



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 21 settembre 2021, composta dai Magistrati:

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

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

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni; vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

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

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

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

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006); visto, altresì, l'art. 1, comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), il quale espressamente prevede che le disposizioni della predetta legge "sono applicabili nelle regioni a Statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";

viste le deliberazioni di questa Sezione:

- n. 166/2018/INPR del 19 settembre 2018, aente ad oggetto: *“Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art.1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2017;*
- n. 149/2019/INPR del 05 agosto 2019, aente ad oggetto: *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per il rendiconto della gestione 2018”;*
- n. 94/2020/INPR del 06 luglio 2020, aente ad oggetto: *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per il rendiconto della gestione 2019”;*
- n. 97/2020/INPR dell'8 luglio 2020, aente ad oggetto: *“Linee guida e il questionario, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), richiamato dall'art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione 2020-2022”.*

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

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

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

esaminate le relazioni compilate dall'Organo di revisione del Comune di Calascibetta (EN) sui rendiconti degli esercizi finanziari 2017, 2018 e 2019 e sul bilancio di previsione 2020/2022;

viste le osservazioni formulate nella relazione del magistrato istruttore prot. 8020 del 9 settembre 2011;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 83/2021, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'adunanza del 21 settembre 2021;

udito il relatore, referendario Massimo Giuseppe Urso.

Premesso che:

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

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

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. la sentenza n. 39 del 2014,

che richiama altresì le sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti (e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale) va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità - da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie - e ha lo scopo di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità regolarità) ma dinamica.

Stante la natura di tale tipologia di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, il Consiglio comunale deve essere informato dei contenuti della pronuncia specifica adottata dalla Corte ai sensi dell'art. 148 bis TUEL, allorché sia accertata la presenza di gravi anomalie contabili o gestionali; ad esso, infatti, è riservata, quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente locale, la competenza esclusiva a deliberare le citate misure correttive, previa auspicabile proposta della Giunta comunale. Nel caso in cui, invece, sussistano squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può comunque comportare eventuali segnalazioni, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge n. 131 del 2003, pur sempre volte a favorire la riconduzione delle criticità emerse entro i parametri della sana e corretta gestione finanziaria al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica. Anche in tale evenienza l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per il superamento delle criticità.

Da ultimo, il Giudice delle Leggi, con la sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019, ha confermato che la vigente disciplina risponde all'esigenza di verificare il rispetto dei vincoli nazionali ed europei mediante il vaglio da parte di una magistratura specializzata, in modo da affrancare il controllo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli

equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi che il novellato art. 97, comma 1, Cost., collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficacia dell’azione amministrativa.

A. ESAME DEI RENDICONTI DEGLI ESERCIZI 2017-2018-2019.

Dall’esame dei rendiconti degli esercizi 2017-2018-2019 emerge la seguente situazione finanziaria del Comune di Calascibetta (EN):

1. **Il ritardo costante nell’approvazione del rendiconto** relativamente a tutti gli esercizi considerati rispetto ai termini di legge di cui all’art. 227, comma 2 del Tuel:
 - a. rendiconto 2017: approvato con delibera di C.C. n. 58 del 23 luglio 2018;
 - b. rendiconto 2018: approvato il 24 settembre 2019 con delibera di C.C n. 58;
 - c. rendiconto 2019: approvato in data 11 dicembre 2020 con delibera di C.C. n. 59.

Il bilancio di previsione 2020 -2022 è stato approvato con delibera di C.C. n. 17 in data 11 giugno 2020 nei termini di legge.

Questa Sezione ha più volte rappresentato che l’art. 151, comma 1, del T.U.E.L. dispone che gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione. L’ordinamento contabile prevede una non casuale scansione temporale degli adempimenti contabili, al fine di garantire una corretta programmazione delle entrate e delle spese, non fondata sul superato criterio della spesa storica incrementale (art. 10, c. 1, d. lgs. n. 118/2011), coerente con il carattere autorizzatorio del bilancio di previsione. Il patologico ritardo nell’approvazione dello strumento contabile di programmazione (approvato sostanzialmente a fine esercizio) produce due ulteriori anomalie rispetto al cronoprogramma previsto dal legislatore. Da una parte, infatti, l’Ente è limitato nella sua attività di gestione e resa dei servizi in virtù della previsione normativa di cui all’art. 163 T.U.E.L., che regolamenta l’esercizio provvisorio e la gestione provvisoria. Dall’altra parte, gli impegni di spesa, seppur limitati in virtù del citato articolo 163, si fondano sulle previsioni del bilancio pluriennale del ciclo precedente, le quali potrebbero non essere più rispondenti alla situazione attuale, con particolare riferimento alla previsione delle entrate (deliberazione n. 111/2020/PRSP).

