



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr. Vincenzo LO PRESTI

Presidente

Dr. Francesco Antonio MUSOLINO

Consigliere

Dr.ssa Stefania Anna DORIGO

Referendario, relatore

ha emesso la seguente

Deliberazione n. 66/2019

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

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. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149 del 6 settembre 2011;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e s.m.i.;

VISTO il D.L. 10 ottobre 2012, n.174, convertito con la legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;

VISTA la deliberazione n.16/AUT/2012/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositata il 20 dicembre 2012, concernente le Linee guida del piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'ex art. 243-quater del T.U.E.L. come introdotto dall'art. 3, co.1, lett. r) del decreto legge 10 ottobre 2012, n.174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 2013;

VISTA la deliberazione n. 05/AUT/2018/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, concernente le Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243/quarter, TUEL);

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2013/QMIG del 26 marzo 2013; n. 14/SEZAUT/2013/QMIG del 20 maggio 2013; 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013; 36/SEZAUT/2016/QMIG del 28/11/2016;

VISTA la deliberazione n. 66 del 12 dicembre 2012 (trasmessa con nota n. 8926 del 13 dicembre 2012, assunta al protocollo della Sezione al n. 7823 del 19 dicembre 2012) con cui il Consiglio Comunale di COSENZA ha deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis d.lgs. n. 267/2000, inserito dall'art. 3, comma 1 - lett. r), del decreto-legge n. 174/2012, nel testo modificato dalla relativa legge di conversione;

VISTA la successiva deliberazione n. 5 del 9 febbraio 2013 con cui il Consiglio comunale di COSENZA ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, trasmesso a questa Sezione con nota n. 9947 del 18 febbraio 2013 (assunta al protocollo della Sezione al n. 780 del 19 febbraio 2013);

VISTA, la deliberazione n. 44 dell'11 luglio 2013 con cui il Consiglio comunale di COSENZA ha proceduto a riformulare il piano di riequilibrio finanziario (già deliberato), a seguito dell'entrata in vigore del D.L. n. 35/2013;

VISTA la pronuncia di questa Sezione Regionale di controllo n. 38 del 17 settembre 2014 con la quale è stata delibera *"di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Cosenza avendo valutato lo stesso non congruo ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente"*.

CONSIDERATO che le Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione ex art. 243-quarter, comma 5, del T.U.E.L., hanno accolto il ricorso del Comune di COSENZA avverso la citata deliberazione n. 38/2014 (sentenza n. 2/2015/EL);

CONSIDERATO che il Collegio dei Revisori, ai sensi e per gli effetti del comma 6, dell'art. 243-quarter, del D.Lgs. n. 267/2000, ha trasmesso le relazioni semestrali sullo stato di attuazione del piano e del raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso, adottate con i verbali n:

- ✓ 28 del 15/07/2015, acquisito al protocollo della Sezione al n. 89 del 18/01/2016;
- ✓ 13 dell'11/03/2016, acquisito al protocollo della Sezione al n. 727 del 17/03/2016;
- ✓ 44 del 10/09/2016, acquisito al protocollo della Sezione al n. 3168 del 15/09/2016;
- ✓ 03 del 14/03/2017, acquisito al protocollo della Sezione al n. 3340 del 27/03/2017;
- ✓ 34 del 13/09/2017, acquisito al protocollo della Sezione al n. 5552 del 26/10/2018;
- ✓ 21 del 27/04/2018, acquisito al protocollo della Sezione al n. 5551 del 26/10/2018;
- ✓ 54 dell'01/10/2018, acquisito al protocollo della Sezione al n. 5479 del 17/10/2018;

VISTE le note prot. n. 2349 del 9.4.2019 (indirizzata alla Regione Calabria) e prot. n. 1870 del 12.3.2019 (indirizzata al Comune di Cosenza), con le quali la Sezione di controllo ha chiesto alle Amministrazioni di relazionare sullo stato dei crediti e debiti reciprocamente in essere;

VISTE le note n. 169435/SIAR del 30.4.2019 e n. 183451 del 13.5.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 3262 del 13.5.2019) con le quali la Regione Calabria ha fornito i dati richiesti;

VISTE la nota del Comune n. 1687 del 14.3.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 1903 del 15.3.2019) con cui è stata chiesta una congrua proroga per fornire i dati relativi ai crediti/debiti in essere con la Regione Calabria; la nota prot. 2066 del 25.3.2019, con cui la Sezione ha concesso tale proroga fino al 10.5.2019; la successiva nota n. 3300 del 17.5.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 3754 del 20.5.2019) con cui l'Ente ha chiesto ulteriore proroga fino al 31.5.2019; la nota n. 3756 del 20.5.2019, con cui la Sezione ha concesso la predetta proroga, nei termini richiesti;

VISTA l'Ordinanza n. 9/2019, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna camera di consiglio, al fine di effettuare prime valutazioni sull'andamento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Cosenza negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018;

UDITO il Magistrato Relatore, D.ssa Stefania Anna DORIGO;

PREMESSO CHE

Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 66 del 12 dicembre 2012, il Comune di **Cosenza (CS)** aderiva alla procedura di cui all'art. 243 *bis* del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267. Tale deliberazione dava atto di diversi fattori di squilibrio, ed in particolare di:

- Un fondo Svalutazione Crediti pari a € 3.332.552,36 al di sotto del 25% delle entrate di cui al titolo I e III e riferito a residui aventi anzianità anteriore a cinque anni;
- Debiti fuori bilancio (DFB) segnalati per il periodo 1986-2011 per circa € 7.656.778,35;
- Potenziale esposizione debitoria da contenzioso per un importo medio, per i successivi dieci anni, di € 650.000,00;
- Disponibilità di cassa inadeguata (con conseguente mancato rispetto dei tempi di pagamento dei fornitori).

Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (d'ora innanzi, anche PRFP) veniva approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 5 del 9 febbraio 2013; veniva poi riformulato con delibera di C.C. n. 44 dell'11 luglio 2013, adottata a seguito della percezione da parte dell'Ente di una anticipazione di anticipazione di liquidità di cui all'art. 1, comma 13, del D.L. n. 35/2013 per € 6.250.097,78 (interamente erogati nell'esercizio 2013).

Il PRFP, basato sui dati approvati nel consuntivo 2012, prevedeva il recupero nell'arco di tempo decennale compreso fra il 2013 e il 2022 di una massa passiva così quantificata:

Tipologia di fabbisogno	parte corrente (dati espressi in migliaia di euro)
Debiti fuori bilancio, con attestazioni dei responsabili dei servizi, ma non ancora approvati dal Consiglio	1.329,00
Oneri Commissario emergenza ambientale	12.906,00
Debiti fuori bilancio di futura emersione prudenzialmente stimati	6.209,00
Potenziali passività società partecipate	3.500,00
Riduzione trasferimento erariali	65.763,00
Accantonamento fondo svalutazione crediti	9.601,00
Restituzione anticipazione a valere sul fondo di rotazione	15.443,00
TOTALE €.	114.751,00

La “massa attiva” da utilizzare quale leva di risanamento veniva così evidenziata:

Topologia di leva	parte corrente dati espressi in migliaia di euro
Riduzione spesa corrente (titolo I)	53.028,00
Riordino aliquota delle tariffe - IMU	29.070,00
Riordino attività misurazione servizio idrico	8.693,00
Introduzione tariffa TARES	17.259,00
Recupero evasione fiscale	15.990,00
anticipazione a valere sul fondo di rotazione	15.355,00
	139.395,00

Con deliberazione n. 38 del 2014 la Sezione regionale di controllo per la Calabria non approvava il PRFP adottato con deliberazione C.C. n. 44 del 2013.

Avverso tale decisione il Comune proponeva ricorso alle Sezioni Riunite in speciale composizione, le quali con sentenza n. 2/2015/EL, depositata il 25.2.2015, accoglievano il ricorso affermando la sostanziale attendibilità e congruenza del piano e rinviando alla fase di monitoraggio curata dalla Sezione territoriale l'attività volta a verificare se altrettanto attendibile e congruo può definirsi lo sviluppo dinamico della gestione del risanamento.

L'Organo di Revisione del Comune di Cosenza ha proceduto all'invio alla Sezione delle relazioni di monitoraggio semestrale, previste dall'art. 243 quater, comma 6, T.U.E.L., per i seguenti esercizi:

- 2015, I e II semestre;
- 2016, I e II semestre;
- 2017, I e II semestre;
- 2018, I semestre.

Tali relazioni, unitamente ai dati traibili dai rendiconti dell'Ente, dalle basi dati segnaletiche (Finanza Locale, BDAP, SIOPE) nonché dalle risposte istruttorie pervenute in merito a richieste effettuate dalla Sezione sui rapporti di credito e debito reciprocamente vantati dal Comune nei confronti della Regione Calabria (cfr. nota n. 169435/SIAR del 30.4.2019 e n. 183451 del 13.5.2019) costituiranno la base dell'analisi della Sezione di seguito riportata.

Nella prima parte della presente deliberazione, considerato che le risultanze relative al 2014 sono state già vagliate dalle SS.RR. in speciale composizione nella

citata sentenza n. 2/2015/EL, verrà esaminata l'evoluzione dell'andamento del PRFP a partire dal 2015 fino al 2018; nella seconda parte, verranno analizzati i dati relativi alla situazione finanziaria di Cosenza nel medesimo periodo.

PRIMA PARTE. MONITORAGGIO DEL PRFP NEL PERIODO COMPRESO FRA IL 2015 E IL 2018.

Premessa metodologica. In premessa al presente monitoraggio va sottolineata la totale atipicità del PRFP del Comune di Cosenza, piano che non presenta un disavanzo quantificato precisamente né prevede una rateizzazione dell'ammortamento della "massa passiva" (sommariamente) individuata.

È noto che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale si connota per essere uno strumento eccezionale che, per le sue caratteristiche - *in primis*, la durata ricompresa fra un minimo di quattro anni e un massimo di venti - consente di approntare un risanamento dell'ente oltre i limiti dati dagli strumenti ordinari di cui agli artt. 193 e 194 T.U.E.L.; la procedura "straordinaria" di riequilibrio finanziario pluriennale differisce da quella "ordinaria" non solo per la durata massima del periodo di riequilibrio, venti anni (243-bis, comma 5, del T.U.E.L.), anziché tre (art.193, comma 3, del T.U.E.L.), ma anche perché nel riequilibrio triennale la pianificazione, espressa nella deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio, si riflette in maniera contestuale sui documenti di bilancio (con la variazione dei bilanci di previsione annuale e pluriennale). Il ricorso al piano di riequilibrio non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti in un esteso arco di tempo, ma prevede l'adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi dei debiti; tali misure devono incidere maggiormente nei primi anni previsti dal piano per poi stabilizzarsi negli anni successivi. Si deve cioè dimostrare di poter garantire in prospettiva un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo (cfr., sul punto, Sezione delle Autonomie n. 5/2018/INPR).

È però vero, come già evidenziato da questa Sezione in altra occasione, che ciò che realmente costituisce l'essenza dello strumento di riequilibrio finanziario pluriennale è la sua "assimilazione ad un piano di ammortamento a medio-lungo periodo dove - per mutuare il linguaggio civilistico - sussiste in capo all'Ente un'obbligazione restitutoria di precedenti debiti accumulati. È una obbligazione che l'Ente assume verso se

stesso e che l'ordinamento consente di ripagare in un arco di tempo maggiore rispetto a quello "ordinario" di cui all'art. 188 T.U.E.L., attraverso una pianificazione di risanamento tesa a riportare il soggetto interessato in strutturale equilibrio" (cfr. SRC Calabria, n. 31/2019/PRSP).

