

**COMUNE DI CASTROVILLARI
PROVINCIA DI COSENZA
IL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI**

**VERBALE DEL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI
n. 18/2019 del 11/06/2019**

**RELAZIONE DELL'ORGANO DI REVISIONE SULLE
CAUSE CHE HANNO CONDOTTO AL DISSESTO
(art. 246, comma 1, del d.Lgs. n. 267/2000)**

Comune di Castrovilliari Il Collegio dei Revisori

L'Organo di Revisione del Comune, nominato con delibera dell'organo consiliare n. 79 del 18/12/2018 e così composto: Dott. Francesco RUGIERO (Presidente); Dott. Giuseppe OLIVERIO (Componente) e Dott. Aurelio MIRIELLO (Componente);

Viste:

- * La nota istruttoria della Corte dei Conti n. 4421 del 26/07/2018;
- * La delibera della Corte dei Conti n. 136 del 29/10/2018;
- * La delibera della Corte dei Conti n. 24 del 06/03/2019;
- * La nota della Prefettura Ufficio Territoriale del Governo di Cosenza Prot. n. 58914 del 04/06/2019;

Visto il D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 ed in particolare gli articoli 244 e seguenti;

Visto il D.Lgs. n. 23 giugno 2011, n. 118;

Visto il D.Lgs. 6 settembre 2011, n. 149;

Richiamato in particolare l'articolo 246, comma 1, del d.Lgs. n. 267/2000, il quale prevede che alla deliberazione di Consiglio comunale di dichiarazione dello stato di dissesto sia allegata una relazione dell'organo di revisione che analizza le cause che lo hanno provocato;

Preso atto

che la Corte dei Conti con la delibera n. 24 del 06/03/2019 non ha approvato il Piano di Riequilibrio Finanziario adottato dal Comune di Castrovilliari (CS) con deliberazioni C.C. n. 59 del 05/08/2013; n. 65 del 29/09/2016 e n. 48 del 31/07/2017

PRESENTA

Quanto segue:

1. Pronunce della Corte dei conti sulla situazione finanziaria dell'ente.

La gestione finanziaria dell'Ente è stato oggetto di verifica da parte della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti a seguito di proposta del Piano di Riequilibrio Finanziario, con le seguenti delibere:

- 1) Delibera n. 136 del 30/10/2018 della Corte dei Conti;
- 2) Delibera n. 24/2019 pervenuta in data 07/03/2019.

I rilievi formulati dai giudici contabili (Delibera n. 24/2019) riguardano:

RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO

La Sezione, muove il seguente rilievo:

"...sulla base della documentazione contabile esaminata, deve rilevare che la significativa presenza di residui attivi vetusti (ascritti in maggior misura ai proventi fognatura e all'addizionale IRPEF), mantenuti nel conto del bilancio fino al riaccertamento straordinario, denota l'ampia difficoltà avuta dal Comune nella riscossione delle

entrate proprie. Soprattutto se si considera che le entrate non riscosse sono relative a servizi che l'Ente ha erogato (raccolta RSU). In virtù di quanto sopra, dunque, l'Ente avrebbe dovuto eseguire una attenta ed efficace attività di recupero crediti al fine di ridurre l'ammontare attraverso la riscossione e non mediante l'eliminazione, per inesigibilità, degli stessi.

Non si sottacce l'assenza, all' 1/1/2015, del fondo per spese, rischi e oneri futuri (sebbene nota la consistenza di pendenze), la cui presenza era obbligatoria sia sul versante gestionale, sia per le esigenze sottese alla corretta applicazione dei principi contabili. La Sezione ne ribadisce la doverosa istituzione, in quanto l'allegato 4/ 2 al D.Lgs. 118/2011, "disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili" prevede, tra l'altro, la costituzione di un apposito fondo per far fronte ad oneri derivanti da sentenza...". L'Ente ha costituito il fondo di che trattasi a fine esercizio 2015.