Appare particolarmente censurabile l’approvazione del rendiconto della gestione dell’esercizio 2019 nel mese di dicembre, ritardo che produce conseguenze negative particolarmente rilevanti sulla corretta programmazione e gestione dell’Ente. Il bilancio di previsione, infatti, ai sensi dell’art. 186, comma 1-bis TUEL, si fonda su un risultato

di amministrazione presunto dell'esercizio precedente, considerato che il predetto saldo è accertato con l'approvazione del rendiconto, la quale, se avviene con così considerevole ritardo, non consente all'Ente di porre in essere gli adempimenti previsti dall'art. 187 T.U.E.L., con particolare riferimento a quanto previsto al comma 2 del medesimo articolo. L'approvazione tardiva degli strumenti contabili produce, pertanto, conseguenze negative sul naturale, fisiologico e normativamente previsto sviluppo del ciclo di bilancio, contribuendo ad aggravare la già difficile situazione finanziaria del Comune.

In conclusione, il Collegio ribadisce che i termini normativamente fissati per l'approvazione dei documenti contabili non sono derogabili ed occorre che l'Amministrazione si organizzi adeguatamente a regime per ottemperarvi compiutamente. Tali ritardi non rendono tempestiva l'attività di programmazione, gestione e rendicontazione, impediscono le eventuali azioni correttive in corso di esercizio, svuotando di significato la funzione tipica del bilancio di previsione e ritardano conseguentemente le verifiche finanziarie demandate alla Corte in sede di controllo.

La Sezione, pertanto, conferma il rilievo critico, invitando l'ente a superare questa illegittima prassi, che è espressione di una criticità organizzativa di non scarsa rilevanza.

2. In merito al risultato di amministrazione:

- a. il Comune di Calascibetta, nel periodo preso a scrutinio, ha conseguito un risultato d'amministrazione disponibile positivo; la situazione finanziaria dell'ente viene evidenziata attraverso la seguente tabella rappresentativa:

Tabella n.1

	2017	2018	2019
Risultato d'amministrazione	990.535,03	870.243,48	843.978,44
FCDE	427.008,14	592.236,16	693.532,63
Fondo contenzioso	300.000,00	100.000,00	50.000
Fondo società partecipate	100.000,00	15.000,00	
Indennità sindaco	2.938,21	4.900,32	6.400,32
Parte destinata	25.222,32	0	0
Parte disponibile	135.366,36	158.107,00	94.045,49

- b. l'ente ha provveduto all'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al FCDE, come richiesto al punto 3.3 del principio contabile 4.2, applicando per l'esercizio 2017 il metodo semplificato e per gli altri il metodo ordinario; l'ente ha rappresentato che non è emerso un disavanzo da ripianare ai sensi e per gli effetti dell'art 39 quater del d.l. n. 162/ 2019 n. 162;
- c. riguardo al fondo contenzioso:
- per l'esercizio 2017 la quota accantonata è di euro 300.000,00 e le informazioni relative alla stima del contenzioso esistente, nascenti dalla nota del revisore allegata al questionario, indicano che l'importo complessivo del contenzioso in cui l'ente è convenuto è pari a euro 264.451,66, con un ammontare per il quale vi è l'effettivo rischio di soccombenza di euro 94.968,80;
 - nell'esercizio 2018 viene accantonato l'importo di euro 100.000,00 e, a causa del mancato invio della c.d. nota del revisore, non è possibile desumere nessuna informazione in merito al rischio di soccombenza;
 - nell'esercizio 2019 l'importo del fondo è di euro 50.000,00 e nel questionario integrativo non viene evidenziata alcuna indicazione. A seguito di richiesta di chiarimenti del magistrato istruttore, l'Organo di revisione non fornisce alcuna delucidazione sul punto in questione, ma tramette la richiesta a firma del responsabile dei servizi finanziari sulla quantificazione dell'importo da accantonare come fondo contenzioso e la conseguente risposta del responsabile del servizio contenzioso indicativa dell'importo di euro 50.000,00;
 - l'Organo di revisione nella Sezione I dei questionari punto 8 --Accantonamenti - attesta la congruità dei fondi;
- d. non risulta accantonata, nell'esercizio 2019, alcuna somma quale fondo per perdite risultanti dal bilancio d'esercizio degli organismi partecipati; gli accantonamenti degli anni precedenti vengono giustificati per prevenire eventuali perdite del bilancio delle partecipate.