Ciò detto, il PRFP in oggetto si presenta peculiare *in primis* per l'assenza:

a) di una massa passiva ben quantificata: dalla pianificazione in esame, infatti, emerge che il Comune deve recuperare € 114.751.000,00, costituiti però da oneri non del tutto stabili e definitivamente stimati (ad esempio, di tale massa € 1.329.000,00 corrispondono a "Debiti fuori bilancio, con attestazioni dei responsabili dei servizi, ma non ancora approvati dal Consiglio", € 6.209.000,00 a "Debiti fuori bilancio di futura emersione prudenzialmente stimati");

b) di indicazioni temporali in ordine al ritmo di recupero, del quale viene solo detto che si svolgerà nel periodo 2013-2022, senza però indicare il *quantum* del recupero annuale di ciascuna rata.

Questi elementi, di per sé, sono un ostacolo all'agevole monitoraggio del piano. Come affermato dalla Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Campania: *"L'approvazione del PRFP da parte della Corte dei conti determina specifici obblighi giuridici per l'ente che ha adottato il piano. Il ripiano del disavanzo, infatti, è oggetto di un'obbligazione contabile che deve essere evasa, con la periodicità stabilita dalla legge e dal piano, raggiungendo specifici e quantificati obiettivi intermedi.*

Gli obiettivi intermedi sono determinati, in primo luogo, in termini dinamici (ritmo di riduzione). L'obiettivo di riduzione dinamico esprime il disavanzo da applicare alle varie annualità; applicando tali obiettivi sul disavanzo iniziale, per ciascuna annualità, è così possibile determinare il disavanzo finale che si assume verrà accertato a chiusura dell'esercizio (obiettivo statico a rendiconto). In caso di "grave e reiterato" mancato raggiungimento dell'obiettivo statico e intermedio di riduzione, il disavanzo da applicare nell'anno successivo è perciò aggravato dalla misura dell'inadempimento registrato" (SRC Campania, n. 240/2017/PRSP).

Sulla base di tali considerazioni, condivise da questa Sezione, appare chiaro che il "grave e reiterato" mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi - che, ove sussistente e come tale accertato dalla Corte dei conti, dà luogo ad una ipotesi tipica di dissesto: cfr. art. 243 quater, comma 7, T.U.E.L. - non può che essere valutato

dando una preponderante importanza al ripiano del disavanzo, che costituisce, come detto, il “cuore” stesso e la ragion d’essere di un piano di riequilibrio.

Tuttavia, poiché, nel caso in esame, come già detto, nel PRFP non è stato indicato chiaramente il ritmo annuale di recupero della massa passiva ivi prospettata (€ 114.751,00), la Sezione, nel monitorare il PRFP di Cosenza, deve necessariamente effettuare un confronto, voce per voce, delle leve di risanamento e degli obiettivi di equilibrio tracciati dall’Ente con i risultati via via conseguiti; lo schema di esposizione che verrà seguito, a tal proposito, ricalcherà quello della sentenza SS.RR. n. 2/2015/EL, in armonia col fatto che è tale pronuncia che ha ritenuto sussistere la congruità e attendibilità del piano analizzando la situazione finanziaria a tutto il 2014. Non potendo essere nessuna voce considerata preponderante sulla altre, ai fini di una valutazione sulla “gravità” di eventuali inadempimenti degli obiettivi intermedi, il confronto in esame esprimerà quindi una valutazione “complessiva” che verrà messa a confronto, nella seconda parte della presente deliberazione, con la attuale situazione finanziaria del Comune.

Anche questo confronto, peraltro, mostra evidenti problematicità: infatti, un ulteriore elemento di difficoltà di fronte a cui si trova la Sezione consiste del raccordo delle grandezze contabili del PRFP con i principi della nuova contabilità introdotta dal d.lgs. 118 del 2011. La mancanza di una puntuale ed analitica stima del disavanzo pregresso da recuperare entro un certo ritmo, infatti, impedisce di verificare se il nuovo disavanzo, fisiologicamente indotto dalla c.d. armonizzazione (ci si riferisce, in specie, alla formazione del *deficit* all’1.1.2015) sia peggiorativo o migliorativo rispetto alla pregressa situazione finanziaria dell’Ente. Pertanto, ciò considerato, la seconda parte della presente delibera tenderà di dare la misura della gravità di eventuali squilibri formatisi negli anni di vigenza del PRFP e di quelli attuali, effettuando una valutazione degli effetti della programmazione di risanamento non ragionieristica ma, per così dire, di tipo sintetico e sostanziale, a fine di valutare se, nel complesso, gli equilibri del Comune si stiano avvicinando ad un graduale miglioramento. In ciò, la Sezione ritiene consista l’attuazione delle indicazioni date dalle stesse SS.RR. all’atto dell’accoglimento del ricorso del Comune di Cosenza, alla luce dell’affermazione contenuta nella sentenza n. 2/2015/El secondo cui: *“La cristallizzazione oggettiva dell’ambito cognitivo di queste Sezioni riunite in speciale composizione non preclude peraltro la possibilità di valutare la congruità e l’affidabilità del*

Piano – oltre che sugli essenziali elementi e indicatori in esso contenuti – anche su dati gestionali successivi, strettamente connessi con le dinamiche insite nella progressiva gestione del Piano stesso”.

Di seguito, si esporrà l’analisi del PRFP di Cosenza secondo lo schema tracciato nella più volte citata sentenza SS.RR. n. 2/2015/EL.

In primo luogo, si esaminerà la dinamica delle **entrate**, quale elemento essenziale di caratterizzazione del Piano. Infatti, come detto in precedenza, il Comune affida il suo risanamento alla percezione, nel decennio 2013-2022, di incrementi di entrata derivanti per € 29.070.000 dal riordino tariffe IMU, per € 8.693.000 dalla rivisitazione della gestione del servizio idrico integrato, per € 17.259.000 dalla introduzione della TARES, per € 15.990.000 dal recupero dell’evasione fiscale. Altri incrementi di entrata sono, poi, previsti dalle eventuali dismissioni immobiliari.

In secondo luogo si esamineranno le **spese**, la cui riduzione per € 53.028.000 nel decennio costituisce altra essenziale leva di risanamento. Come pure evidenziato dalla sentenza SS.RR. n. 2/2015/EL, sotto questo profilo devono essere affrontati i punti relativi ai residui passivi, alle spese per il personale e ai debiti fuori bilancio.

Si evidenzia che scostamenti *in peius* rispetto alle previsioni di entrata e di spesa stabilite dall’Ente anno per anno non possono che incidere sul recupero complessivo della massa passiva: è infatti evidente che le previsioni di entrata e di spesa contenute nel PRFP sono state calibrate in modo tale da assicurare il complessivo riequilibrio decennale e, in definitiva, il riassorbimento delle passività pregresse.

ESERCIZIO 2015 – PRIMO E SECONDO SEMESTRE.

1. Analisi delle entrate.

1.1. Incremento entrate proprie. Evidente scostamento dai dati di riscossione preventivati nel PRFP.

Il PRFP del Comune di Cosenza prevede, in generale, un incremento delle entrate proprie correnti.

Per quanto attiene alle **entrate di competenza**, nel 2015 il piano prevede che vengano accertate entrate correnti di competenza per € 83.915.690 (di cui € 57.451.198

riferiti al titolo I, € 3.994.844 al titolo II e € 22.469.648 al titolo III: cfr. pag. 56 del documento). La percentuale di riscossione, secondo le previsioni del piano (cfr. sempre pag. 56), nel 2015 dovrebbe essere del 90% dell'accertato per il titolo I (pari, quindi, ad incassi per € 51.706.078) e del 40% dell'accertato per il titolo III (pari ad incassi per € 8.987.859).

Ciò posto, nell'esercizio 2015 i valori di entrate proprie accertate - anche tenuto conto dell'avvento delle regole della competenza finanziaria potenziata, che hanno inciso sulle modalità stesse dell'accertamento - sono di fatto non in linea con le risultanze del PRFP; infatti, le riscossioni si mostrano ben al di sotto dei valori preventivati.

La seguente tabella rende in modo immediato gli scostamenti verificatisi, confrontando i dati da piano con quelli tratti dal rendiconto approvato dal Comune:

Comune di Cosenza: andamento entrate proprie del Titolo I e III della competenza 2015								
	Accertamenti previsti nel PRFP (A)	Accertamenti a rendiconto (B)	% scostamento A/B	Riscossioni previste nel PRFP (C)	Riscossioni a rendiconto (D)	% scostamento C/D	% di riscossione (accertato/riscosso) da PRFP	% di riscossione (accertato/riscosso) da rendiconto
Titolo I	57.451.198	61.637.710	7%	51.706.078	39.109.583	-25%	90%	63%
Titolo III	22.469.648	27.144.260	20%	8.987.859	4.395.392	-52%	40%	16%

Fonte: dati ufficiali da PRFP e da rendiconto

Come si può notare, il *trend* delle riscossioni di competenza delle entrate proprie - che ha altro peso rispetto all'andamento degli accertamenti, giacchè è quello rilevante al fine di verificare se realmente il Comune stia incamerando le risorse necessarie al risanamento - mostra valori e flussi nummari abbondantemente al di sotto delle previsioni del PRFP: per il titolo I, sono stati incamerati nell'esercizio € 39.109.583 anziché € 51.706.078 (-25%), per il titolo III € 4.395.392 anziché € 8.987.859 (-52%). In valore assoluto, le riscossioni rispetto all'accertato si attestano al 63% per il titolo I (il PRFP prevedeva incassi pari al 90% dell'accertato) e al 16% per il titolo III (il piano prevedeva incassi pari al 40% dell'accertato).

Sotto questo profilo, quindi, nel 2015, il PRFP appare, allo stato degli atti, disatteso in modo grave ed evidente.

Per quanto attiene alle **entrate in conto residui**, per il 2015 il PRFP prevedeva uno stock di residui del Titolo I pari a € 43.383.925 e del titolo III pari a € 90.825.549, che dovevano essere riscossi, rispettivamente per il 19% e per il 17%. Conseguentemente, nell'esercizio 2015, secondo il piano, l'Ente avrebbe dovuto

incamerare, in termini nummari, € 8.242.945,75 dal titolo I dei residui attivi ed € 15.440.343,33 dal titolo III.

Per quanto attiene allo stock dei residui in bilancio, i dati risultanti a consuntivo non sono, per questo esercizio, significativi, in quanto risentono della operazione di “riaccertamento straordinario” all’1.1.2015. In virtù di tale operazione, lo stock di residui è molto diminuito: come risulta dai dati ufficiali da rendiconto, per il titolo I i residui al 31.12.2014, pari a € 50.544.429,29, sono stati cancellati (per reimputazioni/eliminazioni) per € 20.615.881,93; per il titolo III, i residui al 31.12.2014 pari a € 84.532.658,98 sono stati cancellati (per reimputazioni/eliminazioni) per € 56.336.447,60. In disparte ogni valutazione sulla correttezza della massiva operazione di cancellazione compiuta - che tra l’altro non consente di confrontare le previsioni del PRFP e i dati di rendiconto per quanto attiene al *quantum* delle partite residuali - si può procedere ad una valutazione della monetizzazione dei residui, ricostruita da dati da rendiconto¹, che è trasposta nella seguente tabella:

Comune di Cosenza: riscossioni in conto residui 2015						
	Residui all'1.1	Riscossioni in conto residui (flusso nummario da rendiconto)	% riscossione effettivamente realizzata	% riscossione da PRFP	Flusso nummario previsto da PRFP	Minori entrate conseguite (in termini assoluti)
Titolo I	50.544.429,29	7.396.968,34	14%	19%	8.242.945,75	845.977,41
Titolo III	84.532.658,98	5.041.822,30	5%	17%	15.440.343,33	10.398.521,03

fonte: dati ufficiali da rendiconto

Come si nota, sia in termini relativi (percentuale di riscossione in conto residui) sia in termini assoluti il Comune non rispetta le previsioni del PRFP: nel 2015 avrebbe dovuto riscuotere residui attivi del titolo I per € 8.242.945,75 (19% dello stock), mentre riscuote residui per € 7.396.968,34 (pari al 14% dello stock ed inferiori di € 845.977,41 rispetto alle previsioni); per il titolo III, Cosenza avrebbe dovuto riscuotere residui per € 15.440.343,33 (pari al 17% dello stock) mentre ha incamerato

