

COMUNE DI ROSSANO
PROVINCIA DI COSENZA
Prot. N° 0026882 Ingresso
Data 03/10/2013 12,40



Corte dei Conti

Rossano Calabria

Sezione Regionale di Controllo per la Calabria
Catanzaro

Anticipata via FAX

CORTE DEI CONTI



0002887-03/10/2013-SC_CAL-T81-P

ALL' ORGANO di REVISIONE
del Comune di

ROSSANO (CS)

OGGETTO: Invio deliberazione n. 61/2013.

Si trasmette la deliberazione in epigrafe, adottata da questa
Sezione nell'adunanza pubblica del giorno 12 settembre 2013.

IL DIRETTORE della SEGRETERIA
dott.ssa Elena RUSSO

[Signature]

Via F. Crispi, n. 21 - 88100 CATANZARO

• ☎ 0961893511 • ☎ 0961746212 • e-mail: sezione.calabria.controllo@corteconti.it



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CALABRIA
composta dai Magistrati

Dott. Roberto TABBITA	Presidente
Dott. Giuseppe GINESTRA	Consigliere
Dott. Natale LONGO	Consigliere
Dott. Massimo AGLIOCCHI	Referendario
Dott. Cosmo SCIANCALEPORE	Referendario relatore

nella Adunanza pubblica del 12 settembre 2013

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, co.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;

VISTA la deliberazione della Sezione Autonomie della Corte dei conti n.10/AUT/2012/INPR con la quale sono state approvate le linee guida per la redazione della relazione per il bilancio di previsione 2012 e del rendiconto 2011;

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 deliberazione n.2/AUT/2012/QMIG della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositata il 26 gennaio 2012, in ordine al procedimento previsto dall'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149 del 6 settembre 2011;

VISTO il D.L. 10 ottobre 2012, n.174 (convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n.213);

VISTO il D.L. 8 aprile 2013, n.35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n.64) relativo al pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione e al riequilibrio finanziario degli enti territoriali;

VISTA l'ordinanza n.32/2013 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza;

UDITO il Magistrato Relatore Dott. Cosmo Sciancalepore;

UDITO il Sindaco del Comune di Rossano;

FATTO

L'Organo di revisione del Comune di Rossano (CS), ai sensi dell'art.1, commi 166 e seguenti, della legge 266/2005, ha trasmesso il questionario relativo al consuntivo 2011 pervenuto alla Sezione in data 14 dicembre 2012 (prot. n.7615). Esaminato il questionario, con lettere prot. n.911 e n.913 del 28 febbraio 2013 il Magistrato istruttore ha instaurato regolare contraddittorio con l'Ente e con l'Organo di revisione. In tali lettere venivano richiesti chiarimenti e/o formulate osservazioni in merito a numerosi aspetti del rendiconto 2011.

Con nota del 20 marzo 2013, pervenuta alla Sezione in data 5 aprile 2013 (prot. n.1329), il Dirigente dell'Ufficio Ragioneria dell'Ente, anziché, come richiesto, il Sindaco, ha provveduto a fornire alcuni chiarimenti e informazioni. Nessuna risposta è pervenuta da parte dell'Organo di Revisione il quale, sostanzialmente con la motivazione di essere stato da poco nominato, si è limitato, con nota del 20 marzo 2013 (pervenuta il 21 marzo 2013, prot. n.1180), a richiedere una proroga.

Il Magistrato istruttore, con lettera prot. n.910 del 28 febbraio 2013, ha chiesto delucidazioni al Tesoriere del Comune in merito ad alcune problematiche relative alla situazione di cassa dell'Ente. Il Tesoriere ha risposto con nota del 12 marzo 2013 (pervenuta il 26 marzo 2013, prot. n.1212).

Considerato che le risposte trasmesse dal Dirigente dell'Ufficio Ragioneria e dal Tesoriere con le note indicate, non hanno consentito di superare tutti i rilievi formulati dal Magistrato istruttore, con deliberazione n.32/2013 adottata il 13 giugno 2013, questa Sezione regionale di controllo accertava varie irregolarità e criticità rilevanti ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs.

267/2000 e dell'art.6, co.2, del D.Lgs. 149/2011. Con la medesima delibera veniva quindi richiesta al Comune l'adozione, entro 60 giorni dal ricevimento della stessa, di vari atti e misure correttive necessarie a superare le varie irregolarità e criticità riscontrate.

In data 16 agosto 2013, prot. n.2539, è pervenuta a questa Sezione copia della deliberazione del Consiglio comunale di Rossano n.41 del 7 agosto 2013, avente ad oggetto "Determinazioni in ordine alla Deliberazione n.32/2013 del 13 giugno 2013 della Sezione Regionale di Controllo per la Calabria della Corte dei Conti". Successivamente il Comune ha trasmesso la nota prot. n.24922 del 10 settembre 2013 (con la quale si attesta l'avvenuta ricostituzione dei fondi vincolati al 31 dicembre 2011) e la nota prot. n.24989 del 10 settembre 2013 (relativa alla situazione di cassa dell'ente alla data del 10 settembre 2013).

DIRITTO

I. PREMessa. QUADRO NORMATIVO.

L'art.1, co.166, della legge n.266/2005 (legge finanziaria 2006) prevede che "gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo".