In ordine al fondo contenzioso, il Collegio rileva una progressiva e drastica riduzione dello stesso nel triennio 2017/2019 (tabella 1), in cui la consistenza del fondo è passata da euro 300.000,00 del 2017 a euro 50.000,00 del 2019. Tuttavia, non sembra che sia stata effettuata

una analitica ricognizione del contenzioso pendente, con una valutazione del rischio di soccombenza, per cui il Collegio invita l'ente:

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

In ordine al mancato accantonamento nel 2019 di somme sul fondo perdite società partecipate, il Collegio ribadisce l'obbligo per gli organi di vertice del Comune di richiedere e acquisire le informazioni relative alla situazione economico-patrimoniale delle società partecipate, attivando ogni strumento utile e previsto dall'ordinamento giuridico per ottenere i dati che consentano al socio pubblico di ottemperare agli obblighi di legge, provvedendo all'accantonamento nel fondo perdite nel caso in cui si verifichino i presupposti di cui all'art. 21, comma 1, del d. lgs. n. 175/2016.

Tali punti verranno verificati da questa Sezione nel successivo ciclo di controllo e sugli stessi è opportuno che l'Amministrazione locale e l'organo di revisione riferiscano in sede di relazione al rendiconto 2020.

3. In relazione ai flussi di cassa, la situazione appare priva di criticità da rilevare, in quanto:
 - a. l'ente non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria e non ha richiesto anticipazione di liquidità dalla Cassa depositi e prestiti da destinare al pagamento di debiti certi liquidi ed esigibili;
 - b. la consistenza del fondo cassa è così rappresentata:

Tabella 2

	al 31.12.2017	al 31.12.2018	al 31.12.2019
fondo cassa complessivo	€ 1.397.474,03	€ 1.607.941,68	€ 1.152.403,29

4. In relazione alla gestione di competenza, dal prospetto di verifica degli equilibri, modificato dal D.M. 01.08.2019 e rilevabile sul sistema BDAP, il risultato della gestione

di competenza presenta un saldo positivo di euro 84.675,96. e la gestione complessiva con il risultato di amministrazione risulta positiva per lo stesso importo.

5. Riscossione delle entrate proprie riconducibili alla TARSU/TARI, la percentuale media di riscossione nel triennio si stabilizza intorno al 70,57%, con un risultato sostanzialmente positivo.

Tabella n.3

Tarsu	2017	2018	2019
accertato	699.990,00	714.990,00	727.121,00
riscosso	514.187,81	503.823,50	493.160,95
	73,45%	70,46%	67,82%

6. Riguardo l'evasione tributaria:

- a. nell'esercizio 2017, a fronte di accertamenti di euro 48.610, da imputare all'Imu, la riscossione è pari a euro 30.000,00, con una percentuale del 61,72%; la percentuale del 31,23% è relativa ad attività di recupero dell'evasione tributaria Tari;
- b. nel 2018 si rileva una bassissima capacità di riscossione: a fronte accertamenti IMU per euro 21.450,00, la riscossione di euro 180 determina una percentuale dello 0,84%.;
- c. nell'esercizio 2019 si conferma la lenta riscossione, con una percentuale del 11,38%.