- La Corte dei Conti rileva altresì: "...dalla delibera CC. n.17/2016 è emerso, altresì, l'anomala appostazione di € 125.000,00, a titolo di fondo di riserva, impropriamente confluente nell'avanzo di amministrazione, tra le somme accantonate. L'operazione contabile non è corretta perché tale tipologia di fondo non può, per sua natura, confluire nel risultato di amministrazione. Lo stesso non è impegnabile, deve essere previsto negli stanziamenti di competenza del bilancio, e può essere solo oggetto di storno qualora si presenti la necessità di un suo utilizzo...".

ENTRATE E SPESE AVENTE CARATTERE NON RIPETITIVO

Basso livello di riscossione sia in conto competenza che in conto residuo. La Corte ha evidenziato: "...Al riguardo appare utile rammentare che, necessariamente e correttamente, le entrate straordinarie devono essere destinate a spese correnti non connotate da ripetitività.

Differenti scelte sono suscettibili di incidere negativamente non solo sulla regolare costruzione dell'equilibrio economico, ma anche, sul relativo mantenimento in fase dinamica, maggiormente quando le predette risorse sono preordinate ad un risanamento che potrebbe non avvenire se le medesime non si concretizzano...".

RECUPERO EVASIONE TRIBUTARIA

La Corte così si è espressa:

"...la risorsa derivante dal recupero evasione tributaria è stata considerata dall'Ente come la leva di risanamento più consistente per il fabbisogno di parte corrente. Tuttavia, tale leva si è rivelata scarsamente produttiva della liquidità che necessitava per realizzare concretamente il previsto risanamento. In disparte, ovviamente, anche il danno connesso alla mancata riscossione di tali entrate. Corre obbligo perciò, rammentare che la riscossione delle entrate locali è un obbligo per l'Ente e non solo sotto il profilo del facere, ma anche nelle modalità, che dovevano essere delle più efficaci nella condizione di una procedura di riequilibrio. È tassativo non solo "fare", ma "fare bene". Il Comune di Castrovillari, evidentemente, non ha perseguito con forza tale adempimento, e non ha attenzionato la riscossione delle entrate per recupero evasione con l'efficienza necessaria, sia nella fase di accertamento, sia nella fase coattiva finale...".

TRIBUTI PROPRI

La Corte rileva una bassa percentuale progressiva di riscossione per tutto il periodo 2012/2017, sia nella competenza sia, e soprattutto, nella gestione dei residui.

Altresì, afferma:

"...E' evidente, pertanto, l'assenza della capacità di incrementare la riscossione delle entrate programmate, determinando, di fatto, una crescita dei residui attivi suscettibile di generare difficoltà nel mantenimento degli equilibri di bilancio e nell'adempimento delle obbligazioni assunte, ai fini dei reali pagamenti...".

SERVIZIO SMALTIMENTO RIFIUTI/ SERVIZIO IDRICO INTEGRATO

La Corte rileva che gli importi accertati sono risultati superiori alle somme impegnate per il medesimo servizio.

"...Da specificare che nella gestione di competenza dell'esercizio riferita allo smaltimento dei rifiuti, ma ancor di più al servizio idrico, l'Ente ha sempre pagato più di quanto abbia riscosso. Dunque, l'Ente, pur registrando una bassa riscossione in conto competenza (nel servizio idrico addirittura quasi assente, ad eccezione del 2013 e 2014), tuttavia ha provveduto all'assolvimento delle proprie obbligazioni per i suddetti servizi indispensabili, utilizzando, perciò, in termini di cassa, altre risorse di bilancio e non quelle prettamente finalizzate alla copertura del costo del medesimo servizio. Ciò posto, la Sezione ribadisce che la mancata realizzazione di siffatte entrate, unitamente alla carente riscossione di quelle mantenute in bilancio (comportando inevitabile ritardo nei pagamenti correlati), ha influenzato, ed influenza, inevitabilmente la tenuta degli equilibri. L'effetto che ne è conseguito è il ricorso ad anticipazioni di Tesoreria e l'utilizzo per cassa di fondi a destinazione vincolata (non ricostituiti a fine esercizio)...".

FONDI VINCOLATI, ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA', ANTICIPAZIONE DI TESORERIA, FONDO CASSA.