¹ Va precisato che le valutazioni della Sezione concordano con quelle del Collegio dei revisori dell’Ente per le riscossioni delle entrate proprie in conto competenza; diversamente, l’Organo di revisione ha erroneamente calcolato le percentuali di riscossione in conto residui: infatti, ha messo a confronto non i dati dei residui in stock all’1.1. con il riscosso al 31.12., ma i dati dei residui presenti in bilancio dopo le operazioni di riaccertamento e su tale valore - inferiore allo stock di inizio anno - ha calcolato il riscosso, ottenendo percentuali di riscossione migliorative rispetto a quelle effettive. Si tratta di un approccio chiaramente erraneo, perché non dà la misura della reale percentuale di realizzo dei residui (che non è influenzata da cancellazioni e reimputazioni). Questo approccio erraneo si ripete anche per gli esercizi successivi al 2015, rendendo le tabelle compilate dai Revisori in punto di riscossione in conto residui del tutto inattendibili.

crediti per € 5.041.822,30 (pari al 5% dello stock e inferiori, in valori assoluti, di € 10.398.521,03 rispetto al preventivato). **Anche in questo caso, nel 2015 il PRFP appare, allo stato degli atti, disatteso in modo evidente.**

Di seguito, a corredo ed a ulteriore conferma delle osservazioni generali svolte *supra*, viene riportata una tabella di dettaglio (tratta dall'allegato al rendiconto 2015 - ELENCO RESIDUI ATTIVI ANNO 1981 a 2015 - allegato A alla nota dell'Ente n. 1550/2016) contenente l'andamento delle riscossioni in conto competenza per alcune voci significative:

RISCOSSIONI CONTO COMPETENZA AL 31/12/2015 (verificato con dati da bilancio)						
TITOLO	UEB118	ENTRATA	accertamenti all'01/01/2015	Riscossioni al 31/12/2015	residui al 31/12/2015	% riscossione
			(a)	(b)	(d)	(b/a)
I	1010106	IMU (CAP. 135)	11.800.000,00	9.908.440,30	1.891.559,70	83,97
I	1010116	ADDIZIONALE IRPEF (CAP. 148)	5.799.841,96	5.795.598,00	4.243,96	99,93
I	1010151	TARI (cap. 235)	13.725.817,00	2.605.552,56	11.120.264,44	18,98
III	3010100	SERVIZIO IDRICO INTEGRATO (CAP. 1265-1270+1272+1273+1274+1275)	10.049.631,40	454.654,35	9.594.977,05	4,52
III	3020200	SANZIONI AMM.VE E RISORSE FINALIZZATE CODICE DELLA STRADA (CAP. 1190+1195+1200 - 1201)	3.769.306,27	810.729,73	2.958.576,54	21,51
III	3010300	FITTI FABBRICATI/IMPIANTI- COSAP (CAP 1519 - 1521 - 1560 - 1561)	1.551.323,74	888.059,58	663.264,16	57,25
III	3050200	rimborso dell'erario crediti IVA (TITOLO III - CAP. 1791)	2.585.887,08	301.130,40	2.284.756,68	11,65
III	3050200	rimborso spese per uffici giudiziari titolo III - cap 540)	6.527.491,79	-	6.527.491,79	-
TOTALE €.			55.809.299,24	20.764.164,92	28.517.642,53	37,21

Come si nota, due delle leve di risanamento che l'Ente indica (ossia i proventi da TARI, ex TARES, e da servizio idrico integrato) generano flussi di entrata molto bassi (rispettivamente, 18,98% dell'accertato per la TARI e 4,52% dell'accertato per il servizio idrico), a conferma della insufficienza degli introiti non solo a creare un effettivo risanamento ma, più in generale, a garantire le spese di servizi essenziali per i cittadini.

La seguente tabella (con dati sempre tratti dall'allegato al rendiconto 2015 - ELENCO RESIDUI ATTIVI ANNO 1981 a 2015 - allegato A alla nota dell'Ente n. 1550/2016) mostra invece l'andamento delle riscossioni in conto residui di alcune voci significative:

RISCOSSIONI AL 31/12/2015 (verificato con dati da bilancio)							
TITOLO	UEB118	ENTRATA	residui all'01/01/2015	Riscossioni al 31/12/2015	Variazioni	residui al 31/12/2015	% riscossione
			(a)	(b)		(d)	(b/a)
I	1010106	IMU (CAP. 135)	4.616.569,80	332.175,70	- 2.905.054,98	1.379.339,12	7,20
I	1010199	RECUPERO EVASIONE FISCALE I.C.I. - IMU (CAP. 160 e 161)	4.299.444,13	182.773,45	- 3.250.272,99	866.397,69	4,25
I	1010151 - 1010161 - 1010176 - 1010199	TARSU/TARES/TARI (cap. 220 - 230 - 235 - 225 - 261)	35.299.526,15	5.818.780,79	-15.386.360,18	14.094.385,18	16,48
I	1010116	ADDIZIONALE IRPEF (cap.148)	611.655,59	-	-	611.655,59	-
III	3010100	SERVIZIO IDRICO INTEGRATO (CAP. 1265-1270+1272+1273+1274+1275)	37.281.830,15	3.621.525,02	- 18.817.830,26	14.842.474,87	9,71
III	3020200	SANZIONI AMM.VE E RISORSE FINALIZZATE CODICE DELLA STRADA (CAP. 1190+1195+1200 - 1201)	9.548.424,13	426.473,91	- 3.938.884,29	5.183.065,93	4,47
III	3010300 - 3020300	FITTI FABBRICATI/IMPIANTI- COSAP (CAP 1519 - 1521 - 1560 - 1561 - 260)	12.504.304,93	244.421,01	- 10.012.178,12	2.247.705,80	1,95

III	3050200	rimborso dell'erario crediti IVA (TITOLO III - CAP. 1791)	14.898.228,92	-	- 14.898.228,92	-	-
III	3050200	rimborso spese per uffici giudiziari titolo III - cap 540)	7.329.977,22	-	- 7.329.977,22	-	-
TOTALE €.			126.389.961,02	10.626.149,88	- 76.538.786,96	39.225.024,18	8,41

La tabella evidenzia la precarietà di una ulteriore leva di risanamento indicata dall'Ente, relativa al recupero evasione fiscale. Nel decennio, questa leva dovrebbe apportare introiti per ca 16 mln di euro; per l'ICI/IMU, nel 2015, le entrate da recupero evasione sono però irrisorie (inferiori a € 200 mila).

In generale, inoltre, nell'esercizio 2015 gli incassi in conto residui sono stati molto bassi per tante partite residuali significative (IMU = 7,20%, TARSU/TARES/TARI = 16,48%, Servizio idrico integrato = 9,71%, sanzioni codice della strada = 4,47%).

Anche sotto tale profilo, nel 2015, il PRFP appare, allo stato degli atti, disatteso in modo evidente.

1.2. Alienazioni immobiliari. Mancata attuazione delle previsioni del PRFP, con conseguente rilevante scostamento degli obiettivi di risanamento *in parte qua*; mancato raggiungimento degli introiti previsti per dismissioni.

Nel PRFP la dismissione di immobili e beni disponibili dell'Ente veniva individuata come ulteriore leva di risanamento dell'Ente.

Il ricavo delle alienazioni non doveva essere utilizzato come fonte di copertura dei debiti fuori bilancio o di eventuali disavanzi, ma doveva essere funzionale al miglioramento della gestione rispetto alle previsioni contenute nel piano.

Successivamente, con delibera consiliare n. 33 del 23/06/2015, il Comune di Cosenza stabiliva invece di destinare anche le entrate da alienazione al finanziamento della quota di ripiano trentennale determinata in sede di riaccertamento straordinario ex D.Lgs. 118/2011: **chiaramente questa previsione ha reso di per sé non attuate le previsioni contenute nel PRFP sul punto, con conseguente rilevante scostamento degli obiettivi di risanamento *in parte qua*.**

Ad ogni buon conto, il piano di valorizzazione del patrimonio immobiliare, nel periodo di programmazione 2013/2022, doveva produrre entrate per €. 54.069.874,00, come emerge dalla seguente tabella, tratta da pag. 79 del piano in esame:

Alienazione patrimonio immobiliare non strumentale	esercizio 2013	esercizio 2014	esercizio 2015	esercizio 2016	esercizio 2017	esercizio 2018	Esercizio 2019	esercizio 2020	esercizio 2021	esercizio 2022
Gestione dei terreni	6.012.181,00	6.212.071,00	5.230.703,00	5.230.703,00	5.230.703,00	5.230.703,00	5.230.703,00	5.230.703,00	5.230.703,00	5.230.703,00
Totale	6.012.181,00	6.212.071,00	5.230.703,00							
Totale alienazioni 2012-2014	TOTALE €. 54.069.876,00									

Dalle relazioni semestrali dell'Organo di revisione emerge che nel 2015 il Comune di Cosenza **ha riscosso per alienazioni/dismissioni l'esiguo importo di €. 190.880,27, ben al di sotto degli obiettivi del PRFP (per l'anno pari a € 5.230.703,00) che quindi, anche in questo caso, appaiono, allo stato degli atti, gravemente disattesi.** Va soggiunto che già le SS.RR. in speciale composizione, con la sentenza n. 2/2015/EL "approvativa" del PRFP, avevano rimarcato l'insufficienza dei risultati intermedi conseguiti sotto questo profilo; la citata sentenza aveva tuttavia evidenziato le difficoltà iniziali dei procedimenti di alienazione, per favorire i quali nel 2014 Cosenza aveva, in ogni caso, posto in essere tutte le iniziative necessarie (censimento, valorizzazione e commercializzazione). Se ciò è vero, va però rimarcato che:

- 1) A fine 2015 le citate iniziative dovevano aver prodotto i primi risultati, ove la leva di risanamento *de qua* fosse stata congrua e attendibile;
- 2) Il flusso di entrate incamerato nel 2015 - e come, si vedrà, negli anni successivi - è palesemente inferiore ad ogni ragionevole aspettativa di attendibilità della previsione. Come previsto dal principio contabile generale n. 5, *"Le previsioni e in generale tutte le valutazioni a contenuto economico - finanziario e patrimoniale, devono essere... sostenute da accurate analisi di tipo storico e programmatico o, in mancanza, da altri idonei ed obiettivi parametri di riferimento, nonché da fondate aspettative di acquisizione e di utilizzo delle risorse al fine di rendere attendibili i documenti predisposti (principio dell'attendibilità)... Un'informazione contabile è attendibile se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa"*; nel caso in esame, il relevantissimo scostamento fra le entrate da alienazione immobiliare conseguibili a giudizio dell'Ente e quelle effettivamente conseguite rende, con tutta evidenza, la previsione in esame non affidabile.

Per completezza espositiva, si precisa che dalle scritture contabili si rileva che il Comune di Cosenza, nel triennio 2015/2017, riporta puntualmente a chiusura di

ogni esercizio residui attivi da “entrate da alienazione di beni materiali e immateriali”, per importi di significativa entità: al 31.12.2015, tali residui ammontano a €. 10.103.805,42. In disparte qualsiasi valutazione sugli asseriti titoli giuridici fondativi dei predetti accertamenti, necessari per generare residui attivi, si precisa che la mancata riscossione delle predette partite residuali fa venire meno gli investimenti finanziabili con tali entrate straordinarie rendendo inattendibili anche gli eventuali impegni assunti.

Tutto ciò inficia la reale ed attendibile rappresentazione del risultato di amministrazione atteso che, nella parte vincolata/destinata agli investimenti, non risulta iscritto alcun importo (cfr., sul punto, la parte seconda della presente deliberazione).

2. Analisi delle spese.

2.1. **Andamento della spesa corrente. Peggioramento della capacità di pagamento dell’Ente ed evidente scostamento rispetto alla pianificazione di risanamento.**

L’esame della spesa corrente in conto competenza da parte del Collegio dei Revisori mette in luce notevoli scostamenti *in peius* rispetto alle previsioni da PRFP.

Va premesso che per il 2015, le tabelle riportate a pag. 56 e 66 del piano prevedono la seguente riduzione della spesa del titolo I e le seguenti percentuali di pagamento:

PRFP di Cosenza - previsioni di spesa 2015 (fonte: pag. 56 e 66 del piano)			
Competenza 2015			
	Impegni	% pagamento	valore dei pagamenti in termini di cassa
Titolo I	73.932.981	65%	48.056.437,65
Residui 2015			
	Residui all'1.1.	% pagamento	valore dei pagamenti in termini di cassa
Titolo I	90.715.708	33%	29.936.183,64

Nel verbale n. 13 del 2016 (in cui il Collegio dei Revisori analizza la spesa corrente complessiva del 2015) si evidenzia che la spesa corrente di competenza impegnata nel 2015 ammonta a € 87.539.942,15, **con evidente scostamento rispetto alle previsioni da piano, tese a progressivamente ridurre gli impegni de quibus.** I Revisori imputano tale scostamento al pagamento di interessi per le anticipazioni di

liquidità percepite dal Comune e ai maggiori oneri derivanti dal riconoscimento di debiti fuori bilancio (DFB) avvenuto con deliberazione C.C. n. 9 del 2.3.2015.

Il verbale dà atto, più in dettaglio, degli scostamenti relativi alle spese per intervento n. 3 – prestazione di servizi, per il quale il PRFP prevedeva una spesa in valore assoluto pari a € 30.765.803 (con riduzione su base annuale del 10%) mentre a rendiconto l’Ente ha conseguito spese nette² per € 38.172.006 (con riduzione su base annuale del 5,78%); dà conto pure dell’andamento della spesa per intervento n. 5 – spesa per trasferimenti, che ammonta (al netto di reimputazioni³ e partite vincolate) a € 1.692.430, pari ad un riduzione su base annua del 27,51% laddove le previsioni da piano imponevano come target il 25%. Infine, i Revisori sottolineano la riduzione, a motivo dei pensionamenti intervenuti, dei costi per le spese del personale (gli oneri preventivati dal piano nel 2015 sono pari a € 27.784.271, i costi sostenuti al 31.12.2015 pari a € 25.341.586).

Ciò posto, considerato che la crescita degli impegni del 2015 non può che essere emblematica di un evidente scostamento delle previsioni da PRFP, la Sezione ha verificato se il Comune, in termini assoluti, avesse migliorato la propria capacità di spesa. Di seguito, si riporta una tabella che mette a raffronto i valori da piano e quelli conseguiti a rendiconto, utilizzando i dati approvati dall’Ente:

Spesa c/competenza 2015 - previsioni da PRFP			Spesa c/ competenza 2015 - dati da rendiconto		
Impegni	% smaltimento spesa	flusso di cassa	impegni	% smaltimento spesa	flusso di cassa
73.932.981	65%	48.056.437,65	87.539.942	63%	55.406.831
fonte: dati da PRFP (pag. 56 e 66) - dati da rendiconto 2015					

Come si può notare, se in termini percentuali lo smaltimento della spesa è inferiore di 2 punti rispetto alle previsioni da PRFP, in termini assoluti l’Ente sembrerebbe aver migliorato la sua capacità di pagamento. Il confronto con i dati di entrata dimostra, però, che così non è. Infatti, dai dati da consuntivo risulta che nel 2015 le riscossioni di competenza di parte corrente (titoli I-II-III) sono state pari, in totale, a € 46.664.771,57 (di cui € 39.109.583,05 per il titolo I, € 3.159.796,73 per il titolo II ed € 4.395.391,79 per il titolo III); la spesa corrente è stata di € 55.406.831, ed appare evidente che le maggiori uscite non sono state fronteggiate con risorse ordinarie ma con liquidità aggiuntiva (anticipazioni di tesoreria e fondi vincolati: cfr. parte

² Il Collegio dei Revisori, allo scopo di coordinare i dati relativi alla spesa in esame con i mutamenti dovuti al c.d. riaccertamento straordinario e all’avvento della contabilità armonizzata ha depurato tale voce di costo dalle somme re-imputate da esercizi precedenti.

³ Cfr. nota precedente.

seconda della presente deliberazione). Quindi, rispetto alle previsioni da PRFP il Comune di Cosenza ha aumentato la propria capacità di pagamento, in termini di cassa, non per un evento virtuoso come l'incasso di introiti superiore alle aspettative (cosa che anzi, come detto in precedenza, non si è verificata), ma a causa della concomitanza di due fattori:

1. la necessità di adempiere agli obblighi di pagamento: si rammenta, in particolare, che il decreto legge n. 66/2014, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, afferma la priorità della regolarità delle gestioni prevedendo responsabilità dirigenziali e disciplinari (art. 27, comma 8) e vincoli alle gestioni (art. 41, comma 2) nonché condizioni per la riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno (art. 41, comma 3) a seconda del rispetto o meno dei tempi di pagamento;
2. l'assunzione di maggiori impegni finanziari rispetto a quanto preventivato e, in definitiva, sostenibile per le casse dell'Ente.

Di conseguenza, appare, allo stato degli atti, evidente che la capacità di pagamento, in conto competenza dell'Ente, non sia realmente migliorata nel 2015 e che, in definitiva, le previsioni del PRFP, in punto di incremento di tale capacità, siano state abbondantemente disattese.

Per quanto riguarda la **spesa corrente in conto residui**, il confronto fra le previsioni da PRFP e i dati da rendiconto è evidenziato dalla sottostante tabella:

Spesa c/ residui 2015 - previsioni da PRFP			Spesa c/ residui 2015 - dati da rendiconto		
residui all'1.1	% smaltimento residui	flusso di cassa	residui all'1.1	% smaltimento residui	flusso di cassa
90.715.708	33%	29.936.183,64	57.681.892	39%	22.404.717
fonte: dati da PRFP (pag. 56 e 66) - dati da rendiconto 2015					

Il primo dato che occorre commentare riguarda la netta riduzione dei residui passivi rispetto alle previsioni da piano, che potrebbe sembrare fenomeno positivo. Tale sarebbe se questa riduzione fosse dovuta ad un effettivo smaltimento dei debiti residuali: in realtà così non è, perché il Comune nel 2014 ha ridotto i residui del titolo I solo in virtù delle copiose anticipazioni di liquidità ricevute (di cui dà conto anche la sentenza SS.RR. n. 2/2015/EL, "Per quanto riguarda le spese, riferisce parte ricorrente che i residui passivi al 31/12/2013 sono pari a 238,9 mln di cui 115,2 mln relativi al titolo I e 92,3 mln al titolo II. Per ridurre i tempi di pagamento ha inteso richiedere anticipazioni di liquidità ai sensi dei DL 35/2013 e DL 102/2013, relativamente ai debiti maturati al 2012, per un totale di 85,8 mln e ha ottenuto già una ulteriore anticipazione per 24,3 mln per i debiti maturati

*nell'esercizio finanziario 2013. Proprio a seguito delle anticipazioni di liquidità intervenute in forza del DL 35/2013, del DL 102/2013 e del DL 66/2014 l'Ente asserisce che potrà essere conseguito l'azzeramento dei residui passivi dei titoli I e II della spesa"). Tali anticipazioni, però, non azzerano come è evidente i debiti correnti: la loro finalità è quella non di concedere agli enti locali un finanziamento – incompatibile, tra l'altro, con i principi di cui all'art. 119 Cost. – ma di costituire un aiuto temporaneo per sopperire ad una momentanea carenza di liquidità, di fatto sostituendo una pluralità di creditori con un unico creditore (la Cassa Depositi e Prestiti). Di conseguenza, la riduzione dei residui passivi del titolo I è accompagnata dalla assunzione di un debito verso la CDP (cfr., *amplius*, parte seconda per le modalità di contabilizzazione della liquidità percepita).*

Dovendo confrontare i dati da PRFP con quelli da rendiconto, poiché lo stock dei residui non è di fatto raffrontabile a causa degli eventi connessi alla percezione delle anticipazioni di liquidità che hanno portato alla riduzione quasi totale dei debiti del titolo I al 31.12.2014, la Sezione ritiene che si possa valutare il flusso di cassa effettivo; come si vede, nei dati effettivamente realizzati a rendiconto **tale flusso di pagamento è inferiore alle aspettative dell'Ente e alle sue necessità di risanamento (€ 22.404.717 vs € 29.936.183).**

Oltre a ciò, occorre valutare che il flusso di cassa in conto residui dei primi tre titoli delle entrate (ossia le entrate correnti), nel 2015, è stato pari in totale a € 12.667.521,82 (di cui € 7.396.968,34 per il titolo I, € 228.731,18 per il titolo II, € 5.041.822,30 per il titolo III). Tale introito non è sufficiente a coprire le spese correnti in conto residui (che, come si diceva, hanno generato uscite di cassa per € 22.404.717): anche in questo caso, come per le spese di competenza, l'Ente non ha potuto che sopperire alla carenza di liquidità con entrate aggiuntive, come le anticipazioni di tesoreria. **Pertanto, la gestione della spesa in conto residui sembrerebbe confermare che la capacità di pagamento dell'Ente non è aumentata nel 2015 e che, in definitiva, le previsioni del PRFP in punto di miglioramento di tale capacità siano state abbondantemente disattese.**

- 2.2. **Debiti fuori bilancio (DFB) e passività potenziali. Grave mancato raggiungimento degli obiettivi del PRFP, a causa del sorgere di nuove passività e delle difficoltà di onorare le passività pregresse. Esistenza di rilevanti debiti occulti.**

In merito ai DFB e alle passività potenziali, il piano (pag. 60 e ss.) fa una quantificazione piuttosto sommaria, che include, oltre a debiti in attesa di riconoscimento per €. 1.329.482,00, ulteriori passività, quali un piano di rientro (a decorrere dal 2013) per debiti verso il Commissario emergenza rifiuti, debiti fuori bilancio potenziali e copertura perdite società partecipate.

Per chiarezza, si espone una tabella con il programma di rientro di tali passività nel periodo incluso fra l'inizio del PRFP (2013) e il 2018:

DEBITI FUORI BILANCIO E PASSIVITA' POTENZIALI						
	esercizio 2013	esercizio 2014	esercizio 2015	esercizio 2016	esercizio 2017	esercizio 2018
Debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento	1.329.482,00	-	-	-	-	-
Piano rientro Commissario emergenza ambientale	1.371.641,00	4.171.641,00	3.371.641,00	1.371.641,00	1.371.641,00	1.247.830,00
Debiti fuori bilancio potenziali	-	-	500.000,00	500.000,00	500.000,00	500.000,00
Potenziale copertura perdite società partecipate	-	700.000,00	750.000,00	500.000,00	500.000,00	50.000,00
Totale	2.701.123,00	4.871.641,00	4.621.641,00	2.371.641,00	2.371.641,00	1.797.830,00

Il Collegio dei revisori nella verifica del II semestre 2015 (verbale n. 13 dell'11/03/2016), ha evidenziato che il Consiglio Comunale con deliberazione n. 9 del 2 marzo 2015 ha riconosciuto debiti fuori bilancio per un importo di €. 2.661.670,00, di cui € 868.312,00 per sentenze esecutive ed € 1.793.358,00 per procedure espropriative.

Inoltre, ha rilevato la presenza di ulteriori debiti in corso di riconoscimento, riguardanti spese per investimenti privi di copertura finanziaria, per un importo di €. 1.610.878,00.

La mancata previsione di copertura finanziaria, nell'esercizio 2015, di debiti fuori bilancio è già di per sé sintomatica del mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati nel piano medesimo, oltre ad inficiarne l'attendibilità in quanto la previsione annuale delle passività potenziali non risulta adeguata.

Quanto poi al debito verso il commissario per l'emergenza ambientale della Regione Calabria (stimato in euro 12.906.034,00), da ripianare entro l'esercizio 2018, il Collegio non indica se il Comune abbia rispettato le scadenze di pagamento programmate nel piano.

Dalla documentazione agli atti della Sezione, risulta che il Comune di Cosenza ha aderito ad un piano di rientro del debito verso la Regione Calabria per le

annualità 2013, 2014 e 2015, complessivamente pari ad € 5.165.331,40 (richiesta di rateizzazione, approvata con D.G.C. n. 41 del 03/04/2017).

Il Comune di Cosenza è stato più volte intimato al rispetto del suddetto piano di rientro, da ultimo con diffida del 07/09/2018, in quanto risultava inadempiente per n. 6 rate (€ 465.741,66). Ulteriore diffida ad adempiere è stata trasmessa dalla Regione Calabria con nota del 22/11/2018, cui il Comune ha risposto rappresentando le proprie difficoltà di cassa, asseritamente imputabili al ritardo nei trasferimenti statali. A seguito di attività istruttoria specificamente svolta sul punto (cfr. lettera della Sezione n. 2711 del 2019), la Regione Calabria ha confermato (cfr. nota prot. gen. SIAR n. 169435 del 30.4.2019, acquisita al prot. Corte dei conti n. 3073 del 6.5.2019) che l'Ente, in punto di debiti RR.SS.UU., presente una situazione di forte ritardo nell'adempimento del piano di rientro concordato a suo tempo, avendo fatto alcuni pagamenti (non tali da estinguere la rata *in toto*) solo relativamente alle rate del 2013 e del 2014. Di seguito, si riporta una tabella contenente una schematica illustrazione di tale situazione debitoria:

Comune di Cosenza - situazione debitoria verso la Regione per RR.SS.UU.			
	importo credito al momento della sua nascita	pagamenti avvenuti	somme residue dovute
2013	2.334.737,34	1.228.013,58	1.106.723,76
2014	1.600.982,63	366.631,75	1.234.350,88
2015	2.405.398,87	0	2.405.398,87
2016	2.327.712,50	0	2.327.712,50
2017	2.225.496,13	0	2.225.496,13
2018	2.212.673,12	0	2.212.673,12
Totale	13.107.000,59	1.594.645,33	11.512.355,26
Fonte: nota Regione prot. SIAR 169435/2019			

Come si può notare, l'Ente deve ancora versare alla Regione ca € 11,5 mln rispetto a quanto concordato.

Sul punto la Sezione, nel rilevare che le misure di risanamento previste nel piano risultano evidentemente inadeguate (sia in termini di competenza che di cassa), non può sottacere le proprie perplessità sulla corretta individuazione delle risorse destinate al pagamento del debito di che trattasi, che avrebbe dovuto trovare copertura non già con i trasferimenti erariali – che sono nella maggior parte dei casi di natura vincolata – bensì con altre risorse. In particolare, considerato che il debito in

esame è di natura risalente e coperto da correlati residui attivi, esso doveva trovare copertura, quantomeno in termini di cassa, con le anticipazioni di liquidità ricevute.

È necessario, poi, fare alcune considerazioni su debiti rimasti occulti.

Si premette che la sentenza SS.RR. n. 2/2015/EL disponeva di un quadro istruttorio incompleto, a causa della mancanza di indagini in merito ai rapporti di debito del Comune nei confronti della Regione; pur in tale quadro, le SS.RR. hanno affermato che: *“Il Comune è chiamato nella gestione dinamica del piano ad assicurarne gli equilibri di bilancio, anche in presenza dell’esposizione debitoria emersa e certificata successivamente alla delibera consiliare di approvazione...Tale adeguamento continuo del piano (inevitabile stante la sua lunga proiezione temporale) trova riscontro nel monitoraggio affidato dalla legge alla Sezione regionale di controllo di questa Corte”*.

Ciò posto, a seguito di specifica istruttoria “crociata” condotta dalla Sezione nei confronti dell’Ente e della Regione al fine di fare emergere con certezza l’ammontare dei crediti e debiti reciproci, con la già citata lettera prot. SIAR n. 169435 del 30.4.2019 la Regione ha comunicato che il Comune di Cosenza ha un debito per la gestione del servizio idrico (maturato anteriormente alla istituzione della Sorical nel 2004) di € 19.575.340,01; l’Ente non ha aderito ad alcun piano di rientro per il suo ripiano. Tale rilevante posta debitoria non è stata inclusa fra quelle di cui alla “massa passiva” e non risulta (dal controllo dei residui passivi degli elenchi presenti in SIRTEL e in BDAP) essere iscritta in bilancio. **Si tratta, pertanto, di una rilevante passività, risalente a data anteriore al PRFP, non ricondotta nelle scritture contabili e non adeguatamente fronteggiata con la programmazione di risanamento che, quindi, sul punto appare, allo stato degli atti, totalmente inattendibile per un duplice verso: 1) per la palese sottostima della massa debitoria da ripianare; 2) per la altrettanto palese sottostima delle coperture per debiti non ancora ricondotti in bilancio.**

Infine, sotto il profilo delle passività potenziali si evidenzia che il Collegio dei Revisori dà conto che *“al 31.12.2015 le partite debitorie con la AMACO spa relativamente ad alcune prestazioni di servizi risultano solo in parte estinte. Con le determinazioni n. 3170 del 2014 e n. 1329 del 2015 sono stati disposti pagamenti a favore della società partecipata per l’importo di euro 859.124,42 e di euro 193.429,39, rimanendo la differenza quale debito fuori bilancio ancora da sottoporre all’esame del Consiglio Comunale”* (cfr. verbale dei Revisori n. 13 del 2016).

Tutte le su esposte considerazioni fanno ritenere che nel 2015 il Comune abbia fortemente disatteso le previsioni da PRFP in punto di ripiano dei DFB e occulti e, più in generale, il monitoraggio condotto ha messo in luce la totale inattendibilità del piano a causa della evidente sottostima della massa debitoria da ripianare.

ESERCIZIO 2016 - PRIMO E SECONDO SEMESTRE.

1. Analisi delle entrate.

1.1. Incremento entrate proprie. Evidente scostamento dai dati di riscossione preventivati nel PRFP.

Per quanto attiene alle **entrate di competenza**, nel 2016 il piano prevede (pag. 56) che vengano accertate entrate del titolo I per € 56.477.664 e del titolo III per € 21.650.020. La percentuale di riscossione, secondo le previsioni del piano (cfr. sempre pag. 56), nel 2016 dovrebbe essere del 90% dell'accertato per il titolo I (pari, quindi, ad incassi per € 50.829.897,6) e del 50% dell'accertato per il titolo III (pari ad incassi per € 10.825.010).

Ciò posto, anche nell'esercizio 2016 i valori di entrate proprie accertate - tenuto conto dell'avvento delle regole della competenza finanziaria potenziata, che hanno inciso sulle modalità stesse dell'accertamento - sono di fatto in linea con le risultanze del PRFP; al contrario, le riscossioni si mostrano ben al di sotto dei valori preventivati.

La seguente tabella rende in modo immediato gli scostamenti verificatisi, confrontando i dati da piano con quelli tratti dal rendiconto approvato dal Comune:

Comune di Cosenza: andamento entrate proprie del Titolo I e III della competenza 2016								
	Accertamenti previsti nel PRFP (A)	Accertamenti a rendiconto (B)	% scostamento A/B	Riscossioni previste nel PRFP (C)	Riscossioni a rendiconto (D)	% scostamento C/D	% di riscossione (accertato/riscosso) da PRFP	% di riscossione (accertato/riscosso) da rendiconto
Titolo I	56.477.664	51.457.900	-9%	50.829.897,60	39.824.458	-22%	90%	77%
Titolo III	21.650.020	27.231.463	26%	10.825.010	5.874.882	-46%	50%	22%

Fonte: dati ufficiali da PRFP e da rendiconto

Come si può notare, il trend delle riscossioni di competenza delle entrate proprie - che ha altro peso rispetto all'andamento degli accertamenti, giacchè è quello rilevante al fine di verificare se realmente il Comune sta incamerando le risorse necessarie al risanamento - mostra valori e flussi nummari abbondantemente

al di sotto delle previsioni del PRFP: per il titolo I, sono stati incamerati nell'esercizio € 39.824.458, valore in linea con l'annualità precedente (ove l'incasso era stato di € 39.109.583) ma ben distante (-22%) da quanto preventivato da piano, pari a € 50.829.897,60. Per il titolo III gli incassi sono pari a € 5.874.882, anch'esso valore ben distante (-46%) rispetto a quello ipotizzato dal PRFP, che stimava un flusso nummario in entrata per € 10.825.010.

In valore assoluto, le riscossioni rispetto all'accertato si attestano al 77% per il titolo I (il PRFP prevedeva incassi pari al 90% dell'accertato) e al 22% per il titolo III (il piano prevedeva incassi pari al 50% dell'accertato).

Sotto questo profilo, quindi, nel 2016 il PRFP appare, allo stato degli atti, disatteso in modo rilevante ed evidente.

Per quanto attiene alle **entrate in conto residui**, per il 2016 il PRFP prevede uno stock di residui del Titolo I pari a € 38.619.550 e del titolo III pari a € 83.485.449, che verranno riscossi, rispettivamente per il 24% e per il 20% (cfr., di nuovo, pag. 56 del documento). Conseguentemente, nell'esercizio 2016, secondo il piano, l'Ente dovrebbe incamerare, in termini nummari, € 9.268.692 dal titolo I dei residui attivi ed € 16.697.089,8 dal titolo III.

Anche per questo esercizio i dati relativi allo stock dei residui nel bilancio a consuntivo non sono significativi, in quanto influenzati dalla operazione di cancellazione che ha avuto luogo con il c.d. riaccertamento straordinario (si veda *supra* le considerazioni per l'esercizio 2015).

Per valutare la reale portata della manovra di risanamento, si può procedere ad una analisi della monetizzazione dei residui, ricostruita da dati da rendiconto, che è trasposta nella seguente tabella:

Comune di Cosenza: riscossioni in conto residui 2016						
	Residui all'1.1	Riscossioni in conto residui (flusso nummario da rendiconto)	% riscossione effettivamente realizzata	% riscossione da PRFP	Flusso nummario previsto da PRFP	Minori entrate conseguite (in termini assoluti)
Titolo I	45.059.706,21	8.560.110,07	19%	24%	9.268.692,00	708.581,93
Titolo III	45.903.256,90	5.683.772,64	12%	20%	16.697.089,80	11.013.317,16

fonte: dati ufficiali da rendiconto

Come si nota, sia in termini relativi (percentuale di riscossione in conto residui) sia in termini assoluti il Comune non rispetta le previsioni del PRFP: nel 2016 avrebbe dovuto riscuotere residui del titolo I per € 9.268.692 (24% dello stock),

mentre riscuote residui per € 8.560.110,07 (pari al 19% dello stock ed inferiori di € 708.581,93 rispetto alle previsioni); per il titolo III, Cosenza avrebbe dovuto riscuotere residui per € 16.697.089,80 (pari al 20% dello stock) mentre ha incamerato crediti per € 5.683.772,64 (pari al 12% dello stock e inferiori, in valori assoluti, di € 11.013.317,16 rispetto al preventivato). **Anche in questo caso, nel 2016 il PRFP appare, allo stato degli atti, disatteso in modo evidente.**

Di seguito, a corredo ed a ulteriore conferma delle osservazioni generali svolte *supra*, viene riportata una tabella di dettaglio (tratta dall'allegato al rendiconto 2016 - ELENCO RESIDUI ATTIVI ANNO 2006 a 2016 - allegato A alla nota dell'Ente n. 1648/2017) contenente l'andamento delle riscossioni in conto competenza per alcune voci significative:

RISCOSSIONI CONTO COMPETENZA AL 31/12/2016 (verificato con dati da bilancio)							
TITOLO	UEB118	ENTRATA	accertamenti all'01/01/2016	Riscossioni al 31/12/2016		residui al 31/12/2016	% riscossione
			(a)	(b)		(d)	(b/a)
I	1010106	IMU (CAP. 135)	12.024.887,59	11.482.181,98	-	542.705,61	95,49
I	1010116	ADDIZIONALE IRPEF (CAP. 148)	5.837.154,09	5.834.084,26	-	3.069,83	99,95
I	1010151	TARI (cap. 235)	13.769.921,99	5.191.439,26	-	8.578.482,73	37,70
III	3010100	SERVIZIO IDRICO INTEGRATO (CAP. 1265-1270+1272+1273+1274+1275)	10.415.810,60	1.036.185,30	-	9.379.625,30	9,95
III	3020200	SANZIONI AMM.VE E RISORSE FINALIZZATE CODICE DELLA STRADA (CAP. 1190+1195+1200 - 1201)	2.812.770,96	1.269.580,64	-	1.543.190,32	45,14
III	3010300	FITTI FABBRICATI/IMPIANTI- COSAP (CAP 1519 - 1521 - 1560 - 1561)	890.347,93	683.596,64	-	206.751,29	76,78
III	3050200	rimborso dell'erario crediti IVA (TITOLO III - CAP. 1791)	8.496.861,92	700.000,00	-	7.796.861,92	8,24
TOTALE €.			54.247.755,08	26.197.068,08	-	28.050.687,00	48,29

Come si nota, due delle leve di risanamento che l'Ente indica (ossia i proventi da TARI, ex TARES, e da servizio idrico integrato) generano flussi di entrata molto bassi. Se si confrontano i valori di incasso con quelli già esigui del 2015, si nota che le entrate da TARI si aggirano intorno ai 5,2 mln, in lieve flessione su base annua (gli incassi del 2015 erano infatti pari a € 5,8 ca) mentre la flessione è netta per i proventi da servizi idrico, che sono pari a ca 1 mln di euro nel 2016 e a € 3,2 mln nel 2015. Ciò rappresenta una ulteriore conferma della insufficienza degli introiti non solo a creare un effettivo risanamento ma, più in generale, a garantire le spese di servizi essenziali per i cittadini.

La seguente tabella (con dati sempre tratti dall'allegato al rendiconto 2016 - ELENCO RESIDUI ATTIVI ANNO 2006 a 2016 - allegato A alla nota dell'Ente n. 1648/2017) mostra invece l'andamento delle riscossioni in conto residui di alcune voci significative:

RISCOSSIONI AL 31/12/2016 (verificato con dati da bilancio)							
TITOLO	UEB18	ENTRATA	residui all'01/01/2016	Riscossioni al 31/12/2016	Variazioni	residui al 31/12/2016	% riscossione
			(a)	(b)		(d)	(b/a)
I	1010106	IMU (CAP. 135)	3.270.898,82	807.082,44	- 3.500,00	2.460.316,38	24,67
I	1010199	RECUPERO EVASIONE FISCALILE I.C.I. - IMU (CAP. 160 e 161)	7.121.261,99	114.060,87	-	7.007.201,12	1,60
I	1010151 - 1010161 - 1010176 - 1010199	TARSU/TARES/TARI (cap. 220 - 230 -235 -141 -225 -235 - 261	32.152.259,33	6.567.756,64	- 524.167,03	25.060.335,66	20,43
I	1010116	ADDIZIONALE IRPEF (CAP. 148)	615.899,55	-	- 1.544,70	614.354,85	-
III	3010100	SERVIZIO IDRICO INTEGRATO (CAP. 1265-1270+1272+1273+1274+1275)	24.437.451,92	3.888.459,45	- 3.444.634,28	17.104.358,19	15,91
III	3020200	SANZIONI AMM.VE E RISORSE FINALIZZATE CODICE DELLA STRADA (CAP. 1190+1195+1200 - 1201	9.711.566,92	583.248,80	- 56.735,99	9.071.582,13	6,01
III	3010300 - 3020300	FITTI FABBRICATI/IMPIANTI- COSAP (CAP 1519 - 1521 - 1560 - 1561 - 260 -)	9.711.566,92	583.248,80	- 56.735,99	9.071.582,13	6,01
III	3050200	rimborso dell'erario crediti IVA (TITOLO III - CAP. 1791)	2.284.756,68	-	-	2.284.756,68	-
III	3050200	rimborso spese per uffici giudiziari titolo III - cap 540)	6.527.491,79	788.011,85	- 54.000,01	5.685.479,93	12,07
TOTALE €.			95.833.153,92	13.331.868,85	- 4.141.318,00	78.359.967,07	13,91

La tabella evidenzia in modo netto la scarsa capacità dell'Ente, nell'esercizio, di monetizzare i propri residui attivi, molti dei quali riscossi in percentuali irrisorie (es. TARSU/TARES/PARI per il 20,43%, servizio idrico per il 15,91%, recupero evasione fiscale ICI/IMU per l'1,60%).

Inoltre, evidenzia, allo stato degli atti, l'assoluta non attendibilità di una ulteriore leva di risanamento indicata dall'Ente: quella relativa al recupero evasione fiscale. Nel decennio, questa leva dovrebbe apportare introiti per ca 16 mln di euro; per l'ICI/IMU, nel 2016, le entrate da recupero evasione sono però irrisorie (inferiori a € 114 mila) ed addirittura inferiori a quelle del 2015 (dove erano state pari alla già modesta somma di ca 200 mila euro).

1.2. Alienazioni immobiliari. Mancata attuazione delle previsioni del PRFP, con conseguente rilevante scostamento degli obiettivi di risanamento *in parte qua*; mancato raggiungimento degli introiti previsti per dismissioni.

Nel far rinvio alle considerazioni generali già svolte per l'esercizio 2015 - che si richiamano qui integralmente - la Sezione rileva che nel 2016 il Comune di Cosenza avrebbe dovuto ottenere proventi da alienazioni immobiliari per € 5.230.703.

Dalle relazioni semestrali dell'Organo di revisione (cfr. verbale n. 3 del 2017) emerge che **nel 2016 il Comune di Cosenza ha riscosso per alienazioni/dismissioni l'esiguo importo di € 305.997,65, ben al di sotto degli obiettivi del PRFP che quindi, anche in questo caso, sembrano, allo stato degli atti, gravemente disattesi.**

Per completezza espositiva, si precisa che dalle scritture contabili si rileva che il Comune di Cosenza, nel triennio 2015/2017, riporta puntualmente a chiusura di ogni esercizio residui attivi da “entrate da alienazione di beni materiali e immateriali”, per importi di significativa entità: al 31.12.2016, tali residui ammontano a €. 10.700.045,12. In disparte qualsiasi valutazione sugli asseriti titoli giuridici fondativi dei predetti accertamenti, necessari per generare residui attivi, si precisa che la mancata riscossione delle predette partite residuali fa venire meno gli investimenti finanziabili con tali entrate straordinarie rendendo inattendibili anche gli eventuali impegni assunti.

Tutto ciò inficia la reale ed attendibile rappresentazione del risultato di amministrazione atteso che, nella parte vincolata/destinata agli investimenti, non risulta iscritto alcun importo.

2. Analisi delle spese.

2.1. Andamento della spesa corrente. Peggioramento della capacità di pagamento dell'Ente ed evidente scostamento rispetto alla pianificazione di risanamento.

L'esame della **spesa corrente in conto competenza** da parte del Collegio dei Revisori è lacunoso, perché si limita ad osservare la riduzione della spesa nel confronto fra impegni previsti dal piano e impegni presenti a rendiconto, nonché nell'esame di alcuni interventi significativi. In particolare, notano i Revisori che la spesa per l'intervento n. 3 è passata a € 29.868.818, con riduzione *in melius* rispetto agli obiettivi da piano (€ 30.765.803); la spesa netta per l'intervento n. 5 è stata di € 1.171.167, in riduzione rispetto al passato (nel 2012 tale voce di costo netta era stata di € 1.634.774).

La Sezione ha effettuato un approfondimento complessivo del *trend* della spesa corrente di competenza, mettendo a confronto i dati da PRFP (pag. 56 e 66) e quelli da rendiconto.

Va premesso che per il 2016, le tabelle a pag. 56 e 66 del piano prevedono la seguente riduzione della spesa del titolo I e le seguenti percentuali di pagamento:

PRFP di Cosenza - previsioni di spesa 2016 (fonte: pag. 56 e 66 del piano)			
Competenza 2016			
	Impegni	% pagamento	valore dei pagamenti in termini di cassa
Titolo I	73.513.097	75%	55.134.822,75
Residui 2016			
	Residui all'1.1.	% pagamento	valore dei pagamenti in termini di cassa
Titolo I	86.656.068	29%	25.130.259,72

La Sezione ha quindi verificato se il Comune, in termini assoluti, abbia migliorato la propria capacità di spesa.

Di seguito, si riporta una tabella che mette a raffronto i valori da piano e quelli conseguiti a rendiconto relativi alla spesa corrente (titolo I) di competenza:

Spesa titolo I c/competenza 2016 - previsioni da PRFP			Spesa titolo I c/ competenza 2016 - dati da rendiconto		
Impegni	% smaltimento spesa	flusso di cassa atteso	impegni	% smaltimento spesa	flusso di cassa conseguito a rendiconto
73.513.097	75%	55.134.822,75	69.062.891	70%	48.688.499
fonte: dati da PRFP (pag. 56 e 66) - dati da rendiconto 2016					

Come si può notare, pur essendo gli impegni di spesa corrente lievemente diminuiti rispetto ai dati da PRFP, **la capacità di smaltimento della spesa non è migliorata, ed è anzi inferiore di 5 punti percentuali alle previsioni da piano. In termini di cassa, inoltre, i deflussi verificatisi sono inferiori a quelli ritenuti congrui, ed anch'essi, allo stato degli atti, non rispettano le previsioni da piano.**

Per quanto riguarda la **spesa corrente in conto residui**, il confronto fra le previsioni da PRFP e i dati da rendiconto è evidenziato dalla sottostante tabella:

Spesa c/residui 2016 - previsioni da PRFP			Spesa c/ residui 2016 - dati da rendiconto		
residui all'1.1	% smaltimento residui	flusso di cassa	residui all'1.1	% smaltimento residui	flusso di cassa
86.656.068	29%	25.130.259,72	46.067.683	51%	23.713.831
fonte: dati da PRFP (pag. 56 e 66) - dati da rendiconto 2016					

Nel richiamare le considerazioni già fatte per l'esercizio 2015 sulle ragioni della netta riduzione dello stock di residui passivi del titolo I, la Sezione ritiene - disattendo la ricostruzione fatta dal Collegio dei revisori, che si limita a rilevare la netta riduzione dei debiti correnti confrontando fra loro l'ammontare dei residui passivi previsti da piano e quelli presenti al 31.12.2016 - che sarebbe contabilmente fuorviante raffrontare

lo stock dei residui del titolo I a fine esercizio 2016 con le previsioni da piano. Infatti, gli eventi connessi alla percezione delle anticipazioni di liquidità hanno portato alla riduzione quasi totale dei debiti del titolo I al 31.12.2014; tale riduzione, i cui effetti si avvertono in modo netto nell'esercizio 2015 (cfr. *supra*), influenza i dati successivi di bilancio perché ha permesso, di fatto, un totale rinnovo del portafoglio debiti.

Ciò posto, la Sezione ritiene che l'unico confronto reale che possa farsi per valutare il miglioramento della capacità di pagamento attiene alla valutazione del flusso di cassa effettivo. **Come si vede, nei dati effettivamente realizzati a rendiconto tale flusso di pagamento è inferiore alle aspettative dell'Ente e alle sue necessità di risanamento (€ 23.713.831 vs € 25.130.260).**

Oltre a ciò, occorre valutare che il flusso di cassa in conto residui dei primi tre titoli delle entrate (ossia le entrate correnti), nel 2016, è stato pari in totale a € 15.668.793,19 (di cui € 8.560.110,07 per il titolo I, € 1.424.910,48 per il titolo II, € 5.683.772,64 per il titolo III). Tale introito non è sufficiente a coprire le spese correnti in conto residui (che, come si diceva, hanno generato uscite di cassa per € 23.713.831): l'Ente non ha potuto che sopperire alla carenza di liquidità con entrate aggiuntive, come le anticipazioni di tesoreria. **Pertanto, la gestione della spesa in conto residui sembra, allo stato degli atti, confermare che la capacità di pagamento dell'Ente non è aumentata nel 2016 e che, in definitiva, le previsioni del PRFP in punto di miglioramento di tale capacità siano state abbondantemente disattese.**

2.2. Debiti fuori bilancio (DFB) e passività potenziali. Grave mancato raggiungimento degli obiettivi del PRFP, a causa del sorgere di nuove passività e delle difficoltà di onorare le passività pregresse.

In merito ai DFB e alle passività potenziali, oltre a richiamare integralmente quanto *supra* detto in relazione all'esercizio 2015, la Sezione premette che il Comune di Cosenza, in base al PRFP, avrebbe dovuto spendere nell'esercizio 2016 passività per € 2.371.641,00, di cui € 500.000 per DFB potenziali.

Ciò detto, si rileva che dal verbale del Collegio dei Revisori n. 3/2017 (relativo al II semestre 2016) emerge che con deliberazione del Commissario straordinario con i poteri del Consiglio Comunale n. 39 del 13/06/2016 sono stati riconosciuti DFB per un totale di €. 2.450.806,00, di cui €. 979.701,00 per sentenze esecutive ed €. 1.471.105,00 per acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa. Inoltre, l'Organo

di Revisione rimarca ancora la non sottoposizione al Consiglio Comunale, per il loro riconoscimento, dei debiti in essere con la AMACO (cfr. verbale n. 3 del 2017, che riporta le stesse considerazioni del verbale n. 13 del 2016).

Ciò premesso si osserva che la mancata previsione di copertura finanziaria, nell'esercizio 2016, di debiti fuori bilancio appare già di per sé sintomatico del mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati nel piano medesimo, oltre ad inficiarne l'attendibilità in quanto la previsione annuale delle passività potenziali non risulta adeguata.

Si rimarca, inoltre, che la situazione debitoria dell'Ente, oltre a confermare, allo stato degli atti, il mancato raggiungimento degli obiettivi del piano sul punto, è spia di una situazione finanziaria di crescente difficoltà: il Comune di Cosenza non solo non è in grado di rispettare le previsioni di smaltimento della spesa di cui al piano, ma nell'esercizio 2016 ha accumulato ulteriori spese (come quella per € 1.471.105,00 per acquisto beni e servizi senza impegno di spesa) prive di copertura finanziaria.

ESERCIZIO 2017 - PRIMO E SECONDO SEMESTRE.

1. Analisi delle entrate.

1.1. Incremento entrate proprie. Evidente scostamento dai dati di riscossione preventivati nel PRFP.

Per quanto attiene alle entrate di competenza, nel 2017 il piano prevede (pag. 56) che vengano accertate entrate del titolo I per € 55.888.932 e del titolo III per € 21.642.558. La percentuale di riscossione, secondo le previsioni del piano (cfr. sempre pag. 56), nel 2016 dovrebbe essere del 90% dell'accertato per il titolo I (pari, quindi, ad incassi per € 50.300.038,8) e del 60% dell'accertato per il titolo III (pari ad incassi per € 12.985.534,8).

Ciò posto, anche nell'esercizio 2017 i valori di entrate proprie accertate - tenuto conto dell'avvento delle regole della competenza finanziaria potenziata, che hanno inciso sulle modalità stesse dell'accertamento - sono di fatto in linea con le risultanze del PRFP; al contrario, le riscossioni si mostrano ben al di sotto dei valori preventivati.

La seguente tabella rende in modo immediato gli scostamenti verificatisi, confrontando i dati da piano con quelli tratti dal rendiconto approvato dal Comune:

Comune di Cosenza: andamento entrate proprie del Titolo I e III della competenza 2017								
	Accertamenti previsti nel PRFP (A)	Accertamenti a rendiconto (B)	% scostamento A/B	Riscossioni previste nel PRFP (C)	Riscossioni a rendiconto (D)	% scostamento C/D	% di riscossione (accertato / riscosso)	% di riscossione (accertato / riscosso)
Titolo I	55.888.932	50.925.340	-9%	50.300.038,80	38.526.635	-33%	90%	76%
Titolo III	21.642.558	25.290.665	17%	12.985.535	4.020.624	-69%	60%	16%

fonte: dati da PRFP (pag. 56) e da rendiconto 2017

Come si può notare, il trend delle riscossioni di competenza delle entrate proprie - che ha altro peso rispetto all'andamento degli accertamenti, giacchè è quello rilevante al fine di verificare se realmente il Comune sta incamerando le risorse necessarie al risanamento - mostra valori e flussi nummari abbondantemente al di sotto delle previsioni del PRFP: per il titolo I, sono stati incamerati nell'esercizio € 38.526.635, valore in decremento su base annua (nel 2016 gli incassi del titolo I erano stati di € 39.824.458) e ben distante (-33%) dal *target* preventivato da piano, pari a € 50.300.038. Per il titolo III gli incassi sono pari a € 4.020.624, in flessione rispetto al 2016 (ove le entrate da titolo III erano state di € 5.874.882) e anch'essi molto distanti (-69%) rispetto a quanto previsto dal PRFP, che stimava un flusso nummaro in entrata per € 12.985.535.

In valore assoluto, le riscossioni rispetto all'accertato si attestano al 76% per il titolo I (il PRFP prevedeva incassi pari al 90% dell'accertato) e al 16% per il titolo III (il piano prevedeva incassi pari al 60% dell'accertato).

Sotto questo profilo, quindi, nel 2017 il PRFP appare, allo stato degli atti, disatteso in modo evidente. Si evidenzia che il Collegio dei Revisori (cfr. verbale n. 21/2018) pone in luce la gravità della situazione delle riscossioni in conto competenza, evidenziando anche l'incoerenza, rispetto alle forti esigenze di liquidità del Comune (su cui si veda *infra*, parte seconda della presente deliberazione), delle scelte dell'Ente nella gestione della TARI e del servizio idrico integrato (per cui le scadenze degli avvisi vengono regolarmente posticipate).

Per quanto attiene alle **entrate in conto residui**, per il 2016 il PRFP prevede uno stock di residui del Titolo I pari a € 33.008.773 e del titolo III pari a € 71.271.110, che verranno riscossi, rispettivamente per il 29% e per il 25% (cfr., di nuovo, pag. 56 del documento). Conseguentemente, nell'esercizio 2016, secondo il piano, l'Ente dovrebbe incamerare, in termini nummari, € 9.572.544,17 dal titolo I dei residui attivi ed € 17.817.777,5 dal titolo III.

Anche per questo esercizio i dati relativi allo stock dei residui nel bilancio a consuntivo non sono significativi, in quanto ancora influenzati dalla operazione di cancellazione che ha avuto luogo con il c.d. riaccertamento straordinario (si veda *supra* le considerazioni per l'esercizio 2015).

Per valutare la reale portata della manovra di risanamento, si può procedere ad una valutazione della monetizzazione dei residui, ricostruita da dati da rendiconto, che è trasposta nella seguente tabella:

Comune di Cosenza: riscossioni in conto residui 2017						
	Residui all'1.1	Riscossioni in conto residui (flusso nummario da rendiconto)	% riscossione effettivamente realizzata	% riscossione da PRFP	Flusso nummario previsto da PRFP	Minori entrate conseguite (in termini assoluti)
Titolo I	47.505.702,42	7.165.178,56	15%	29%	9.572.544,17	2.407.365,61
Titolo III	57.994.231,76	5.932.484,85	10%	25%	17.817.777,50	11.885.292,65

fonte: dati ufficiali da rendiconto

Come si nota, sia in termini relativi (percentuale di riscossione in conto residui) sia in termini assoluti il Comune disattende fortemente le previsioni del PRFP: nel 2016 avrebbe dovuto riscuotere residui del titolo I per € 9.572.544,17 (29% dello stock), mentre riscuote residui per € 7.165.178,56 (pari al 15% dello stock ed inferiori di € 2.407.365,61 rispetto alle previsioni); per il titolo III, Cosenza avrebbe dovuto riscuotere residui per € 17.817.777,50 (pari al 25% dello stock) mentre ha incamerato crediti per € 5.932.484,85 (pari al 10% dello stock e inferiori, in valore assoluto, di € 11.885.292,65 rispetto al preventivato). **Anche in questo caso, nel 2017 il PRFP appare, allo stato degli atti, fortemente disatteso, con grave mancato rispetto degli obiettivi intermedi. Come inoltre evidenziato dai Revisori, le basse percentuali di riscossione in conto residui fanno apparire di "difficile esigibilità" delle poste creditorie rimaste nel bilancio comunale (cfr. verbale n. 21/2018)**

Di seguito, a corredo ed a ulteriore conferma delle osservazioni generali svolte *supra*, viene riportata una tabella di dettaglio (tratta dall'allegato al rendiconto 2017 - ELENCO RESIDUI ATTIVI ANNO 2006 a 2017 - allegato A alla nota dell'Ente n. 1925/2018) contenente l'andamento delle riscossioni in conto competenza per alcune voci significative:

RISCOSSIONI CONTO COMPETENZA AL 31/12/2017 (verificato con dati da bilancio)							
TITOLO	UEB118	ENTRATA	accertamenti all'01/01/2017	Riscossioni al 31/12/2017		redui al 31/12/2017	% riscossione

			(a)	(b)		(d)	(b/a)
I	1010106	IMU (CAP. 135)	12.020.559,00	8.835.706,38	-	3.184.852,62	73,50
I	1010106	ADDIZIONALE IRPEF (CAP. 148)	5.841.779,03	5.841.779,03	-	-	100,00
I	1010151	TARI (cap. 235)	13.736.195,39	5.336.539,66	-	8.399.655,73	38,85
III	3010100	SERVIZIO IDRICO INTEGRATO (CAP. 1265-1270+1272+1273+1274+1275)	10.436.536,80	51.987,91	-	10.384.548,89	0,50
III	3020200	SANZIONI AMM.VE E RISORSE FINALIZZATE CODICE DELLA STRADA (CAP. 1190+1195+1200 - 1201)	3.116.405,62	950.713,77	-	2.165.691,85	30,51
III	3010300	FITTI FABBRICATI/IMPIANTI- COSAP (CAP 1519 - 1521 - 1560 - 1561)	1.156.840,75	652.246,93	-	504.593,82	56,38
III	3050200	rimborso dell'erario crediti IVA (TITOLO III - CAP. 1791)	7.508.885,63	377.928,71	-	7.130.956,92	5,03
TOTALE €.			53.817.202,22	22.046.902,39	-	31.770.299,83	40,97

Come già più volte detto, due delle leve di risanamento che l'Ente indica (ossia i proventi da TARI, ex TARES, e da servizio idrico integrato) generano flussi di entrata molto bassi. Le entrate da TARI continuano a non crescere e si attestano su valori intorno ai 5,3 mln di euro (gli incassi del 2015 erano pari a € 5,8 ca e quelli del 2016 a ca € 5,2 mln) mentre i proventi da servizio idrico integrato sono in netta flessione, passando alla risibile cifra di ca 52.000 euro (gli incassi in parola erano pari a ca 1 mln di euro nel 2016 e a € 3,2 mln nel 2015). Ciò rappresenta una ulteriore conferma della insufficienza degli introiti non solo a creare un effettivo risanamento ma, più in generale, a garantire le spese di servizi essenziali per i cittadini.