Tabella n.4

	2017			2018			2019		
	accertato	riscosso	% riscossione	accertato	riscosso	% riscossione	accertato	riscosso	% riscossione
Imu	48.610	30.000	61,72	21.450	180	0,84	80.704	12.000	14,87
Tarsu				15.000	3.093	20,62	25.000	33	0,13
Tari	152.592,95	47.655,92	31,23						
Total	201.202,95	77.655,92	38,60	36.450	3.273	8,98	105.704	12.033	11,38

7. Con riferimento alla gestione dei residui attivi:

- a. dall' importo dei residui attivi, riferiti alla competenza, si desume la difficoltà dell'ente nell'attività di riscossione. A chiusura dell'esercizio 2017, i residui attivi della competenza sono euro 1.085.104,06, rispetto al totale complessivo di euro 1.845.353,58; a fine 2018, il totale dei residui è di euro 1.948.344,30, mentre nell'esercizio 2019 vi è un peggioramento dell'attività di riscossione;

b. l'importo dei residui della competenza di euro 2.666.934,84 porta il totale complessivo ad euro 3.756.427,19, in notevole rialzo rispetto agli esercizi precedenti. Non risultano residui con anzianità superiore ai cinque anni.

Tabella n.5

	2017	2018	2019
Residui attivi Finali	1.845.353,58	1.948.344,30	3.756.427,19
<i>di cui:</i>			
conto competenza	1.085.104,06	1.039.251,73	2.666.934,84
conto residui	760.249,52	909.092,57	909.492,35
<i>di cui residui precedenti il quinquennio di riferimento:</i>			
Titolo I			
Titolo III			

La tabella che segue rispecchia la realizzazione dei residui attivi nel triennio ed evidenzia la percentuale di riscossione di alcuni tributi, che risulta bassissima in tutti i casi considerati ed esigua relativamente al recupero evasione e ai fitti attivi.

Tabella n.6

Movimentazione dei residui	2017			2018			2019		
	Residui all'01.01	Risc.ni	% A/R	Residui all'01.01	Risc.ni	% A/R	Residui all'01.01	Risc.ni	% A/R
Recupero evasione tributaria	599.296,17	104.671,40	17,46%	123.547,03	396,57	0,32%	156.327,46	12.033	7,69%
Tarsu/Tia/Tares/Tari	582.824,17	88.189,40	15,13%	680.440,96	141.844,09	20,84%	n.d.	179.596,29	n.d.
Sanzioni per violazioni codice della strada	6.020,03	4.051,91	37,30%	4.176,62	3.975,85	95,19%	11.989,56	2.532,73	21,12%
Fitti attivi e canoni patrimoniali	39.789,53	5.598,57	14,07%	60.447,92	579,00	0,95%	62.798,92	7.064,68	11,24%

Su quanto emerso ai punti 5, 6 e 7, il Collegio evidenzia una strutturale incapacità dell'ente nell'organizzazione e attuazione dell'attività di recupero dei crediti, della riscossione dei tributi e dello smaltimento dei residui attivi, la quale merita una

particolare attenzione da parte degli organi di governo, gestionali e di controllo del Comune.

Questa Sezione ha più volte rappresentato che “pur consapevole delle difficoltà del contesto socio-economico e in particolare delle criticità del sistema di igiene urbana in Sicilia e del relativo finanziamento, in parte derivanti dalla natura (dal punto di vista economico) di bene pubblico di tale servizio, la cui erogazione non può essere interrotta al fine di scongiurare inaccettabili rischi per la salute pubblica, fa presente che una efficace e organizzata riscossione dei crediti innesca un circuito virtuoso, che spinge i cittadini ad ottemperare al versamento di quanto dovuto” (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 111/2020/PRSP).

Anche il Giudice delle leggi ha recentemente evidenziato come una bassa capacità di riscossione è un “problema prevalentemente organizzativo” (Corte costituzionale n. 4/2020).

In ordine alla bassissima capacità di riscossione, rilevata in particolare nel 2018 e nel 2019 (tabella 4), il Collegio richiama quanto più volte rammentato da questa Sezione in ordine alle conseguenze di tale attività omissiva, la quale, qualora provocasse la prescrizione dei crediti dell’ente, potrebbe generare responsabilità erariale (del. n. 97/2021/PRSP).

Il Collegio effettuerà uno specifico “focus” sull’attività di accertamento e riscossione delle entrate locali (nonché sul recupero dell’evasione) nel successivo ciclo di controllo, considerata la rilevanza di tale attività in un sistema tendente al superamento della finanza derivata di trasferimento.