La Corte in merito ai fondi vincolati in sede istruttoria rileva che:

"...l'utilizzo delle somme percepite ai sensi del DL. 35/2013 (e successivi rifinanziamenti) a che non fossero state utilizzate per la ricostituzione dei fondi vincolati e per il rimborso dell'anticipazione di tesoreria.

La Sezione rileva, inoltre, il mancato utilizzo di tutto l'importo dell'anticipazione ricevuta: al 31.12.2013, infatti, era presente in cassa (secondo quanto espressamente dichiarato dal Comune) una disponibilità vincolata di € 4.061.016,26. Tale "ristagno" di cassa costituisce una irregolarità contabile: infatti, per scongiurare ritardi nei pagamenti una volta erogata l'anticipazione di liquidità, il D.L. n. 35/2013 (art. 1, comma 14) dispone che i Comuni destinatari dell'anticipazione di liquidità avevano "in ogni caso" un termine di 30 giorni per pagare.

La Corte rileva che le informazioni ricevute in fase istruttoria da parte dell'Ente le ha ritenute non sufficienti a giustificare quanto è avvenuto sulle operazioni di cassa degli esercizi pregressi. Rileva, inoltre, che le verifiche obbligatorie ad opera sia del Responsabile del Servizio Finanziario che dall'Organo di Revisione, non sono state disposte con il rigore richiesto per tale specifica procedura...".

DEBITI FUORI BILANCIO (DFB), PASSIVITA' POTENZIALI DA RICONOSCERE, ALTRI DEBITI.

La Sezione aveva richiesto (sia nella nota istruttoria, sia nella delibera istruttoria) di trasmettere tutti gli accordi convenuti, per tutti i debiti fuori bilancio riconosciuti e/o da riconoscere. Sebbene richiesti più volte i medesimi non sono stati trasmessi. L'espressa manifestazione di volontà del creditore di accettare il pagamento frazionato deve avvenire prima del momento in cui il debito fuori bilancio viene riconosciuto, e si ricollega in maniera coerente con il concetto di esigibilità della spesa. La Sezione, al pari della Commissione ministeriale, ribadisce che l'assenza di un piano di rateizzazione, convenuto con gli aventi diritto al credito, ma soprattutto l'assenza di una effettiva dimostrazione di adesione dei creditori alla rateizzazione, conferma la precarietà dell'effettivo finanziamento dei debiti fuori bilancio, che il Comune ha previsto di coprire con entrate correnti. E difatti, nulla è stato comunicato sull'ammontare dei pagamenti effettivi, secondo gli importi esposti per ogni annualità del piano (cfr. prospetto), ovvero quanti ne rimanessero da effettuare. Il Comune, non solo non ha comunicato tutto ciò, ma neppure ha prodotto documenti utili a dimostrare l'effettivo ed integrale pagamento dei debiti in parola. Solo dall'esame che la Sezione ha effettuato sull'intervento di spesa "oneri straordinari della gestione corrente" (e sul macro aggregato 10 della contabilità armonizzata) sono emersi importi riferibili, ragionevolmente, a copertura di DFB.

Con riguardo al finanziamento dei debiti fuori bilancio di parte capitale (€ 1.000.000,00 già riconosciuti), l'Ente aveva già previsto a copertura, nel bilancio 2014, l'entrata derivante dalla vendita di beni. Come già riferito in altri punti, tale entrata non è andata a buon fine, per cui alla fine dell'esercizio 2014 è stata rimossa dal bilancio lasciando l'onere della copertura alla parte corrente del bilancio.

Tra gli ulteriori debiti l'Ente ha segnalato il debito esistente con il Commissario Emergenza Rifiuti anni 2010/2013 ed il debito verso la Sorical.

L'ente con la delibera n. 31/2014 ha approvato il piano di rientro del debito successivamente approvato con delibera 39/2014 dal Commissario. La Sezione osserva e constata che, alla luce di tutte le note trasmesse per conoscenza dalla Regione Calabria, i pagamenti mensili che il Comune avrebbe dovuto effettuare non sono avvenuti con la regolarità imposta dal piano.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2012/2014 E FONDO SVALUTAZIONE CREDITI.

La Sezione rileva l'irregolare tenuta delle scritture contabili in merito all'allocazione delle risorse destinate al FSC e le quali sono state ripetutamente inglobate nel fondo riserva, in violazione dei principi di chiarezza e trasparenza.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE 2015 E SEGUENTI.

La Sezione ha rilevato diffuse irregolarità nella determinazione dei risultati finali della gestione esercizi 2015/2017, in ordine alle quali i chiarimenti forniti dall'Ente non appaiono del tutto esauritivi. Inoltre rileva che, partitamente per ciascun esercizio finanziario del triennio 2015/2017, l'Ente non solo non ha migliorato la propria parte disponibile del risultato di amministrazione rispetto all'esercizio precedente, ma ha conseguito un ulteriore disavanzo nella gestione finanziaria in ciascuno degli esercizi considerati, che avrebbe dovuto finanziare secondo le modalità del citato DM. 2 aprile 2015.

ANALISI RESIDUI TITOLO II DELLE ENTRATE

La Corte rileva che nel periodo 2012/2017 la riscossione in conto residui del titolo II, è stata scarsa con punte percentuali bassissime di realizzazione nel 2014, 2015 e 2017.

ANDAMENTO DEI RESIDUI ATTIVI

Nel 2015, anno di entrata in vigore della nuova contabilità, si riscontra un fenomeno del tutto singolare, in quanto l'ammontare complessivo dei residui attivi finali (che dovrebbe ridursi per effetto dell'armonizzazione contabile) rimane pressoché uguale (anche in presenza di una consistente cancellazione di residui: 26% circa): sono i residui attivi di nuova formazione ad aumentare per più del doppio (incremento del 60,13%). E dunque, nell'esercizio 2015, i residui della competenza hanno contribuito in misura rilevante alla determinazione della consistenza finale, a dimostrare sia f insufficiente capacità dell'Ente di riscuotere le entrate, sia che la reimputazione delle stesse non è avvenuta secondo i principi contabili di riferimento. Dagli esercizi successivi al 2015, la consistenza finale delle partite residuali attive aumenta, ma con riferimento a quelle provenienti dalla gestione dei residui. In particolare, dai dati riportati si può riscontrare che la percentuale di riscossione rimane in linea con quelle degli esercizi precedenti mentre la percentuale di cancellazione è bassa nel 2016 (0,43%) per poi aumentare nel 2017 (13,52%), anno in cui si verifica una consistente cancellazione di residui attivi di parte capitale (€ 6.656.996,6: cfr. relazione Giunta su rendiconto 2017) compensati, comunque, dalla cancellazione degli omologhi passivi (€ 6.645.976,23).

La Corte fatti questi rilievi giunge alle seguenti conclusioni:

Il Piano del Comune di Castrovillari è giunto all'esame della Sezione dopo sei anni dalla propria adozione, avvenuta con delibera CC. n. 14 del 27 febbraio 2013.

Il piano originario è stato, infatti, oggetto di diverse rimodulazioni, determinate da ripetuti mutamenti normativi. Inoltre, la fase istruttoria affidata alla Commissione ministeriale si è protratta sino al mese di luglio 2018, quando La relazione finale è stata trasmessa alla Sezione.

Il piano di risanamento finanziario previsto dal Comune di Castrovillari ha presentato diffusi elementi di criticità, molti di natura prettamente contabile.

