECUPERO EVASIONE TRIBUTARIA					
2015					
Descrizione	previsione di competenza	accertamenti	riscossioni	FCDE di competenza	FCDE al 31/12/2015
Recupero evasione ICI/IMU	140.000,00	0	0	0	
Recupero evasione TARSU/TARI				0	
recupero evasione altri tributi	70.000,00	39.464,19	39.464,19	0	
totale	210.000,00	39464,19	39.464,19	0	
2016					
Descrizione	previsione di competenza	accertamenti	riscossioni	FCDE di competenza	FCDE al 31/12/2016
Recupero evasione ICI/IMU					
Recupero evasione TARSU/TARI					
recupero evasione altri tributi	120.000,00	117.226,16	80.434,72		
totale	120000	117226,16	80434,72		

2017					
Descrizione	previsione di competenza	accertamenti	riscossioni	FCDE di competenza	FCDE al 31/12/2016
Recupero evasione ICI/IMU					
Recupero evasione TARSU/TARI					
recupero evasione altri tributi	255.255,43	200.000,00	22.318,83		
totale	255255,43	200000	22318,83		



Dai dati sopra esposti si rileva la completa assenza di un'attività di recupero evasione in relazione ad ICI/IMU per il triennio considerato. In particolare, per l'esercizio 2015 l'Ente iscrive in bilancio l'importo di €. 140.000,00, per attività di recupero evasione ICI/IMU, ma non effettua alcun accertamento.

Mentre non risulta alcuna attività di recupero per ciò che concerne la TARSU/TARI. Infine, non è stato indicato alcun importo accantonato a FCDE.

Ciò detto, è necessario che l'Organo di revisione relazioni su quanto rilevato ed indichi anche, in riferimento agli importi sopra indicati (previsti e/o accertati), le riscossioni realizzate a tutt'oggi.

Guardando all'andamento delle riscossioni di parte corrente in conto competenza si rileva quanto riportato nella seguente tabella:



Raffronto tra le riscossioni e i pagamenti in C/competenza nel triennio 2015 - 2017 (Fonte: Portale "Finanza locale: certificati consuntivi")									
	2015	2016	%	2015	2016	%	2015	2016	%
Titolo 1 - Tributarie	2.306.990,48	1.358.791,73	58,90%	1.821.775,05	1.268.431,20	69,63%	1.939.081,82	1.393.356,99	71,86%
Titolo 2 - Contributi e trasferimenti	1.372.256,44	398.649,03	29,05%	1.263.232,68	389.388,51	30,82%	1.480.741,15	152.658,46	10,31%
Titolo 3 - Extratributarie	1.278.968,00	624.513,66	48,83%	1.660.474,00	526.419,61	31,70%	1.733.576,11	566.925,62	32,70%
Totale parte corrente	4.958.214,92	2.381.954,42	48,04%	4.745.481,73	2.184.239,32	46,03%	5.153.399,08	2.112.941,07	41,00%
Titolo 4 - Entrate in c/capitale	2.564.494,40	702.148,74	27%	1.016.817,75	479.730,71	47,18%	1.998.093,97	960.520,55	48,07%
Titolo 5 - Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0%	0,00	0,00	0%
Titolo 6 - Accensione di prestiti	900.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00%	344.383,15	0,00	0,00%
Titolo 7 - Anticipazioni da tesoriere	0,00	0,00	0,00	600.000,00	0,00	0%	1.487.954,03	0,00	0%
Titolo 9 - Partite di giro	1.222.000,00	514.267,03	42%	1.637.000,00	557.413,25	34,05%	14.437.000,00	8.411.281,79	58,26%
Totale Titoli	9.644.709,32	3.598.370,19	37,31%	7.999.299,48	3.221.383,28	40,27%	23.420.830,23	11.484.743,41	49,04%
	2015	2016	%	2015	2016	%	2015	2016	%
Titolo 1 - Spese correnti	5.367.354,37	2.634.414,99	49,08%	5.005.522,58	2.373.934,55	47,43%	4.975.731,13	2.317.219,52	47%
Titolo 2 - Spese in conto capitale	7.433.807,02	805.926,10	10,84%	5.516.374,16	1.361.119,91	24,67%	5.601.803,34	1.642.179,11	29%
Titolo 3 - Spese per incr. Di attiv. Fin.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	#DIV/0!	0,00	0,00	0,00
Titolo 4 - Rimborso prestiti	905.344,45	304.502,87	33,63%	281.025,46	281.025,46	100,00%	293.146,47	293.146,47	100%
Titolo 5 - Chiusura Anticipazioni	0,00	0,00	0,00	600.000,00	0,00	0%	1.487.954,03	0,00	0,00
Titolo 7 - Partite di giro	1.222.000,00	527.047,40	43,13%	1.637.000,00	567.731,98	34,68%	14.437.000,00	8.418.856,73	58%
Totale Titoli	14.928.505,84	4.271.891,36	28,62%	13.039.922,20	4.583.811,90	35,15%	26.795.634,97	12.671.401,83	47,29%

Fonte: Rielaborazione corte dei conti su dati "Finanza locale"

In riferimento alla capacità di riscossione e di pagamento in c/competenza, la Sezione rileva una bassa capacità di riscossione avuto riguardo per le entrate del titolo III (extratributarie) e si conferma, come per la gestione in conto residui, una bassa percentuale di pagamento delle spese in c/capitale.

Osservazioni conclusive.

La Sezione rileva: una bassa capacità di riscossione delle entrate proprie, in particolare modo in riferimento al recupero dell'evasione tributaria; una inattendibilità del FPV e dei conseguenti cronoprogrammi. Pertanto, l'Ente dovrà, in sede di misure correttive, relazionare sui rilievi mossi.

VI. ANALISI DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE E DELLA SUA COMPOSIZIONE

La magistratura contabile, nell'ambito delle verifiche condotte sui rendiconti degli enti locali, annette molta importanza alla corretta quantificazione del risultato di amministrazione, che è indice in grado di esprimere la misura della salute finanziaria dell'Ente: se il bilancio consuntivo chiude con un risultato di amministrazione negativo, tale disavanzo, accertato ai sensi dell'articolo 186 T.U.E.L., è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto e deve essere ripianato secondo le modalità previste dall'art. 188 T.U.E.L..

Le tabelle che seguono riportano i dati certificati dall'Ente in sede di riposta istruttoria (punti 5 e 6 della nota istruttoria), concernente la determinazione e l'evoluzione del risultato di amministrazione negli esercizi 2015, 2016 e 2017:



Risultato di amministrazione	Gestione 2015			Gestione 2016			Gestione 2017		
	residui	competenza	totale	residui	competenza	totale	residui	competenza	totale
Fondo cassa al 1/1			731.099,47			1.027.206,73			1.138.492,82
Riscossioni	2.681.325,62	3.598.370,19	6.279.695,81	2.356.672,05	3.221.383,28	5.578.055,33	1.620.617,94	11.484.743,41	13.105.361,35
Pagamenti	1.711.697,19	4.271.891,36	5.983.588,55	882.957,34	4.583.811,90	5.466.769,24	1.039.615,06	12.671.401,83	13.711.016,89
saldo di cassa al 31/12			1.027.206,73			1.138.492,82			532.837,28
Pagamenti x azioni esecutive non regolarizzate			0			0			0
Fondo cassa al 31/12			1.027.206,73			1.138.492,82			532.837,28
Residui attivi	4.383.603,56	2.722.104,50	7.105.708,06	3.642.587,99	1.415.593,43	5.058.181,42	3.159.571,32	3.045.984,42	6.205.555,74
Residui passivi	873.092,69	2.202.187,68	3.075.280,37	1.354.743,80	1.220.759,95	2.575.503,75	1.380.459,94	1.219.324,45	2.599.784,39
FPV spesa corrente			555.377,98			34.601,17			380.097,61
FPV spesa conto capitale			4.499.556,41			3.238.053,68			3.172.850,09
Risultato amministrazione 31/12			2.700,03			348.515,64			585.660,93

COMPOSIZIONE RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

	Gestione 2015	Gestione 2016	Gestione 2017
Parte accantonata	274.236,73	743.273,80	1.122.087,23
di cui			
x FCDE	274.236,73	743.273,80	1.122.087,23
x FAL			
x contenzioso			
x indennità fine mandato			
x perdite società partecipate			
x altri fondi spesa e rischi futuri			
Parte vincolata	0	346505,43	48.008,52
di cui			
x leggi e principi contabili			
x trasferimenti			
x contrazione mutui			
x vincoli attribuiti dall'Ente			
x altro		346.505,43	48.008,52
Parte destinata ad investimenti			
Totale parte disponibile	271.536,70	-741.263,61	-584.434,82

Dalla tabella sopra esposta si rileva che l'Ente sia al 31.12.2016 che al 31.12.2017 consegue un deficit ulteriore rispetto al così detto maggior disavanzo (che, come detto, è pari ad €. 429.150,13). Difatti, con gli atti di Consiglio Comunale n. 24/2017, di approvazione del rendiconto di gestione 2016, e n. 22/2018, di approvazione del rendiconto di gestione 2017, l'Ente effettua la verifica del ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario, ai sensi dell'art. 4 del DM del 2 aprile 2015, dando atto dell'ulteriore disavanzo conseguito e del relativo ripiano in anni 3 (tre).

Inoltre, in merito alla composizione del risultato di amministrazione si rileva che:

1. continua a permanere l'assenza dell'accantonamento del fondo anticipazione di liquidità, come rilevato già in precedenza, cui l'Ente ha beneficiato ai sensi del D.L. n. 35/2013 presso la Cassa depositi e prestiti.

Infatti l'Ente, diversamente da quanto enunciato dalla deliberazione delle Sezioni Autonomie n. 33/2015, al 31.12.2017 mantiene l'impegno del fondo anticipazione il cui importo residuo a rendiconto 2017, detratto il pagamento per il rimborso delle quote capitali, risulta essere pari a €. 679.568,65. Tale reiterata modalità di contabilizzazione, ovvero il mancato accantonamento del fondo anticipazione liquidità e la mancata assunzione degli impegni contabili relativi al rimborso delle quote capitali agli esercizi in cui vengono a scadenza le correlate obbligazioni, inficiano inevitabilmente gli equilibri di bilancio di parte corrente;

2. il Fondo crediti di dubbia esigibilità costituisce uno dei pilastri della contabilità armonizzata (cfr. SS.RR., n. 26/2016/EL) ed è finalizzato a mitigare il rischio di mancata escussione dei residui attivi dell'Ente attraverso un accumulo prudenziale di risorse. Con la nota istruttoria n. 2530/2019, si chiedeva all'Ente di trasmettere il prospetto contenente la composizione del FCDE per gli esercizi 2015, 2016 e 2017, nonché di specificare il criterio di calcolo utilizzato, le poste prese in esame per effettuare le stime del caso, e le (eventuali) percentuali di abbattimento applicate. Tuttavia il Comune non ha trasmesso alcun prospetto di calcolo. Peraltro, l'importo accantonato per FCDE al 31.12.2015 espone un valore pari ad € 274.236,73 in netta diminuzione di quello quantificato all'1.1.2015 (€ 528.271,46), per poi essere nuovamente incrementato sia al 31.12.2016 (743.273,80) che al 31.12.2017 (1.122.087,23).

Dai calcoli effettuati dalla Sezione, in considerazione della massa residuale afferente alle entrate proprie, il FCDE accantonato al 31.12.2015 non poteva essere inferiore a €. 878.407,49, come qui di seguito dettagliato:

RISORSE	2011	2012	2013	2014	2015	totali	31/12/2015
ICI							
residui iniziali	207.345,76	154.958,65	221.079,66	264.868,23	718.562,08	1.566.814,58	924.999,65
incassi in c/residui	217.535,51	165.914,00	149.203,87	90.992,31	37.779,85	661.425,54	
rapporto Vrrpp	104,91	107,07	67,49	34,35	5,26	42,22	€ 534.464,29
						63,82	36,18
TARSU TARES							
residui iniziali	400.348,87	390.455,91	533.060,02	536.387,92	521.782,09	2.382.034,81	539.968,43
incassi in c/residui	252.888,96	70.925,99	352.211,00	321.626,82	159.081,36	1.156.734,13	
						48,56	51,44
							€ 277.755,67
ACQUEDOTTO							
residui iniziali	63.966,34	49.716,34	0,00	3.320,60	0,00	117.003,28	
incassi in c/residui	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
DIRITTI E CANONI							
residui iniziali	59.126,51	59.126,51	5.126,51	5.126,51	5.126,51	5.191,51	
incassi in c/residui							
RECUPERO EVASIONE PROVENTI ACQUEDOTTO							
residui iniziali	10.287,82	10.287,82	8.484,89		3.320,60	32.381,13	
incassi in c/residui					3.320,60	3.320,60	
						10,25	
FITTI ALTRI CANTINA							
residui iniziali	60.000,00	60.000,00	60.000,00	60.000,00	75.000,00		90.000,00
incassi in c/residui							
CONTRAVVENZIONI							
residui iniziali	412.778,97	173.784,57					
incassi in c/residui	238.994,30	174.120,36					
PROVENTI GESTIONE AUTOVELOX							
residui iniziali		142.016,54	441.481,14	343.001,77	233.747,11		
incassi in c/residui		135.615,77	322.321,99	327.644,73	233.747,11		
VIOLAZIONE CODICE DELLA STRADA							
residui iniziali		38.878,57	69.581,00	260.981,00	134.323,64		
incassi in c/residui		48.252,77	58.600,00	175.418,84	134.323,64		
PROVENTI PARCO EOLICO							
residui iniziali	72.559,55	144.759,55	174.200,96	140.962,40	260.507,27	792.989,73	140.020,06
incassi in c/residui	0,00	81.992,22	115.663,77		220.487,21	418.143,20	
						52,78	47,22
FCDE							€ 878.407,49

Per cui, l'Ente dovrà trasmettere i prospetti di calcolo richiesti già in istruttoria, con indicazione, eventualmente, delle risorse escluse. Si ricorda che l'Ente non ha libera facoltà di escludere alcune risorse dal calcolo del FCDE, in quanto tale facoltà deve essere motivata adducendola alla natura ed al trend storico delle riscossioni; inoltre è necessario dare "adeguata illustrazione nella nota integrativa al bilancio" (esempio n. 5, all'allegato 4.2);

- come già osservato dalla composizione del risultato di amministrazione alla data dell'01.01.2015, anche al 31.12 del triennio 2015/2017, non sono presenti

accantonamenti nel risultato di amministrazione a titolo di fondo contenzioso/rischi/passività potenziali. Quanto poi alla richiesta istruttoria circa la corretta ricognizione dei debiti potenziali e dei contenziosi in essere dell'Ente (punto 13 della nota prot. n. 2530/2019), è stato certificato (nota n. 5108/2019) le cause pendenti per il triennio considerato. Inoltre dalla deliberazione di Consiglio Comunale n. 22/2018, di approvazione del rendiconto di gestione 2017, sono stati segnalati debiti fuori bilancio per l'importo complessivo di €. 101.296,84.

Dagli atti rinvenibili sul sito istituzionale dell'Ente, la presenza di debiti fuori bilancio permane anche nell'esercizio 2018.

Pertanto, a tal proposito, la Sezione deve evidenziare che, in presenza di giudizi pendenti/passività potenziali, pur tenendo conto dell'autonomia valutativa dell'Ente, l'apposito fondo contenzioso/rischi/passività potenziali, doveva essere costituito in misura congrua fin dall'esercizio 2015, al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio presenti e futuri.

L'assenza di un fondo passività potenziali/fondo rischi già a partire dalla data del riaccertamento straordinario dei residui, in presenza di contenzioso in essere, ha determinato per gli esercizi a far data dell'01.01.2015 un miglioramento nella parte disponibile del risultato di amministrazione (espansione di spesa);

4. l'Ente omette di costituire nel triennio 2015/2017, come rilevato anche in sede di riaccertamento straordinario, il fondo indennità di fine mandato del Sindaco. La mancata costituzione dello stesso, appare difforme a quanto disposto dall'All. 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 al punto 5.2 lett. i), oltre che ha generato effetti migliorativi del totale parte disponibile del risultato conseguito nel medesimo biennio;
5. le quote di disavanzo che l'Ente avrebbe dovuto ripianare sarebbero dovute essere le seguenti:

	disavanzo ulteriore da riplanare in anni 3	quota annua	triennio su cui ricade il ripiano	2016	2017	2018	2019	2020
riplane da R.S.				14.311,67	14.311,67	14.311,67	14.311,67	14.311,67
2016	340.536,82	113.512,27	2017/2019		113.512,27	113.512,27	113.512,27	
2017	198.019,70	66.006,57	2018/2020			66.066,57	66.066,57	66.066,57
totale da riplanare				14.311,67	127.823,94	193.890,51	193.890,51	80.378,24

Tuttavia da finanza locale, si rileva che l'Ente iscrive in bilancio a titolo di disavanzo di amministrazione: nell'esercizio 2017 l'importo di €. 262.726,78 anziché di €. 127.823,94; nell'esercizio 2018 l'importo di €. 61.065,37 anziché di €. 193.890,51.

Per cui in sede di misure correttive si dovranno fornire i dovuti chiarimenti.

Osservazioni conclusive.

La Sezione osserva che il totale parte disponibile del risultato di amministrazione conseguito dal Comune di Melissa (KR), nel triennio 2015/2017, appare connotato:

- dalla mancata costituzione del FAL (fondo anticipazione liquidità ex D.L. n. 35/2013) e dall'irregolare rimborso delle relative quote capitali;
- dal non corretto accantonamento del FCDE al 31.12.2015;
- dal mancato accantonamento per fondo contenzioso/passività potenziali;
- dal mancato accantonamento per fondo indennità di fine mandato del Sindaco;
- dalla non corretta iscrizione in bilancio di previsione 2017/2018 delle quote di ripiano di disavanzo d'amministrazione.


P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria

ACCERTA

Le seguenti criticità:

1. sovrastima della parte disponibile rideterminata all'1.1.2015, al 31.12.2015, 31.12.2016 ed al 31.12.2017 a causa dei mancati accantonamenti per indennità fine mandato e per passività potenziali;
2. violazione di quanto prescritto dal comma 2, art. 2 del DM 2 aprile 2015 in ordine al mancato rispetto dei tempi di adozione della deliberazione del Consiglio Comunale di ripiano del disavanzo all'1.1.2015;
3. mancata costituzione del FAL (fondo anticipazione liquidità ex D.L. n. 35/2013) e irregolare rimborso delle relative quote capitali;
4. mancata ricostituzione, per gli esercizi 2016/2017, della cassa vincolata;

- 
5. discrasia, per il periodo dal 31.12.2015 al 31.12.2016, tra l'importo dei fondi vincolati indicati dalla verifica di cassa del Tesoriere e quanto indicato dal responsabile del servizio finanziario sulla giacenza vincolata;
 6. mancata rilevazione su SIOPE per gli esercizi 2016/2017, dell'utilizzo e del reintegro delle somme vincolate;
 7. esiguità dell'attività di recupero dell'evasione tributaria;
 8. probabile sottostima dell'accantonamento a FCDE in sede di rendiconto 2015;
 9. inattendibilità del FPV di parte capitale e dei relativi cronoprogrammi di spesa;
 10. non corretta iscrizione in bilancio di previsione delle quote di disavanzo da ripianare per gli esercizi 2017/2018.

INVITA

Il Comune di Melissa (KR) ad adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione della presente deliberazione, le misure correttive di seguito indicate e, in particolare, è necessario che detto Ente:

- ridetermini virtualmente la parte disponibile del risultato di amministrazione:
 - dal 31.12.2015, considerando l'accantonamento per l'indennità di fine mandato, l'accantonamento per il contenzioso (in relazione al quale dovrà indicare la stima del valore delle cause pendenti, tra l'Ente e terzi, il rischio di soccombenza nonché il metodo di calcolo adottato per la sua determinazione), il fondo anticipazione liquidità (FAL) ed un corretto accantonamento del FCDE, di cui dovrà trasmettere chiare tabelle esplicative dei metodi di calcolo adottato per la sua determinazione;
- provveda ad effettuare le conseguenti variazioni e/o recuperi di disavanzo secondo le modalità ordinarie previste dal combinato disposto dell'art. 188 e 193 del TUEL;
- trasmetta i cronoprogrammi di spesa che giustificano l'evoluzione del FPV di parte capitale;
- dia contezza delle risorse che hanno alimentato il fondo FPV di parte corrente per il triennio;
- con riferimento alle riscossioni, individui le principali cause di criticità che causano la scarsa realizzazione delle entrate, indicata in parte motiva, e le strategie che l'Ente ha ritenuto e ritiene di porre in essere per assicurare il recupero dei crediti.

ORDINA

che la presente deliberazione sia:

trasmessa via PEC a cura della Segreteria:

- al Presidente del Consiglio comunale di Melissa (KR) per l'inserimento nell'ordine del giorno della prima seduta utile;
- al Sindaco e all'Organo di Revisione del Comune di Melissa (KR).

pubblicata, dall'Ente, secondo quanto previsto dall'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013, comunicando, a questa Sezione, tale adempimento nei 30 giorni successivi alla pubblicazione.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del giorno 11 febbraio 2020.

Il magistrato relatore

Ida Contino

Il Presidente

Vincenzo Lo Presti

Depositata in segreteria il 12 FEB 2020

Il Direttore della segreteria

Elena RUSSO

**CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CALABRIA
PER COPIA CONFORME**

Si attesta che la presente copia composta
di n. 29 fogli è conforme all'originale
depositato in segreteria

Il Direttore di Segreteria

Catanzaro, 12 FEB 2020