8. per il triennio 2017 /2019 il continuo aumento dei residui passivi; nella tabella sotto riportata, si dà evidenza dell’ammontare totale dei residui e dell’aumento avvenuto:

Tabella n.7

Residui passivi	31/12/2017	31/12/2018	31/12/2019
Titolo 1: Spese correnti	865.004,23	1.001.725,46	1.176.555,76
Titolo 2: Spese in conto capitale	485.121,29	796.297,43	1.883.427,24
Titolo 3: Spese per incremento di attività finanziarie	700.000	700.000	700.000
Titolo 4: Rimborso di prestiti	95.214,54	0	0
Titolo 5: Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0	0	0
Titolo 7: Uscite per conto terzi e partite di giro	19.956,47	82.936,44	136.281,63
Totale	2.165.29,53	2.580.959,33	3.896.264,63

Il Collegio rappresenta che l'incremento dei residui passivi è indice della difficoltà gestionale dell'ente nella fase della spesa e, in particolare, della liquidazione, con i riflessi negativi sui creditori dell'ente.

9. In relazione all'indebitamento:

- a. per l'esercizio 2019 l'Ente ha rispettato il limite di indebitamento disposto dall'art. 204 del TUEL ottenendo la percentuale d'incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti del 8,93%;
- b. nella tabella seguente è dettagliato il debito complessivo:

Tabella n.8

TOTALE DEBITO CONTRATTO		Importi
1) Debito complessivo contratto al 31/12/2018	+	1.445.473,60
2) Rimborsi mutui effettuati nel 2019 (comprese le estinzioni anticipate)	-	254.433,25
3) Debito complessivo contratto nell'esercizio 2019	+	
TOTALE DEBITO	=	1.191.040,35

10. In materia di personale:

- a. la spesa sostenuta negli esercizi considerati rientra nei limiti di cui all'art.1, comma 557 e 557 quater della Legge 296/2006;
- b. dal questionario integrativo per l'esercizio 2019, si apprende che l'Ente ha effettuato la rideterminazione della dotazione organica nel triennio precedente, la cognizione delle eventuali eccedenze di personale e dell'entità numerica; dalle informazioni desunte dalla risposta alla richiesta di chiarimenti del magistrato istruttore, risultano stabilizzate n.6 unità di personale precario ASU a tempo determinato, per un totale di 56 unità in servizio a fronte dello stesso fabbisogno;
- c. entro il 31/12/2019 non è stato sottoscritto l'accordo decentrato integrativo e l'Ente non ha vincolato nel risultato di amministrazione le corrispondenti somme.

Sul punto è opportuno richiamare il punto 5.2 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011, il quale prevede, tra l'altro, che *"Le spese relative al trattamento accessorio e premiante, liquidate nell'esercizio successivo a quello cui si riferiscono, sono stanziate e impegnate in tale esercizio. Alla sottoscrizione della contrattazione integrativa si impegnano le obbligazioni relative al trattamento stesso accessorio e premiante, imputandole contabilmente agli esercizi"*

del bilancio di previsione in cui tali obbligazioni scadono o diventano esigibili. Alla fine dell'esercizio, nelle more della sottoscrizione della contrattazione integrativa, sulla base della formale delibera di costituzione del fondo, vista la certificazione dei Revisori, le risorse destinate al finanziamento del fondo risultano definitivamente vincolate. Non potendo assumere l'impegno, le correlate economie di spesa confluiscono nella quota vincolata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabili secondo la disciplina generale, anche nel corso dell'esercizio provvisorio. Considerato che il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività presenta natura di spesa vincolata, le risorse destinate alla copertura di tale stanziamento acquistano la natura di entrate vincolate al finanziamento del fondo, con riferimento all'esercizio cui la costituzione del fondo si riferisce; pertanto, la spesa riguardante il fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività è interamente stanziata nell'esercizio cui la costituzione del fondo stesso si riferisce, destinando la quota riguardante la premialità e il trattamento accessorio da liquidare nell'esercizio successivo alla costituzione del fondo pluriennale vincolato, a copertura degli impegni destinati ad essere imputati all'esercizio successivo”.