Il ricorso alla procedura di riequilibrio è stata determinata dalla necessità di fornire copertura al disavanzo di amministrazione conseguito sino all'esercizio 2012 su cui questa Sezione, tra l'altro, aveva avuto già modo di pronunciarsi nella propria attività di controllo. Ulteriore elemento di criticità era rappresentato dalla cospicua presenza di debiti fuori bilancio (sia di parte corrente che di parte capitale) riconosciuti e da riconoscere (per i quali tuttavia ancora allo stato attuale l'Ente non ha indicato l'esistenza di accordi di rateizzazione con i creditori interessati), e infine dalla presenza di anticipazioni di cassa non rimborsate e dall'utilizzo di fondi vincolati non ricostituiti al 31/12 di ogni esercizio. Sul piano delle misure adottate, il Comune ha previsto di ricorrere al fondo di rotazione ex art. 243-ter TUEL, soggiacendo alle limitazioni prescritte dal comma 9 dell'art. 243-bis del d.lgs. n.267 del 2000. Sempre per fronteggiare la propria cronica sofferenza di cassa, l'Ente ha attinto, e per considerevoli importi, alla liquidità del DL. 35 / 2013, sebbene ciò abbia comportato un aumento delle passività (per 30 anni), in termini di rimborso della anticipazione e del pagamento di consistenti interessi.

Nonostante, in sede istruttoria, l'Ente abbia asserito di aver concretizzato efficaci azioni di risanamento della gestione finanziaria complessiva, la Sezione ha da subito formalizzato le proprie perplessità, come meglio esposte in narrativa, sull'idoneità del Piano al risanamento programmato.

Infatti, l'esame della Sezione ha evidenziato che la manovra di risanamento, intrapresa dall'Ente, presenta notevoli criticità, di cui si è diffusamente parlato in precedenza e che vengono, qui di seguito, sinteticamente richiamate:

- misure previste dal Piano di riequilibrio, in ordine alla copertura del disavanzo straordinario, non idonee in quanto già i risultati conseguiti a rendiconto nel triennio 2015/2017 non hanno rispettato le previsioni contenute nel Piano
- medesimo, da ultimo rimodulato;
- aumento dei debiti fuori bilancio di parte corrente;
- mancato finanziamento dei debiti fuori bilancio di parte capitale, attraverso le previste alienazione di beni immobili stante la mancata conclusione delle relative procedure avviate nel 2014;
- cronica difficoltà di riscossione delle entrate;
- mancato o insufficiente recupero dell'evasione tributaria con evidente rischio di perdita dei crediti per prescrizione o decadenza dell'Ente impositore;
- discrasie e anomalie riscontrate sul fondo cassa (2012/2017);
- mancata trasmissione degli accordi transattivi con i creditori, per tutti i debiti fuori bilancio riconosciuti e/o da riconoscere e assenza di un piano di rateizzazione; nonché mancata comunicazione e documentazione dei pagamenti effettuati, secondo gli importi esposti per ogni annualità del piano (cfr. prospetto), con la precisazione dei rimanenti pagamenti da effettuare;
- irregolare tenuta delle scritture contabili, atteso che, è emerso con evidenza che le risorse destinate al FSC sono state ripetutamente inglobate nel fondo riserva, in violazione dei principi di chiarezza e trasparenza;

- mancato miglioramento, per ciascun esercizio finanziario del triennio 2015/ 2017, della parte disponibile del risultato di amministrazione rispetto all'esercizio precedente e conseguimento di un ulteriore disavanzo nella gestione finanziaria in ciascuno degli esercizi considerati, che avrebbe dovuto essere finanziato secondo le modalità del citato DM. 2 aprile 2015; mancato ripiano, a decorrere 2015, della quota annuale da riaccertamento straordinario, pari a quote costanti annuali di € 803.130,06;
- mancata approvazione delle misure organizzate per la tempestività dei pagamenti richieste dall'art. 9 dei D.L. n.78 / 2009 (anche in relazione all'obbligo previsto dal novellato art. 183 TUEL, circa la compatibilità dei pagamenti con i relativi stanziamenti di cassa); mancata indicazione dei tempi medi di pagamento, e inadempienza a quanto richiesto dall'art. 41 del D.L. n.66/2014 (obbligo di individuare i pagamenti effettuati oltre i termini di legge); mancata indicazione, sul sito internet dell'Ente nella Sezione relativa all'indicatore di tempestività dei pagamenti, come richiesto dall'art. 33 del d.lgs. 33 / 2013;
- ritardo sui pagamenti dei predetti piani di rientro sottoscritti con la Regione Calabria (piani di rientro 2010/2013 e 2014/2015).