L'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000 (inserito dall'art.3 del D.L. 174/2012) stabilisce che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art.1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art.119, co.6, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. Lo stesso art.148-bis prevede ancora che l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'ambito delle verifiche prima indicate, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. 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.

L'art.6, co.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. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a n.20 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. 267/2000.

Sia l'art.6 del D.Lgs. 149/2011 che l'art.3 del D.L. 174/2012 (inserendo l'art.148-bis nel D.Lgs. 267/2000), evidentemente, hanno sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e hanno determinato il passaggio da un modello di controllo, di carattere meramente "collaborativo", privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo cogente, dotato di efficacia inibitoria (il citato art.148-bis prevede la preclusione della attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria) e idoneo a determinare, attraverso un preciso iter procedimentale, il dissesto dell'ente (art.6, co.2, del D.Lgs. 149/2011).

Il D.L. 8 aprile 2013, n.35 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n.64) ha recentemente previsto nuove disposizioni in merito al pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione e al riequilibrio finanziario degli enti territoriali. In particolare, è stata prevista l'esclusione dai vincoli del patto di stabilità di varie tipologie di pagamento e la possibilità, per gli enti che non possono far fronte ai pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012 ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine a causa di carenza di liquidità, di chiedere alla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A, in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del D.Lgs. 267/2000, una anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti.

Il dissesto è un istituto giuridico che, attraverso la procedura prevista dagli articoli 244 e seguenti del D.Lgs. 267/2000, consente agli enti in gravi difficoltà finanziarie di ripristinare gli equilibri di bilancio e garantire il regolare espletamento delle proprie funzioni fondamentali, assicurando al contempo la tutela di interessi primari relativi al buon andamento, alla continuità dell'azione amministrativa ed al mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

ribadito gli indicatori, prima menzionati, relativi alla esistenza di una situazione di squilibrio finanziario.

Pertanto, in base alla normativa sopra richiamata, perché si dia luogo alla fase finale della procedura descritta dall'art.6, co.2, del D.Lgs. 149/2011 risulta necessario accertare il ricorrere contemporaneo di due distinti elementi: il perdurare dell'inadempimento, da parte dell'ente locale, delle misure correttive indicate dalla competente Sezione di controllo e la sussistenza, al momento della pronuncia, delle sopra indicate condizioni previste dall'art.244 del D.Lgs. 267/2000. La non completa sussistenza quindi, a giudizio della competente Sezione regionale di controllo, delle condizioni previste dall'art.244 citato, anche in presenza di un parziale inadempimento delle misure correttive precedentemente indicate, impedisce di dare corso alla fase finale del percorso tracciato dall'art.6, co.2, citato (c.d. "dissesto guidato").

* * * * *

II. CRITICITÀ ED IRREGOLARITÀ ACCERTATE DALLA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL RENDICONTO 2011 CON LA DELIBERAZIONE N.32/2013. MISURE CORRETTIVE ADOTTATE DAL COMUNE.

Con la deliberazione n.32/2013 alla quale si rinvia, avendo accertato varie irregolarità e criticità rilevante ai sensi e per gli effetti previsti dall'art.6, co.2, del D.Lgs. 149/2011 e dall'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000, questa Sezione chiedeva al Comune l'adozione, entro 60 giorni dal ricevimento della stessa deliberazione, di atti e misure correttive per accertare le ragioni del mancato riscontro da parte del Sindaco e dell'Organo di revisione contabile alla richiesta istruttoria del 28 febbraio 2013 di questa Sezione; evitare il superamento dei parametri di deficitarietà strutturale; verificare l'integrale adempimento di quanto disposto dall'art.16, co.26, del D.L. 138/2011 in relazione al rendiconto 2011; evitare il finanziamento di spese consolidate attraverso entrate di natura straordinaria; evitare squilibri di parte corrente; effettuare gli accertamenti in conformità all'art.179 del D.Lgs. 267/2000 e verificare che gli accertamenti corrispondenti ai residui attivi presenti in bilancio siano conformi alla norma indicata; segnalare alla competente Procura contabile la presenza di crediti prescritti tra i minori residui attivi riaccertati; risolvere i problemi di cassa, sia dal punto di vista della contabilizzazione, sia dal punto di vista del rispetto dei limiti di cui agli articoli 195 e 222 del D.Lgs. 267/2000; chiarire dettagliatamente ogni questione indicata nella stessa deliberazione (in particolare nei punti 6 e 7) in relazione alla anticipazione di tesoreria e ai fondi vincolati; osservare scrupolosamente quanto previsto dall'art.223, co.1, del D.Lgs. 267/2000 in materia di verifiche di cassa e della gestione del servizio di tesoreria; procedere a quanto richiesto nella medesima deliberazione con riferimento alle sanzioni per violazioni del codice della strada e al recupero della evasione tributaria; intensificare l'attività di riscossione delle entrate, per evitare l'ulteriore aumento dei residui attivi ed il continuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria e ai fondi vincolati; riaccertare analiticamente tutti i residui attivi e passivi; procedere alla riscossione dei residui attivi e al pagamento dei residui passivi mantenuti; verificare le cause della mancata liquidazione dei debiti fuori bilancio riconosciuti; evitare l'insorgere di debiti fuori

bilancio; rispettare la normativa in materia di tempestività dei pagamenti della P.A.; verificare il rispetto dell'art.3, commi 27 e seguenti, della legge 244/2007, i crediti e debiti reciproci tra ente e società partecipate e procedere agli adempimenti previsti dall'art.22 del D.Lgs. 33/2013; verificare il rispetto, negli anni 2010 e 2011, della normativa in materia di assunzioni e spesa per il personale e adoperarsi per la riduzione della stessa; prestare la massima attenzione alla spesa relativa alla contrattazione integrativa; apportare le rettifiche necessarie al conto del patrimonio; rispettare le varie indicazioni elencate nella citata deliberazione di questa Sezione; trasmettere a questa Sezione i vari adempimenti adottati in relazione al D.L. 35/2013 e comunque tutti i dati e le informazioni indicate.

A seguito della deliberazione di questa Sezione n.32/2013, il Comune di Rossano ha adottato la menzionata deliberazione C.C. n.41/2013, pervenuta a questa Sezione il 16 agosto 2013, prot. n.2539. Con tale deliberazione, il Consiglio comunale ha provveduto ad approvare una relazione dell'Assessore competente contenente varie determinazioni relative alla deliberazione n.32/2013 di questa Sezione. La relazione approvata non procede però a fornire una risposta puntuale ed analitica a tutte le questioni sollevate da questa Sezione. Si tratta infatti, fondamentalmente, di una relazione di carattere generale (a tratti anche generica, confusa e/o incompleta) in ordine alla situazione finanziaria del Comune. Con riferimento a molte delle questioni rilevate, essa si limita a fornire dati (talvolta incompleti) e ad esprimere le intenzioni dell'amministrazione controllata sulle azioni correttive da avviare in futuro. Oltre a tale deliberazione, come già riportato, il Comune ha provveduto a trasmettere ulteriore documentazione relativa ai fondi vincolati 2011 e alla situazione di cassa alla data del 10 settembre 2013.

Dalla documentazione pervenuta emerge, in sintesi, quanto segue:

1) Il Comune ha giustificato il mancato riscontro da parte del Sindaco alla richiesta istruttoria del 28 febbraio 2013 di questa Sezione con l'assenza di un responsabile del Servizio finanziario che avrebbe potuto evidenziare l'importanza e l'urgenza della problematica. Si tratta di una giustificazione evidentemente del tutto insufficiente considerata la presenza in Comune di un dirigente facente funzioni e di un Segretario generale. Peraltro chiunque, dalla semplice lettura della lettera istruttoria, avrebbe potuto agevolmente comprendere la rilevanza della problematica sollevata. In data 5 aprile 2013, prot. n.1329, era comunque pervenuta una nota di riscontro sottoscritta dal Dirigente di ragioneria.

2) Con riferimento ai parametri di deficitarietà strutturale, l'ente ha superato n.4 parametri nel 2010, n.2 parametri nel 2011 e, nuovamente, n.4 parametri nel 2012. L'ente quindi, peggiorando sensibilmente la propria condizione nel corso dell'esercizio 2012, è nuovamente molto vicino allo stato di deficitarietà strutturale che si materializza con il superamento di almeno n.5 parametri. In particolare, nel 2012, risultano superati tutti i n.3 parametri relativi ai residui e il parametro relativo alle anticipazioni di tesoreria non rimborsate. L'ente ha imputato il drastico peggioramento della situazione avvenuto nel corso del 2012, fondamentalmente, alla intensa attività svolta dal nuovo concessionario del servizio

di accertamento e riscossione delle imposte e alla massa di ruoli emessi a fine esercizio (e quindi non riscossi). In realtà, come riportato anche successivamente, la descritta situazione è invece riconducibile principalmente ad una inadeguata applicazione nel corso degli anni della normativa in materia di accertamento delle entrate (art.179 del D.Lgs. 267/2000), all'insufficiente riaccertamento dei residui e alla cronica incapacità di riscossione. La mancanza di una adeguata riscossione non riduce il già eccessivo importo dei residui attivi e genera una sofferenza di cassa con inevitabili ripercussioni negative sulla capacità dell'ente di procedere, nei tempi e modi stabiliti dalla vigente normativa, ai pagamenti dovuti. Come verrà riportato più diffusamente di seguito, nei termini prescritti, il Comune non ha completato il richiesto riaccertamento dei residui e ha potuto ottemperare ad una parte dei pagamenti dovuti solo grazie alla straordinaria anticipazione di liquidità prevista dal D.L. 35/2013. Non risulta adeguatamente migliorata l'attività di riscossione e la situazione di cassa rimane disastrosa.

3) Il Comune, per le spese di rappresentanza dell'esercizio 2011, ha precisato di aver allegato al rendiconto il relativo prospetto e di aver pubblicato i dati sul sito internet dell'ente.

4) Nell'esercizio 2012, migliorando sensibilmente la situazione precedente, si registra un rilevante saldo positivo della gestione corrente (euro 2.012.224,68). Le criticità segnalate nella precedente deliberazione di questa Sezione n.32/2013 in relazione agli equilibri di bilancio risultano pertanto, al momento, superate.

5) Non è stata effettuata la verifica del rispetto dell'art.179 del D.Lgs. 267/2000 con riferimento agli accertamenti relativi ai residui attivi esistenti.

6) L'ente ha riaccertato ingenti minori residui attivi sia per il rendiconto 2011 (euro 1.357.951,70), che per il rendiconto 2012 (euro 5.794.990,28). Ciò rende probabile la presenza di crediti prescritti. Si ribadisce che il Comune deve provvedere rapidamente alle segnalazioni eventualmente dovute alla Procura della Corte dei conti. Tale dato conferma, inoltre, sia pure indirettamente, l'inadeguata applicazione negli anni della normativa in materia di accertamenti (art.179 del D.Lgs. 267/2000). La cattiva applicazione di tale disciplina normalmente rende dubbio, tra l'altro, l'effettivo rispetto del patto di stabilità e la determinazione del limite massimo per le anticipazioni di tesoreria.

7) L'ente ha presentato e presenta gravissimi problemi di cassa sia sotto il profilo gestionale che per quanto riguarda gli elevatissimi importi delle anticipazioni di tesoreria e dei fondi vincolati utilizzati. Nel corso degli ultimi anni (sono stati all'uopo esaminati gli esercizi dal 2010 al 2012), come già riportato nella precedente deliberazione n.32/2013, la gestione della cassa dell'ente è stata, come ammesso successivamente dallo stesso Comune (deliberazione C.C. n.41/2013, pag.6 della relazione approvata), "*pasticcata e formalmente irregolare*". Ciò dimostra altresì anche l'insufficienza delle giustificazioni precedentemente fornite dal Tesoriere con la citata nota del 12 marzo 2013. Sono state infatti rilevate gravi irregolarità, reiterate nel tempo, chiaramente imputabili, per le rispettive competenze, al Tesoriere, al Dirigente del Servizio finanziario e all'Organo di revisione. In particolare, con riferimento alle anticipazioni di tesoreria (peraltro spesso di importo estremamente elevato), si sono registrati negli esercizi

indicati continui ed ingiustificati disallineamenti tra accertamenti, riscossioni, impegni e/o pagamenti con formazione anche di anomali residui attivi che hanno addirittura indebitamente contribuito alla formazione del risultato di amministrazione. L'ente ha dichiarato (deliberazione C.C. n.41/2013) di aver adottato i correttivi finalizzati alla rimozione delle incongruenze gestionali rilevate. Con riferimento alla situazione di cassa, come già riferito, oltre a grossi problemi di carattere strettamente gestionale, è emersa una situazione di crisi molto profonda, peraltro in via di peggioramento, dimostrata dai seguenti dati. In base a quanto comunicato dall'Ente (pag.5 della citata deliberazione consiliare), tra l'esercizio 2011 e l'esercizio 2012, risulta aumentato l'importo delle anticipazioni complessivamente corrisposte, che passa da euro 20.517.476,65 a euro 20.677.423,37 (+0,78%); risulta diminuito l'importo delle anticipazioni complessivamente restituite, pari ad euro 24.450.018,43 nel 2011 ed euro 16.237.451,73 nel 2012 (-33,59%) e risulta enormemente aumentato l'importo delle anticipazioni non restituite, pari ad euro 368.134,81 nel 2011 ed euro 4.439.971,64 nel 2012 (+1.106,07%). Risultano reintegrati i fondi vincolati al 31 dicembre 2011 (nota n.24922 del 10 settembre 2013) ma non quelli al 31 dicembre 2012 (relazione dell'Organo di revisione per il rendiconto 2012, pag.5). Nonostante l'elevatissimo importo della anticipazione di liquidità (somma peraltro da restituire con gli interessi) ottenuto grazie al D.L. 35/2013 (euro 6.805.289,58, 50% per il 2013 e 50% per il 2014), nel corso del 2013, il Comune si è avvalso anche dell'eccezionale incremento (da 3/12 a 5/12 delle entrate accertate nel penultimo anno precedente), consentito fino al 30 settembre 2013, del limite massimo della anticipazione di tesoreria previsto dall'art.1, co.9, del medesimo D.L. 35/2013. Solo negli ultimi giorni l'ente è riuscito faticosamente a ridurre l'importo della anticipazione utilizzata, senza tuttavia rientrare nei limiti ordinari. Alla data del 10 settembre 2013 (nota prot. n.24989 del 10 settembre 2013), l'anticipazione utilizzata risulta infatti pari ad euro 6.085.656,82 mentre le somme vincolate utilizzate risultano pari ad euro 537.180,06 per un importo complessivo di euro 6.622.836,88 (per il combinato disposto degli articoli 195 e 222 del D.Lgs. 267/2000, il limite ordinario per il 2013 è pari ad euro 6.386.153,68). In sostanza, pur escludendo la quota della anticipazione di liquidità relativa all'esercizio 2014, l'ente si avvale attualmente di anticipazioni di liquidità, di anticipazioni di tesoreria e di fondi vincolati per il gigantesco importo complessivo di euro 10.025.481,67 (con conseguente corresponsione peraltro di un elevato importo di interessi).

8) Con riferimento alle sanzioni per violazioni del Codice della strada e al recupero della evasione tributaria permangono i problemi sul piano della riscossione, specie per quanto riguarda il recupero della evasione Tarsu. Non risulta effettuato il riaccertamento dei residui richiesto e la verifica della correttezza degli accertamenti relativi ai residui attivi esistenti. Gli accertamenti in materia di violazioni del Codice della strada, peraltro di identico importo negli esercizi 2011 e 2012 (euro 80.000,00), sembrano essere conseguenza non di un esatto accertamento ma di un illegittimo arrotondamento o di una confusione tra previsione e

accertamento. Ciò incide negativamente, insieme alle altre cause indicate nel presente atto, sulla attendibilità del risultato di amministrazione e della gestione di competenza.

9) L'ente, in materia di riscossioni, non ha ancora conseguito risultati apprezzabili. Permane tuttora (ed è destinata a permanere in assenza di concreti risultati) la presenza di eccessivi residui attivi e di gravissime difficoltà di cassa.

10) Non è stato concluso il complessivo riaccertamento dei residui richiesto da questa Sezione. L'ulteriore attività svolta ha comunque condotto, per la parte in conto capitale, allo stralcio di ingenti residui attivi e passivi. L'ente ha comunicato che è in via di predisposizione un piano per lo smaltimento dei residui di parte corrente. Tale piano dovrà essere conforme, tra l'altro, anche alla normativa sulla tempestività dei pagamenti e potrà avere senso solo dopo il completamento di una effettiva attività di riaccertamento dei residui, con analitica motivazione di ogni residuo mantenuto. Alla data odierna risultano pertanto ancora gravi problemi in ordine ai residui (specie di parte corrente): i residui attivi risultano di importo troppo elevato (tanto da superare il relativo parametro di deficitarietà); l'importo dei residui attivi vetusti (derivanti da accertamenti effettuati negli anni 2007 e precedenti) risulta eccessivo (anche in rapporto all'importo complessivo dei residui) e ciò presumibilmente deriva dalla insussistenza o inesigibilità di buona parte di essi; i residui passivi del Titolo II risultano tuttora di importo largamente superiore ai residui attivi dei Titoli IV e V e ciò costituisce evidentemente una situazione di possibile grave squilibrio soprattutto tenendo conto della cronica incapacità di riscossione dei residui attivi di parte corrente che affligge l'ente, delle gravissime difficoltà di cassa e della sostanziale inattendibilità del risultato di amministrazione accertato.

11) Non sono stati forniti i chiarimenti relativi ai debiti fuori bilancio richiesti con la precedente deliberazione n.32/2013 (punto n.11). L'ente presenta inoltre rilevanti passività potenziali derivanti dal contenzioso in essere idonee a porre in serio pericolo la già estremamente precaria situazione finanziaria dell'ente.

12) L'ente non ha rispettato la vigente normativa sulla tempestività dei pagamenti. Ciò deriva principalmente dalla più volte menzionata incapacità di riscuotere. L'ente è riuscito a porre solo parzialmente rimedio a tale grave inottemperanza, avvalendosi della straordinaria anticipazione di liquidità ottenuta grazie al D.L. 35/2013.

13) Il rendiconto 2012 è stato approvato senza rispettare l'art.6, co.4, della legge 135/2012 che prevede l'obbligo di verificare prima i crediti e debiti reciproci con le società partecipate. Non sono state fornite valide giustificazioni in merito. Tale situazione potrebbe evidentemente occultare l'esistenza di debiti, anche ingenti, nei confronti delle società partecipate non risultanti dal rendiconto e contribuisce, insieme agli altri elementi indicati nel presente atto, a rendere inattendibile il risultato di amministrazione accertato. Non risulta dimostrato il rispetto dell'art.22 del D.Lgs. 33/2013.

14) L'ente, come rilevato dalla Sezione nella delibera n.32/2013, non ha pienamente rispettato la normativa in materia di spese del personale. Nella delibera consiliare n.41/2013 il

Comune ha comunicato di aver effettuato nuove assunzioni nell'esercizio 2012 e di aver avviato una procedura concorsuale nell'esercizio 2013. Con riferimento alla procedura concorsuale in corso, è necessario che l'ente presti la massima attenzione al totale rispetto della normativa in materia di assunzioni e limiti alla spesa del personale.

15) Non sono stati forniti i chiarimenti richiesti da questa Sezione con la deliberazione n.32/2013 (punto n.15) in materia di contrattazione decentrata.

16) Non è stato dato riscontro ai rilievi espressi da questa Sezione in merito al conto del patrimonio.

* * * * *

III. ACCERTAMENTO DELLE CONDIZIONI RILEVANTI AI FINI DELLA APPLICAZIONE DELL'ART.148-BIS DEL D.LGS. 267/2000 E DELL'ART.6, CO.2, DEL D.LGS. 149/2011 IN RELAZIONE ALLA COMPLESSIVA SITUAZIONE FINANZIARIA DEL COMUNE. CONCLUSIONI.

Come esposto in premessa, l'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000 prevede che l'accertamento, da parte delle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, nell'ambito delle verifiche prima indicate, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. 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.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n.2/2012) come precedentemente riportato, ha formulato i primi indirizzi operativi ai fini dell'applicazione dell'art.6, co.2, del D.Lgs. n.149/2011, precisando, tra l'altro, quelli che sono gli indicatori di una situazione di squilibrio finanziario in grado di provocare il dissesto dell'ente, "ravvisabili nelle seguenti fattispecie: squilibri nella gestione dei residui, mantenimento in bilancio di residui attivi sopravvalutati, risalenti ed inesigibili; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità; ingenti debiti fuori bilancio; sopravvalutazione di entrate e sottovalutazione di spese".

Ciò posto, come ampiamente riportato nel precedente paragrafo, con riferimento alla situazione finanziaria del Comune di Rossano, molte criticità indicate nella precedente deliberazione di questa Sezione n.32/2013, rilevanti per l'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000 e per l'art.6, co.2, del D.Lgs. 149/2011, non risultano superate.

In particolare:

1) non risultano superate le criticità relative alla gestione dei residui, alla situazione di cassa e alla scarsa riscossione che hanno determinato nel 2012, tra l'altro, il superamento di

ben n.4 parametri e che hanno conseguentemente condotto il Comune a sfiorare nel 2012 (come già accaduto nel 2010) lo stato di deficitarietà strutturale. Per quanto concerne in particolare la riscossione, l'ente dovrà adottare ogni atto eventualmente necessario a tutela dei propri crediti (es. interruzione della prescrizione, ipoteca, sequestro conservativo, ecc.).

2) Non risulta completata l'ulteriore attività di riaccertamento dei residui richiesta da questa Sezione e non è stata effettuata la verifica del rispetto dell'art.179 del D.Lgs. 267/2000 con riferimento agli accertamenti relativi ai residui attivi esistenti. La presenza di accertamenti non conformi all'art.179 del D.Lgs. 267/2000 altera i dati relativi al rispetto del patto di stabilità e dilata indebitamente i margini previsti dalla legge per ricorrere alle anticipazioni di tesoreria. La probabile permanenza di residui attivi insussistenti o inesigibili è uno degli elementi che contribuisce a rendere inattendibile il risultato di amministrazione accertato. La presenza di tali residui contrasta con i principi di certezza ed attendibilità che devono caratterizzare le risultanze della gestione economica e finanziaria (Corte costituzionale, n.138/2013).

3) Premesso che la gestione della cassa è stata per anni pasticciata e irregolare anche grazie alla negligenza dei vari soggetti coinvolti (Tesoriere, Dirigente del Settore finanze e Organo di revisione), come prima descritto, l'ente presenta una gravissima difficoltà di cassa riconducibile principalmente alla cronica incapacità di riscuotere. Tale situazione è ulteriormente peggiorata nel corso del 2012 e del 2013. L'ente si avvale attualmente di anticipazioni di liquidità, di anticipazioni di tesoreria e di fondi vincolati per il gigantesco importo complessivo di euro 10.025.481,67 (con conseguente corresponsione di un elevato importo di interessi) ai quali si aggiunge l'ulteriore 50% della anticipazione di liquidità, ottenuta grazie al D.L. 35/2013, prevista per l'esercizio 2014.

4) Non risulta adeguatamente chiarita la situazione dei debiti fuori bilancio (specie sotto il profilo delle relative liquidazioni) e non risulta esattamente quantificata la somma delle passività potenziali derivanti principalmente dal contenzioso in essere.

5) Non risulta rispettata, specie prima della entrata in vigore del D.L. 35/2013, la normativa sulla tempestività dei pagamenti.

6) Il risultato di amministrazione accertato con i rendiconti approvati negli ultimi anni risulta inattendibile per la convergenza di una pluralità di elementi: in primo luogo, irregolare gestione della cassa, elevata presenza di residui attivi inesigibili o insussistenti, cattiva applicazione dell'art.179 del D.Lgs. 267/2000 in materia di accertamenti. A tali elementi si aggiunge l'assenza della ricognizione dei debiti e crediti reciproci con le società partecipate, obbligatoria a partire dal rendiconto 2012 (art.6, co.4, legge 135/2012). Il risultato di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto 2012 (euro 2.636.312,17), superiore a quello accertato con l'approvazione del rendiconto 2011 (euro 1.977.525,65), risulta pertanto ancora meno attendibile dei precedenti a causa del mancato rispetto della norma appena richiamata. Si rammenta che, ai sensi dell'art.187, co.3-bis, del D.Lgs. 267/2000 (salvo quanto disposto dall'art.1, co.2-bis, della legge 85/2013), l'avanzo di

amministrazione non può essere utilizzato nel caso in cui l'ente si trovi (come il Comune di Rossano) in una delle situazioni previste dagli articoli 195 e 222 del D.Lgs. 267/2000, fatto salvo l'utilizzo per i provvedimenti di riequilibrio di cui all'art.193 del medesimo D.Lgs.

Alla luce dei dati sopra riportati, il Comune presenta quindi la maggior parte degli indicatori di una situazione di squilibrio finanziario in grado di determinare il dissesto dell'ente precedentemente indicati (Corte dei conti, Sez. delle Autonomie, delibera n.2/2012).

Il Comune è gravato da una enorme esposizione debitoria sia in termini di cassa che in termini di competenza.

Per quanto riguarda la cassa, come prima indicato, tra anticipazioni di liquidità (art.1 del D.L. 35/2013), anticipazioni di tesoreria (art.222 del D.Lgs. 267/2000) e utilizzo di fondi vincolati per il pagamento delle spese correnti (art.195 del D.Lgs. 267/2000), senza neanche considerare il considerevole importo della anticipazione di liquidità spendibile nel corso dell'esercizio 2014, il Comune presenta un debito di cassa (peraltro produttivo di cospicui interessi) di importo superiore ai 10 milioni di euro. Attualmente non risulta neanche rispettato il limite ordinario del 3/12 (derogabile fino al 30 settembre 2013) previsto dal combinato disposto degli articoli 195 e 222 del D.Lgs. 267/2000. Si evidenzia, in proposito, che lo sfioramento dei limiti indicati comporta responsabilità e costituisce ex se una grave anomalia contabile. E' opportuno altresì evidenziare che l'anticipazione di tesoreria consiste in una forma di finanziamento a breve termine, concessa dal Tesoriere, diretta a fronteggiare momentanee ed improrogabili esigenze di cassa derivanti dallo sfasamento temporale che può talvolta verificarsi tra la riscossione delle entrate e l'effettuazione dei pagamenti. Non si tratta pertanto di una forma di indebitamento volta a compensare, come accade da tempo per il Comune di Rossano, eventuali carenze in sede di riscossione. L'utilizzo ampio e continuo di uno strumento di carattere eccezionale come l'anticipazione di tesoreria costituisce uno dei sintomi più attendibili della esistenza di una situazione di grave difficoltà, rappresenta certamente un comportamento del tutto difforme da una sana gestione finanziaria e rivela, se ricorrente (come nel caso del Comune di Rossano), l'esistenza di problemi strutturali di carattere finanziario. Analogo discorso vale con riferimento all'utilizzo di entrate aventi specifica destinazione (c.d. fondi vincolati) per il pagamento delle spese correnti che devono sempre essere ricostituite, contrariamente a quanto effettuato dal Comune di Rossano, con i "primi" introiti non soggetti a vincolo di destinazione (art.195, co.3, D.Lgs. 267/2000). L'esame della situazione di cassa (anticipazioni di tesoreria e fondi vincolati) consente normalmente una analisi immediata ed attendibile del vero stato di salute delle finanze dell'ente. La situazione descritta, amplificata dalla ulteriore cospicua anticipazione di liquidità ottenuta ex D.L. 35/2013, non può che condurre a ritenere estremamente grave lo stato di salute finanziaria del Comune di Rossano. A tale situazione di estrema precarietà, contrariamente a quanto sostanzialmente indicato dall'ente, hanno contribuito solo in minima parte la riduzione e il rallentamento dei trasferimenti. Si coglie l'occasione per rammentare che, per quanto descritto, l'ente dovrà quantificare il fondo di riserva in conformità all'art.166, co.2-ter, del

D.Lgs. 267/2000 e dovrà accantonare un fondo di svalutazione crediti pari a quanto richiesto dall'art.1, co.17, del D.L. 35/2013 (come recentemente modificato dalla legge 99/2013).

Si rileva altresì una forte esposizione debitoria anche in termini di competenza, leggermente ridotta, nel corso del 2013, solo grazie alle misure straordinarie previste dal D.L. 35/2013: l'ente, al 31 dicembre 2012, presentava residui passivi (vale a dire somme impegnate a seguito di una obbligazione giuridicamente perfezionata in favore di un determinato creditore e non ancora pagate) pari al gigantesco importo di euro 54.635.760,46 di cui euro 14.676.391,48 (pari al 26,86%) risalenti addirittura ad impegni assunti prima dell'esercizio 2008. La già gravissima situazione debitoria indicata è ulteriormente peggiorata dalla presenza di un forte indebitamento (mutui) per un importo (a fine esercizio 2012) di euro 20.037.408,00 (in lieve diminuzione), dalla ricorrente presenza di debiti fuori bilancio di cui il Comune non ha attestato l'avvenuto integrale pagamento e dalla presenza di passività potenziali derivanti dal contenzioso in essere, non ancora completamente definite ma di importo certamente superiore a un milione di euro. I mutui, l'anticipazione di tesoreria e l'anticipazione di liquidità sopra indicate obbligano il Comune a corrispondere cifre cospicue per gli interessi. La presenza di ingenti residui passivi, abbinata ad una gravissima situazione di cassa, espone l'ente al serio rischio di azioni giudiziarie derivanti dal mancato rispetto della normativa sulla tempestività dei pagamenti. Tali azioni determinano quasi sempre un danno erariale. L'obbligo di restituire le indicate somme ricevute con gli interessi (unitamente alle c.d. spese fisse) vincola di fatto la maggior parte delle entrate del Comune il quale ha conseguentemente una discrezionalità nella spesa praticamente prossima allo zero. Il Comune, principalmente a causa della annosa incapacità nella riscossione, ha pertanto raggiunto una situazione debitoria (in termini sia di cassa che di competenza) ai limiti della insostenibilità.

La gravissima situazione di cassa descritta ha ovviamente avuto (e ha, in parte, tuttora) pesanti ripercussioni in ordine alla capacità dell'ente di pagare i propri debiti nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge e dai contratti. L'eccezionale anticipazione di liquidità chiesta ed ottenuta dal Comune ai sensi del D.L. 35/2013 ha consentito (e consentirà parzialmente nel corso del 2014) di procedere al pagamento di vari debiti ma ha risolto in modo solo occasionale e non strutturale le descritte gravissime criticità dell'ente le quali sono anzi destinate ad aumentare, in assenza di una drastica riduzione delle spese e di un altrettanto drastico incremento della riscossione, anche per la necessità di restituire le anticipazioni ricevute con i relativi interessi. Come già riportato, lo stato di dissesto si configura tutte le volte in cui, tra l'altro, esistono nei confronti dell'ente crediti liquidi ed esigibili di terzi rispetto ai quali lo stesso non possa validamente far fronte attraverso provvedimenti di riequilibrio o di riconoscimento di debiti fuori bilancio (c.d. insolvenza). Per valutare la sussistenza dello stato di dissesto finanziario occorre verificare in questo caso vari aspetti tra i quali il numero massimo di annualità entro cui è consentito, per legge, rateizzare le passività e la capacità dell'ente di adempiere alle obbligazioni assunte nei tempi e con le modalità contrattualmente e normativamente previsti. In sostanza, se l'ente, grazie al D.L. 35/2013 (sia sotto il profilo della