Sulla base del principio contabile richiamato, “nelle more della sottoscrizione dell'accordo collettivo integrativo, le risorse destinate al finanziamento del Fondo risorse decentrate ‘risultano definitivamente vincolate’ (e non accantonate): non potendosi infatti assumere l'impegno (stante la mancata sottoscrizione dell'accordo collettivo, giuridicamente costitutivo delle relative obbligazioni), ‘le correlate economie di spesa confluiscono’, per l'intero importo del Fondo, ‘nella quota vincolata del risultato di amministrazione’, per essere così ‘immediatamente utilizzabili’ a tali fini, una volta sopraggiunta la sottoscrizione dell'accordo decentrato relativo al raggiungimento degli obiettivi di performance pianificati per l'annualità cui il trattamento accessorio si riferisce (Corte conti, sez. contr. Piemonte, del. 23 maggio 2018, n. 55/PAR)” (sez. contr. Marche, del. n. 107/2020/PRSP).

In altre decisioni è stato chiarito che “se la costituzione del fondo si atteggia, come detto, quale presupposto per l'apposizione del vincolo sul risultato di amministrazione, la sottoscrizione del contratto decentrato è il presupposto necessario ed indispensabile per l'erogazione delle risorse, in quanto ne rappresenta il titolo giuridico legittimante. (...) Ritornando alle modalità di imputazione stabilite

dalla normativa sull’armonizzazione contabile (d.lgs. n. 118/2011), il principio 4/2 al punto 5.2 prevede una serie di fattispecie distinte, dalle quali si desume esplicitamente che l’atto costitutivo finalizzato ad attribuire il vincolo contabile alle risorse è il provvedimento formale di costituzione del fondo mentre l’accordo decentrato costituisce «l’atto dal quale scaturisce il vincolo giuridico di prenotazione della posta al Fondo Pluriennale Vincolato» (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 263/2016)” (Sez. contr. Puglia, del. n. 85/2020/PAR).

In sostanza, per la magistratura contabile, “la corretta gestione del fondo comprende ‘tre fasi obbligatorie e sequenziali’ e solo nel caso in cui siano adempiute tutte correttamente, nell’esercizio di riferimento, le risorse riferite al fondo possono essere impegnate e liquidate. Più precisamente, la prima fase consiste nell’individuazione, in bilancio, delle risorse (stabili e variabili) che andranno a finanziare il fondo, la seconda nell’adozione, da parte del dirigente, dell’atto di costituzione del fondo, sottoposto alla certificazione dell’organo di revisione, e la terza nella sottoscrizione del contratto decentrato annuale che, secondo i nuovi principi della competenza finanziaria potenziata, costituisce titolo idoneo al perfezionamento dell’obbligazione. Solo quando si completa l’intero iter, l’Ente può impegnare il fondo e può pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità) (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo per il Molise, deliberazione n. 15/2018/PAR) (...). La costituzione del fondo, pur atto propedeutico ed essenziale, attribuisce, quindi, un provvisorio vincolo di destinazione alle somme (fisse e variabili) che si perfeziona solo in seguito alla sottoscrizione della contrattazione integrativa, atto presupposto indefettibile, costituente titolo legittimante, che permette all’Ente di impegnare il fondo e poter pagare secondo il principio della competenza potenziata (esigibilità)” (...) in assenza della determina di costituzione del fondo, le risorse variabili, eventualmente accantonate, costituiscono economie di bilancio “libere”, non potendo confluire nell’avanzo vincolato, dove deve essere riportata solo la quota del fondo obbligatoriamente prevista dalla contrattazione collettiva nazionale e la parte stabile (cfr. Corte dei conti, Sez. controllo per il Veneto, deliberazione n. 263/2016/PAR)” (Sez. contr. Lombardia, del. n. 53/2021/PRSE).

L'ente è, pertanto, invitato ad attenersi ai principi esposti, alla luce della interpretazione delle Sezioni regionali di controllo di questa Corte.

11. Riguardo ai debiti fuori bilancio e alle passività potenziali:

- a. per gli esercizi 2017 e 2018 emerge la presenza di:
 - debiti fuori bilancio riconosciuti rispettivamente per euro 17.849,88 e per euro 31.830,71 ai sensi della lett. a) dell'art. 194 del Tuel;
 - non si è provveduto nel corso del 2019 al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio per insussistenza di posizioni debitorie, dato attestato dai responsabili dei Servizi;
 - dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto non sono stati segnalati debiti fuori bilancio da riconoscere e da finanziare.