Infine, la Sezione osserva come, da quanto sopra esposto, emerge chiaramente:

- una limitata capacità di riscossione dell'Ente, con conseguente rischio della perdita di entrate per prescrizione, ed una continua necessità di richiedere al Tesoriere, per far fronte ai pagamenti, anticipazioni di liquidità che hanno un costo pari agli interessi corrisposti al Tesoriere sulle somme anticipate;
- la sussistenza di ingenti debiti pregressi il cui saldo, evidentemente, comporta ulteriori aggravi per l'Ente per interessi legali, spese legali etc. che l'Ente dovrà corrispondere al debitore, oltre alla sorte capitale.

RILIEVI FORMULATI DAL COLLEGIO DEI REVISORI:

Il Collegio dei Revisori dei Conti di codesto Ente ha iniziato ad operare dal 01 gennaio 2019 ed ha formulato, tra l'altro, i pareri relativi al Bilancio di Previsione 2019/2021 e del Rendiconto 2018.

BILANCIO DI PREVISIONE 2019/2021.

In merito al Bilancio di Previsione 2019/2021, il Collegio ha evidenziato elementi di criticità ed ha formulato i seguenti rilievi:

1. Istituzione di apposito fondo destinato a fronteggiare le passività potenziali;
2. Potenziare l'attività di accertamento dell'evasione e dell'elusione tributaria anche al fine di scongiurare ipotesi di prescrizione e conseguente danno erariale;
3. Migliorare le procedure di riscossione dei tributi comunali, sia nella fase volontaria che nella fase coattiva;
4. Potenziare adeguatamente la struttura "risorse umane" attraverso attività di formazione della stessa e reclutamento di ulteriore, nuovo personale;
5. Provvedere all'attività di razionalizzazione delle partecipazioni così come programmata nel settembre 2017;
6. Migliorare la indicizzazione del PEG al fine di ottenere una più puntuale individuazione delle entrate e delle spese "non ricorrenti".

RENDICONTO 2018.

In merito al Rendiconto 2018, il Collegio ha mosso i seguenti rilievi:

La mancanza di equilibrio tra gli accertamenti e gli impegni della parte capitale del consuntivo.

Chiesti chiarimenti, la differenza risulta iscritta nella parte dei vincoli del risultato di amministrazione.

Il collegio, poiché gli accertamenti sono riferibili al titolo 4° dell'entrata, ritiene maggiormente conforme ai principi contabili, la reimputazione delle poste sugli esercizi successivi mediante il meccanismo del FPV.

Per il prosieguo, l'organo di revisione invita l'Ente a potenziare in maniera significativa gli uffici comunali, ed in particolare l'ufficio finanziario, che, a causa della carenza di personale addetto, accumula, di norma, notevoli ritardi nel disbrigo delle normali attività di ufficio.
E' da sottolineare, tra l'altro, che i disguidi dell'ufficio finanziario, influiscono anche sulla attività di questo organo di revisione.

Di provvedere con puntualità alla registrazione degli incassi e dei pagamenti sospesi anche al fine di consentire a questo organo le consuete verifiche sulla cassa comunale.

Di provvedere entro il termine previsto dall'art. 193 del TUEL a compiere una vasta e approfondita attività di revisione dei residui attivi e passivi, in maniera da poter verificare ed eventualmente ripianare in quella sede, gli eventuali squilibri sulla gestione (in particolare) dei residui.

Di non avere stanziato a preventivo e nemmeno accantonato nel risultato di amministrazione 2018 alcun importo a titolo di spese e rischi futuri.

L'Ente non ha stanziato somme a titolo di fondo per passività potenziali, però nel risultato di amministrazione è stato riscontrato un importo di euro 331.840,28 alla voce "Altri Vincoli".

La presente relazione del Collegio dei Revisori viene resa ai sensi dell'art. 246 del D. Lgs. 267/2000 per la successiva deliberazione del dissesto finanziario (art. 244 TUEL) da parte del Consiglio Comunale.

L'ORGANO DI REVISIONE


Giuseppe Raffaele
Giuseppe Olivero
Andrea Mancuso