ingente anticipazione di liquidità ottenuta, sia perché si è avvalso della deroga temporanea al limite massimo della anticipazione di tesoreria utilizzabile), nell'esercizio 2013, peraltro a stento, è riuscito ad evitare di precipitare nello stato di dissesto, situazione che si materializza, come già indicato, anche quando un ente non è in grado di fare "validamente" fronte ai propri debiti certi, liquidi ed esigibili, tale situazione presumibilmente si concretizzerà a breve in assenza di una radicale inversione di rotta in tema di riduzione delle spese e aumento delle entrate, in particolare sotto il profilo della riscossione.

In base alla normativa sopra richiamata, come già riportato, perché si dia luogo alle fasi successive della procedura descritta dall'art.6, co.2, del D.Lgs. 149/2011 risulta necessario accertare il ricorrere contemporaneo di due distinti elementi: il perdurare dell'inadempimento, da parte dell'ente locale, delle misure correttive indicate dalla competente Sezione di controllo e la sussistenza, al momento della pronuncia, delle sopra indicate condizioni previste dall'art.244 del D.Lgs. 267/2000 (incapacità funzionale e/o insolvenza). La non completa sussistenza quindi, a giudizio della competente Sezione regionale di controllo, delle condizioni previste dall'art.244 citato, anche in presenza di un inadempimento delle misure correttive precedentemente indicate, impedisce di dare corso alle ulteriori fasi del percorso tracciato dall'art.6, co.2, citato.

Pur rilevato che il Comune non ha adempiuto, come indicato, a buona parte delle misure correttive richieste da questa Sezione con la deliberazione n.32/2013 e considerato che, al momento, principalmente grazie alle opportunità offerte, in via evidentemente straordinaria, dal D.L. 35/2013, pur essendo il Comune in uno stato molto prossimo al dissesto finanziario, non ricorrono pienamente le condizioni previste dall'art.244 del D.Lgs. 267/2000 (dissesto finanziario), non si procede a dare corso alle ulteriori fasi del percorso tracciato dall'art.6, co.2, del D.Lgs. 149/2011 (c.d. "dissesto guidato"). Si ribadisce tuttavia che il Comune versa in uno stato di estrema difficoltà, che dovrà procedere, con urgenza, ad una drastica riduzione delle spese, ad un forte aumento delle riscossioni, ad un pieno ed integrale adempimento delle varie misure correttive già indicate e di quelle che verranno successivamente indicate da questa Sezione. L'ente, nell'esercizio della propria discrezionalità, per risanare la propria situazione finanziaria estremamente precaria, nei limiti consentiti, dovrà valutare altresì l'adozione di eventuali ulteriori soluzioni aggiuntive che dovranno essere coerenti con le misure correttive indicate da questa Sezione (es. valorizzazione o dismissione del patrimonio immobiliare). L'ente dovrà inoltre trasmettere a questa Sezione ogni atto adottato in ottemperanza alle misure correttive richieste e ogni elemento rilevante ai fini della normativa in argomento.

Con riferimento a quanto previsto dall'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000, essendo stati accertati rilevanti squilibri economico-finanziari e la violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, alla luce di quanto prima descritto, è preclusa al Comune l'attuazione dei programmi di spesa, non obbligatori per legge, che risultano influenzati dalle predette criticità.

P. Q. M.

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

DELIBERA

- 1) Di accertare il parziale inadempimento, da parte del Comune di Rossano, delle misure correttive richieste da questa Sezione con la deliberazione n.32/2013.
- 2) Di precludere al Comune di Rossano, ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000, l'attuazione dei programmi di spesa, non obbligatori per legge, che risultano influenzati dalle criticità tuttora presenti e indicate nel presente atto.
- 3) Di disporre che il Comune dovrà adempiere, entro la fine del presente esercizio 2013, a tutte le misure correttive indicate da questa Sezione con la deliberazione n.32/2013 e non ancora attuate e dovrà trasmettere a questa Sezione ogni atto o elemento rilevante in relazione alla ottemperanza delle misure correttive richieste.

ORDINA

che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Rossano (CS).

Così deciso in Catanzaro, nella adunanza pubblica del giorno 12 settembre 2013.

* * * * *

Il Magistrato relatore

(Dott. Cosmo SCIANCALEPORE)

Cosmo Sciancalepore

Il Presidente

(Dott. Roberto TABBITA)

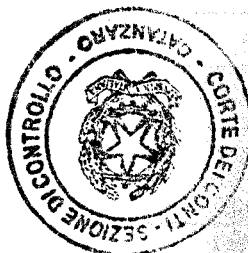
Roberto Tabbita

Depositata in segreteria il giorno 26 SET. 2013

Il Direttore di Segreteria

(D.ssa Elena RUSSO)

Elena Russo



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

PER COPIA CONFORME

Si attesta che la presente copia composta di n. 16 fogli è conforme all'originale depositato in segreteria

1 OTT. 2013
Il Direttore di Segreteria
Catanzaro, *[Signature]*