Tabella n. 9

	2017	2018	2019
lettera a) - sentenze esecutive	17.849,88	31.830,71	
lettera b) - copertura disavanzi			
lettera c) - ricapitalizzazioni			
lettera d) procedure espropriative			
lettera e) acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa			
Totale	17.849,88	31.830,71	0
Debiti riconosciuti dopo la chiusura dell'esercizio			

12. Relativamente agli organismi partecipati:

- a. il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate;
- b. non è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, ai sensi dell'art.11, comma 6, lett. h) del d.lgs 118/2011; l'Organo di revisione sottolinea la necessità di monitorare le società partecipate e di verificare i crediti e i debiti reciproci, perché la mancanza di tale verifica potrebbe provocare per il futuro squilibri di bilancio (cfr. relazione al rendiconto 2019).

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

- c. l'Ente ha provveduto, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 2 del 21.01.2021, per l'esercizio 2019 alla ricognizione di tutte le partecipazioni possedute direttamente ed indirettamente.

13. Relativamente ai parametri di deficitarietà:

- a. secondo la normativa ancora vigente per l'esercizio 2017(D.M. 18/02/2013), il comune rispetta tutti i parametri;
- b. per gli esercizi 2018 e 2019 (D.M. 28 /12/2018) non viene rispettato l'indicatore 2.8 (Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente minore del 22%) con una percentuale del 21,49% per il 2018 e del 20,38% per l'esercizio 2019.

14. Relativamente alla completezza delle relazioni trasmesse dall'Organo di revisione, il Collegio rileva che non è stata trasmessa la relazione- questionario sul bilancio di previsione 2018 -2020 e non è stata inviata la nota del revisore per il rendiconto 2018, allegato obbligatorio per la Regione siciliana.

Conclusivamente, la Sezione, pur dando atto all'ente di non trovarsi in una situazione di grave criticità, al fine di prevenire potenziali pregiudizi per i futuri equilibri di bilancio, ravvisa la necessità di richiamare l'Amministrazione comunale sulle criticità sopra evidenziate con lo scopo di dare impulso alle opportune azioni correttive, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario.

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

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, in base alle risultanze delle relazioni rese dall'Organo di revisione ed esaminati i questionari sui Rendiconti per gli esercizi 2017, 2018 e 2019, nonché sul bilancio di previsione 2020/2022 del Comune di Calascibetta, accerta la presenza, nei termini di cui in motivazione, dei seguenti profili di irregolarità contabile e criticità per gli equilibri di bilancio, nonché di difformità dalla sana gestione finanziaria:

- il ritardo nell'approvazione dei documenti contabili rispetto ai termini di legge;
- l'assenza di accantonamenti nel fondo perdite società partecipate nell'esercizio 2019;
- la presenza di un fondo contenzioso non correttamente calcolato, in carenza di una analitica ricognizione del contenzioso pendente, con una valutazione del rischio di condanna;
- una strutturale incapacità dell'ente nell'organizzazione e attuazione dell'attività di recupero dei crediti, della riscossione dei tributi e dello smaltimento dei residui attivi e, in particolare, la bassissima capacità di riscossione rilevata nel 2018 e nel 2019 (cfr. la tabella 4);
- per il triennio 2017/2019 il continuo aumento dei residui passivi;

- la mancata sottoscrizione, entro il 31 dicembre 2019, dell'accordo decentrato integrativo e la mancata apposito del vincolo nel risultato di amministrazione delle corrispondenti somme;
- la mancata sottoscrizione, da parte degli organi di revisione delle partecipate, della conciliazione dei rapporti creditori/debitori.

INVITA

L'Amministrazione comunale di Calascibetta ad assumere idonee ed efficaci iniziative e i provvedimenti necessari per rimuovere le criticità riscontrate, dandone comunicazione a questa Sezione, la quale provvederà alla verifica delle predette misure nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo ad essa demandate.

DISPONE

- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia trasmessa al Consiglio Comunale – per il tramite del suo Presidente-, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Calascibetta (EN);
- che, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia sia altresì pubblicata sul sito *internet* dell'Amministrazione secondo le modalità di legge.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 21 settembre 2021.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Massimo Giuseppe Urso)

IL PRESIDENTE

(Anna Luisa Carra)

Depositato in segreteria il 5 ottobre 2021.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE