

Comune di Petrosino
Il Collegio dei Revisori dei Conti

e p.c. Al Presidente del Consiglio Comunale
Al Sig. Sindaco;
Al Segretario Generale;
Al Responsabile del Servizio Finanziario
Al Commissario ad acta

Parere sulla Proposta di Deliberazione C.C. n. 65 del 7/12/2018 avente ad oggetto "Approvazione Rendiconto esercizio Finanziari 2017"

In riferimento alla proposta di cui in oggetto ricevuta a mezzo pec in pari data, il Collegio dei Revisori dei Conti, formula il seguente parere:

Premessa

Con la Deliberazione di G.M. n. 139 del 7/9/18 avente ad oggetto "Approvazione schema del Rendiconto della gestione 2017 e relazione della Giunta Comunale" si determinava un disavanzo di amministrazione al 31.12.2017 pari ad € **3.624.600,35** con evidenza, nel prospetto di composizione dello stesso risultato, tra le quote accantonate, del **Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE)** al 31.12.2017, calcolato con il metodo analitico previsto dal D.Lgs. 118/2011 pari ad € 2.325.320,78 e di un accantonamento per **Fondo Anticipazione di Liquidità (FAL)** ex D.L. 78/2015 pari ad € 1.631.425,56, corrispondente alla situazione qui rappresentata:

Importo Anticipazione ex DL 78/2015 ricevuta nel 2015	1.742.433,94	(+)
quota capitale I rata -scad. 31/05/2016	58.867,60	(-)
quota capitale II rata -scad. 31/05/2017	52.140,78	(-)
Accantonamento FAL al 31/12/2017	1.631.425,56	

Tale Disavanzo di amministrazione al 31.12.2017, può essere così riepilogato

Ripartizione del Disavanzo di Amministrazione al 31.12.2017

Residuo Disavanzo da Riaccertamento Straordinario - al 31/12/16	778.010,78	in corso di ripiano in rate annue di € 33.601,64 a partire dal 2015
I Extradeficit della competenza 2016	364.914,36	in corso di ripiano ex art. 188 in 3 anni (2018/19/20) con rate di € 121.638,12
Disavanzo di Amministrazione al 31.12.2016	1.142.925,14	
II Extradeficit della competenza 2017	2.481.675,21	
TOTALE DISAVANZO AL 31/12/2017	3.624.600,35	

Come rappresentato in tabella:

prov. 2018 79 del 27-12-2018

- E' già in corso (dal 2015) il ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui il cui importo ancora da ripianare al 31/12/2016 ammontava ad € 778.010,76, con rata annuale di € 33.601,04;
- Al 31.12.2016 si determinava il **I extradeficit** (disavanzo di competenza 2016) pari ad € 364.914.,36, in corso di ripiano ex art. 188 delTuel negli anni 2018/2019/2020con rata di € 121.638,12;
- Al 31.12.2017 si determinava il **II extradeficit** (disavanzo di competenza 2017) pari ad € 2.481.675,21, oggetto di modifica con la proposta di Deliberazione de qua;

In data 15/11/2018 lo scrivente Collegio dei Revisori rilasciava il parere [favorevole] alla proposta di Deliberazione di Approvazione del Rendiconto 2017, predisposta sulla base della Deliberazione della G.M. n. 139 del 7/9/2018 di cui sopra, rappresentando che il Disavanzo al 31.12.2017, più precisamente il II Extradeficit pari ad € 2.481.600,35 che, come il I Extradeficit dell'anno precedente (2016) si sarebbe dovuto ripianare secondo le disposizione dell'art. 188 del TUEL ed in aggiunta all'ulteriore ripiano in atto del Disavanzo da Riaccertamento straordinario rimandando alle riserve espresse, nello stesso atto, nel paragrafo "Rilievi, considerazioni e proposte";

Con nota Prot. 19294 del 12/11/2018 il Responsabile del Servizio Finanziario, NON indirizzata allo scrivente Collegio, richiedeva al Presidente del Consiglio il ritiro della proposta di approvazione del Rendiconto 2017;

Con la proposta di Deliberazione di C.C. n. 65 del 7/12/2018 avente ad oggetto "Approvazione relazione illustrativa del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2017. Modifica", all'esame di questo Collegio, e ancor più con la Deliberazione di G.M. n. 193 del 7/12/18, che ne costituisce il presupposto atto prodromico che evidenzia le modifiche alla precedente proposta, effettivamente ritirata, l'Ente, richiamando la Deliberazione n.1/2017 della Sezione di Controllo della Regione Campania della Corte dei Conti, intende procedere a:

- 1) Sterilizzare l'intero importo del FAL, rispetto alla precedente proposta ritirata, considerando, a tal fine, il tetto degli incassi in c/residui di TUTTI i Titoli delle Entrate al 31.12.2017 (€ 2.341.880,07);
- 2) Determinare il FCDE, già calcolato e congruito con il calcolo del metodo analitico, con la precedente proposta ritirata, in € 2.325.520,78, nel previsto metodo sintetico in € 1.645.441,76 riducendolo, pertanto, del complessivo importo di € 680.079,58, quale differenza degli importi tra i due metodi di calcolo.

Per quanto sopra evidenziato, il Collegio dei Revisori,

In merito alla sterilizzazione dell'intero importo del FAL all'interno del FCDE descritto nella Deliberazione della G.M. n. 193 del 7/12/2018 alla quale fa rimando la proposta de qua.

Considerato il tenore letterale dell'art. 2, comma 6, del d.l. n. 78/2015, che così dispone: «*Gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione*».

Tale norma, come affermato dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti in speciale composizione (sentenza n. 26/2016/EL), persegue lo scopo di evitare di «*comprimere eccessivamente e irragionevolmente l'autonomia finanziaria degli enti, considerato che il Fondo anticipazione liquidità ha sì lo scopo di rappresentare il corretto risultato di amministrazione, sterilizzando gli effetti della anticipazione ricevuta, ma nel contempo è pur sempre un fondo da svincolarsi a rate costanti per un importo non richiedibile in una unica soluzione*» scongiurando, nella sostanza, un sovradimensionamento della compressione della capacità di spesa rispetto agli scopi perseguiti.

Come già osservato da una parte della giurisprudenza contabile (Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 1/2017/PRSP), richiamata dallo stesso Ente nella proposta de qua, l'automatismo prefigurato dal tenore letterale della richiamata disposizione, in assenza di idonei correttivi ermeneutici, pone seri rischi di elusione dell'art. 119, comma 6, Cost., nonché dei principi affermati dalla Corte costituzionale con le sentenze n. 181/2015 e n. 279/2016.

Appare di palmare evidenza, infatti, che l'impiego di un accantonamento a "finanziamento" di poste che possono essere utilizzate a copertura di disavanzi manifestatisi successivamente solo perché lasciati in uno stato di latenza, può avere lo stesso risultato pratico di finanziare direttamente un disavanzo o comunque di sostituire una copertura per competenza che si è rivelata surrettizia, espandendo indebitamente - e incostituzionalmente - la capacità di spesa dell'ente che se ne avvale.

Tra i due accantonamenti, peraltro, non vi è un'assoluta fungibilità, atteso che quello del fondo per l'anticipazione straordinaria di liquidità - a differenza di quello a FCDE - non è una posta svalutativa di poste finanziarie in attivo, ma una partita contabile che mira a riclassificare contabilmente l'erogazione di Cassa depositi e prestiti spa, perché essa operi alla stregua di un'anticipazione, seppur straordinaria, di cassa, evitando indebiti incrementi del risultato di amministrazione.

Il FCDE, soprattutto ove computato secondo il metodo ordinario¹, mira a svalutare i crediti di dubbia e difficile esazione dell'arco temporale preso a riferimento, onde evitare indebiti effetti espansivi della spesa, in assenza di entrate certe, in violazione del principio dell'equilibrio di bilancio (art. 81).

¹ Nei termini previsti dall'esempio n. 5 del principio contabile applicato alla contabilità finanziaria allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, ed in presenza della relativa attestazione di congruità.

In riferimento a questi presupposti, come già osservato dalle Sezioni riunite in speciale composizione (sentenza n. 26/2016/EL) e dalla Sezione delle autonomie (delibera n. 31/2015/INPR), riveste primaria importanza la necessità di tenere distinte funzioni ed operatività dei due fondi, evitando un indebito incremento della capacità finanziaria per spesa nuova o pregressa (copertura di disavanzi).

Pur nella distinzione teorica tra i due istituti, **sul piano pratico**, possono verificarsi margini d'interferenza tra gli stessi, nel momento in cui l'ente, in osservanza della delibera della Sezione delle autonomie n. 33/2015/QMIG2, abbia finanziato la copertura della quota di rimborso dell'anticipazione di liquidità attraverso **risorse proprie**, (Incassi in c/residui al 31/12/2015 – anno di utilizzo dell'anticipazione corrispondente allo stesso anno di erogazione - dei Tit I e III) e **non certo come rappresentato nella proposta (Incassi in c/residui al 31/12/2017, che verosimilmente includono anche gli incassi dei residui 2016 e 2017 di tutti i Titoli di Entrata e quindi, impropriamente, con risorse (quelle degli anni 2016 e 2017) del tutto estranei temporalmente alla sterilizzazione e, in più (quelle di tutti i restanti titoli oltre il Tit 1 ed il Tit 3) non proprie e per le quali non si calcola il fcde.**

L'importo massimo dell'anticipazione sterilizzabile nell'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità presuppone, infatti, l'individuazione di un'area di sovrapposibilità fra i due aggregati sia con riferimento ai residui attivi di riferimento che all'epoca di formazione.

La finalità, giustamente invocata anche dall'ente, di evitare sacrifici aggiuntivi attraverso l'applicazione di un doppio vincolo - quello del Fondo anticipazione di liquidità e quello del FCDE – si realizza, pertanto, quando i due istituti operano, sul piano pratico, in modo sovrapposibile, ossia in presenza di copertura, da parte dell'ente, della quota di rimborso dell'anticipazione di liquidità con autonome risorse di bilancio e fino a concorrenza dell'importo di FCDE determinato a fronte dei medesimi residui attivi per i quali è stato necessario ricorrere all'anticipazione di liquidità.

In sintesi, la misura dell'importo sterilizzato (tutto l'importo dell'anticipazione), di cui alla proposta de qua, appare eccessiva ove rapportata alla capacità di riscossione dei residui riferiti alla data del

² Dispone, a riguardo, la citata deliberazione: *“Con tale operazione straordinaria (ndr. l'anticipazione di liquidità) si consente agli enti territoriali di ricostituire immediatamente le risorse di cassa necessarie ad onorare, indistintamente, debiti pregressi correnti e in conto capitale per i quali avrebbero dovuto essere già previste in bilancio le idonee coperture finanziarie. Il debito verso gli originari creditori si converte in un debito pluriennale verso la Cassa depositi e prestiti, equivalente sul piano economico ma maggiormente sostenibile in quanto la restituzione delle somme anticipate viene diluita nel tempo in modo da riallineare progressivamente la cassa con la competenza.*

Onde evitare effetti espansivi della capacità di spesa, è necessario che gli effetti dell'anticipazione sul bilancio di competenza vengano integralmente “sterilizzati”, per il tempo necessario alla completa restituzione delle somme riscosse, provvedendo ad iscrivere nel Titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti una posta rettificativa, avente natura meramente finanziaria, corrispondente all'importo della coeva anticipazione riscossa in entrata. Ciò impedisce qualunque utilizzo in bilancio di dette risorse per la copertura di pregressi disavanzi ovvero di spese diverse e ulteriori rispetto alla finalità tipica del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili previsti dalla legge.

Gli stessi oneri relativi al rimborso della quota capitale dell'anticipazione non potranno trovare copertura nell'anticipazione di liquidità iscritta in entrata, ma dovranno essere finanziati a carico della situazione corrente del bilancio per non incorrere nel divieto di indebitamento di cui all'art. 119, comma 6, Cost. o nella violazione degli equilibri del bilancio garantiti dall'art. 81 Cost. È naturale, infatti, che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, sia finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti, non già anche al rimborso di se stessa”.

31.12.2017 e per gli incassi in c/residui di tutti i Titoli di Entrata, invero, l'Ente può sterilizzare il FAL all'interno del FCDE limitatamente agli incassi in c/residui al 31/12/2015 e delle successive quote in c/capitale delle rate che si andranno ad estinguere con Cassa DD.PP.Cosicché l'importo da iscrivere tra le quote accantonate del risultato di amministrazione al 31/12/2017 per Anticipazione di Liquidità ex D.L. 78/2015 non può essere inferiore ad € 705.095,63 come determinato nel seguente prospetto:

Anticipazione di Liquidità erogata	1.742.433,94	
Incassi in c/residui al 31.12.2015 dei Titoli 1 e 3	926.329,93	Importo comunicato dall'ente su specifica richiesta
Quote capitale delle 2 rate pagate al 31/12/2017	111.008,38	Importo rilevato dall'estratto conto di Cassa DD.PP. richiesto all'Ente
Importo minimo da Accantonare per FAL NON Sterilizzabile all'interno del FCDE	705.095,63	

Pertanto la sterilizzazione operata con la proposta de qua appare del tutto ingiustificata e finisce per ridurre indebitamente la consistenza del FCDE, la cui congruità è già stata messa in dubbio dalla Sezione di Controllo della Corte dei Conti nella Deliberazione n.145/2018/PRSP, determinando un ulteriore fattore di compromissione della veridicità del risultato di amministrazione 2017.

In merito al FCDE calcolato con il metodo "sintetico" rispetto a quello analitico della precedente proposta n. 139 del 7.9.2018.

Si fa rinvio al paragrafo 3.3 del principio contabile applicato della contabilità finanziaria potenziata – Allegato 4/2 al D.Lgs. 118/2011 che testualmente recita: ***"L'adozione di tale facoltà [metodo sintetico] è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019"***.

Orbene, come già peraltro rilevato dalla Sezione di Controllo per la Regione Siciliana nella citata Deliberazione n.145/2018/PRSP in risposta alla quale, ancora ad oggi, questo Ente non ha deliberato le misure correttive prescritte, laddove la stessa Sezione di Controllo, a pag.5 della stessa deliberazione, evidenzia la ***"grave carenza di liquidità"*** e, a pag.6, ***"possibile sottostima del Fondo Crediti di Dubbia esigibilità"*** e ancora, a pag. 8, ***"Il protrarsi della grave crisi di liquiditàfa insorgere perplessità sulla sostenibilità delle spese e sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio nel medio e lungo termine"***, questo Collegio ritiene che la situazione finanziaria complessiva (richiamata nel paragrafo 3.3 del Principio Contabile di cui sopra) non giustifichi la scelta dell'adozione del metodo di calcolo sintetico del FCDE, peraltro, come normativamente previsto, prossimo alla soppressione, con gli effetti che ne conseguono in ordine al recupero delle mancate coperture ed alla salvaguardia degli equilibri.

Per quanto sopra espresso, oltre a rappresentar delle perplessità sull'iter seguito dall'Ente nel ritirare una proposta di Deliberazione di C.C. su richiesta di un soggetto (Il responsabile del Servizio Finanziario) diverso rispetto all'organo che si era già deliberato (La Giunta Municipale) - aspetto che comunque non rileva per l'espressione del questo parere - nel ribadire che, l'importo non sterilizzabile del FAL all'interno del FCDE, e pertanto da iscrivere tra le quote accantonate del Risultato di amministrazione, non può essere inferiore ad **€ 705.095,63 (e non certamente zero, come proposto dall'Ente)**, e quanto rappresentato in ordine all'adozione del metodo sintetico di calcolo del FCDE al 31/12/2017, il parere dello scrivente Collegio alla proposta de qua è **NON FAVOREVOLE.**

21/12/2018

Il Collegio dei Revisori dei Conti

Firmato digitalmente da

GASPARE GIUSEPPE MULE'

CN = MULE' GASPARE GIUSEPPE
O = non presente
C = IT

Dott. Gaspare Mulè _____

Firmato da: PETROLO CONCETTA
Data: 21/12/2018 09:56:02

Dott.ssa Petrolo Concetta _____

Firmato digitalmente da

ANTONINO MINEO

CN = MINEO ANTONINO
O = non presente
T = DOTTOR COMMERCIALISTA

Dott. Antonino Mineo _____