La seguente tabella (con dati sempre tratti dall'allegato al rendiconto 2017 - ELENCO RESIDUI ATTIVI ANNO 2006 a 2017 - allegato A alla nota dell'Ente n. 1925/2018) mostra invece l'andamento delle riscossioni in conto residui di alcune voci significative:

RISCOSSIONI AL 31/12/2017 (verificato con dati da bilancio)							
TITOLO	UEB118	ENTRATA	residui all'01/01/2017	Riscossioni al 31/12/2017	Variazioni	residui al 31/12/2017	% riscossione
			(a)	(b)		(d)	(b/a)
I	1010106	IMU (CAP. 135)	3.003.021,99	624.713,82	-	2.378.308,17	20,80
I	1010199	RECUPERO EVASIONE FIUSCALE I.C.I. - IMU (CAP. 160 e 161)	7.007.201,12	310.131,18	- 3.866.700,98	2.830.368,96	4,43
I	1010151 - 1010161 - 1010176 - 1010199	TARSU/TARES/TARI (cap. 220 - 235 -230 -141 -225 -235 261)	33.642.132,46	3.253.594,46	- 1.476.221,17	28.912.316,83	9,67
I	1010116	ADDIZIONALE IRPEF	617.424,68	617.424,68	-	-	100,00
III	3010100	SERVIZIO IDRICO INTEGRATO (CAP. 1265-1270+1272+1273+1274+1275)	26.483.983,49	3.398.560,74	- 2.542.786,09	20.542.636,66	12,83
III	3020200	SANZIONI AMM.VE E RISORSE FINALIZZATE CODICE DELLA STRADA (CAP. 1190+1195+1200 - 1201)	10.614.772,45	1.052.270,00	65.231,55	9.497.270,90	9,91
III	3010300 - 3020300	FITTI FABBRICATI/IMPIANTI- COSAP (CAP 1519 - 1521 - 1560 - 1561 - 260 -)	2.077.341,29	443.840,02	- 693.898,15	939.603,12	21,37
III	3050200	rimborso dell'erario crediti IVA (TITOLO III - CAP. 1791)	10.081.618,60	298.511,89	- 2.659.378,44	7.123.728,27	2,96
III	3050200	rimborso spese per uffici giudiziari titolo III - cap 540)	7.122.323,54	-	15.344,58	7.106.978,96	-
TOTALE €.			100.649.819,62	9.999.046,79	- 11.319.560,96	79.331.211,87	9,93

La tabella evidenzia in modo netto la scarsa capacità dell'Ente, nell'esercizio, di monetizzare i propri residui attivi, molti dei quali riscossi in percentuali irrisorie (es. TARSU/TARES/TARI per il 9,67%, servizio idrico per il 12,83%, recupero evasione fiscale ICI/IMU per il 4,43%).

Inoltre, evidenzia la assoluta non attendibilità della leva di risanamento relativa al recupero evasione fiscale. Nel decennio, questa leva dovrebbe apportare introiti per ca 16 mln di euro; per l'ICI/IMU, nel 2017, le entrate da recupero evasione restano modeste (ca 310 mila euro).

1.2. Alienazioni immobiliari. Mancata attuazione delle previsioni del PRFP, con conseguente rilevante scostamento degli obiettivi di risanamento in parte qua; mancato raggiungimento degli introiti previsti per dismissioni.

Nel far rinvio alle considerazioni generali già svolte per gli esercizi 2015 e 2016 – che si richiamano qui integralmente – la Sezione rileva che nel 2017 il Comune di Cosenza avrebbe dovuto ottenere proventi da alienazioni immobiliari per € 5.230.703.

Dalle relazioni semestrali dell'Organo di revisione (cfr. verbale n. 21 del 2018) emerge che nel 2017 il Comune di Cosenza ha riscosso l'importo di €. 258.926,62 (di cui euro 161.830,29 in c/competenza ed €. 97.096,33 in conto residui) ben al di sotto degli obiettivi del PRFP che quindi, anche in questo caso, vengono gravemente disattesi.

Per completezza espositiva, si precisa che dalle scritture contabili si rileva che il Comune di Cosenza, nel triennio 2015/2017, riporta puntualmente a chiusura di ogni esercizio residui attivi da “entrate da alienazione di beni materiali e immateriali”, per importi di significativa entità: al 31.12.2017, tali residui ammontano a €. 10.103.805,42. In disparte qualsiasi valutazione sugli asseriti titoli giuridici fondativi dei predetti accertamenti, necessari per generare residui attivi, si precisa che la mancata riscossione delle predette partite residuali fa venire meno gli investimenti finanziabili con tali entrate straordinarie rendendo inattendibili anche gli eventuali impegni assunti.

Tutto ciò inficia la reale ed attendibile rappresentazione del risultato di amministrazione atteso che, nella parte vincolata/destinata agli investimenti, non risulta iscritto alcun importo.

2. Analisi delle spese.

2.2. Andamento della spesa corrente. Peggioramento della capacità di pagamento dell'Ente ed evidente scostamento rispetto alla pianificazione di risanamento.

Anche per il 2017 l'esame della **spesa corrente in conto competenza** da parte dei Revisori appare lacunoso e si limita ad attestare la riduzione di alcune voci (di fatto, quella per personale che, in virtù dei pensionamenti, decresce dell'8,37% rispetto al 2012).

La Sezione ha effettuato un approfondimento complessivo del *trend* della spesa corrente di competenza, mettendo a confronto i dati da PRFP (pag. 56 e 66) e quelli da rendiconto, per appurare se la spesa si sia ridotta in termini assoluti e se il Comune abbia aumentato la propria capacità di pagamento.

Di seguito, si riporta una tabella che mette a raffronto i valori da piano e quelli conseguiti a rendiconto relativi alla spesa corrente (titolo I) di competenza:

Spesa titolo I c/competenza 2017 - previsioni da PRFP			Spesa titolo I c/ competenza 2017 - dati da rendiconto		
Impegni	% smaltimento spesa	flusso di cassa atteso	impegni	% smaltimento spesa	flusso di cassa realizzato a rendiconto
72.865.982	75%	54.649.486,50	72.987.556	67%	49.206.518
fonte: dati da PRFP (pag. 56 e 66) - dati da rendiconto 2017					

Come si può notare, gli impegni di spesa corrente sono di fatto gli stessi preventivati dal PRFP; **la capacità di smaltimento della spesa continua però a peggiorare, ed è ora inferiore di 8 punti percentuali rispetto alle previsioni da piano. In termini di cassa, inoltre, i deflussi verificatisi sono inferiori di ca 6 mln di euro a quelli ritenuti congrui, ed anch'essi non rispettano le previsioni da piano.**

Analizzando inoltre i flussi di cassa di competenza di parte corrente (titoli I-III), al 31.12.2017 essi sono pari in totale a € 45.616.386,64 (di cui € 38.526.634,52 da titolo I, € 3.069.127,81 da titolo II ed € 4.020.624,31 da titolo III: dati da rendiconto). Si tratta di entrate per cassa non sufficienti a fronteggiare le uscite di cassa di parte corrente (pari, come detto, a € 49.206.518): è la spia del fatto che l'Ente, pur mantenendo gli impegni di parte corrente in linea con le previsioni da piano, non è in grado di fronteggiare autonomamente - ossia senza il ricorso a liquidità aggiuntiva da terzi, come linee di tesoreria - i propri deflussi di cassa.

Per quanto riguarda la **spesa corrente in conto residui**, il confronto fra le previsioni da PRFP e i dati da rendiconto è evidenziato dalla sottostante tabella:

Spesa del titolo I in c/residui 2017 - previsioni da PRFP			Spesa del titolo I in c/residui 2017 - dati da rendiconto		
residui all'1.1	% smaltimento residui	flusso di cassa atteso	residui all'1.1	% smaltimento residui	flusso di cassa
79.904.082	37%	29.564.510,34	37.260.653	38%	14.046.346
fonte: dati da PRFP (pag. 56 e 66) - dati da rendiconto 2017					

Nel richiamare le considerazioni già fatte circa le ragioni della netta riduzione dello stock di residui passivi del titolo I, la Sezione ritiene – disattendo la ricostruzione fatta dal Collegio dei revisori, che si limita a rilevare la netta riduzione dei debiti correnti confrontando fra loro l’ammontare dei residui passivi previsti da piano e quelli presenti al 31.12.2017 – che sarebbe contabilmente fuorviante raffrontare lo stock dei residui del titolo I a fine esercizio 2017 con le previsioni da piano. Infatti, gli eventi connessi alla percezione delle anticipazioni di liquidità hanno portato alla riduzione quasi totale dei debiti del titolo I al 31.12.2014; tale riduzione, avvenuta in modo netto nel 2015 (cfr. *supra*), influenza i dati successivi di bilancio perché ha permesso, di fatto, un totale rinnovo del portafoglio debiti.

Ciò posto, come già più volte detto, la Sezione ritiene che l’unico confronto reale che possa farsi per valutare il miglioramento della capacità di pagamento attiene alla valutazione del flusso di cassa effettivo. **Come si vede, nei dati effettivamente realizzati a rendiconto tale flusso di pagamento è nettamente inferiore alle aspettative dell’Ente e alle sue necessità di risanamento (€ 14.046.346 vs € 29.564.510,34).**

Oltre a ciò, occorre valutare che il flusso di cassa in conto residui dei primi tre titoli delle entrate (ossia le entrate correnti), nel 2017, è stato pari in totale a € 13.773.876,88 (di cui € 7.165.178,56 per il titolo I, € 676.213,47 per il titolo II, € 5.932.484,85 per il titolo III). Tale introito non è sufficiente a coprire le spese correnti in conto residui (che, come si diceva, hanno generato uscite di cassa per € 14.046.346): l’Ente non ha potuto che sopperire alla carenza di liquidità con entrate aggiuntive, come le anticipazioni di tesoreria. **Pertanto, la gestione della spesa in conto residui conferma, allo stato degli atti, che la capacità di pagamento dell’Ente non è aumentata nel 2017 e che, in definitiva, le previsioni del PRFP in punto di miglioramento di tale capacità sono state abbondantemente (e reiteratamente, considerato l’andamento del 2015 e del 2016) disattese.**

2.3. Debiti fuori bilancio (DFB) e passività potenziali. Impossibilità di verificare il conseguimento degli obiettivi del PRFP. Grave squilibrio economico-finanziario della partecipata AMACO spa.

In merito ai DFB e alle passività potenziali, oltre a richiamare integralmente quanto *supra* detto in relazione agli esercizi 2015 e 2016, la Sezione premette che il Comune di Cosenza, in base al PRFP, avrebbe dovuto spendere nell'esercizio 2017 passività per € 2.371.641,00, di cui € 500.000 per DFB potenziali.

Ciò detto, nel verbale n. 21/2018 (verifica del II sem. 2017) il Collegio dei Revisori rileva che con determinazioni del Commissario ad Acta n. 7/2017 e 17/2017 sono stati riconosciuti d.f.b. rispettivamente per €. 43.407,93 ed €. 53.659,11, per un totale di €. 97.067,04. Il Collegio dei Revisori, vista *“l'esiguità dei debiti f.b. riconosciuti dall'Ente nel 2017, con nota n. 21 del 16/2 e 23 del 7 marzo 2018 ha richiesto al Dirigente del Servizio Finanziario e al Dirigente dell'Ufficio legale una relazione con l'elenco dei debiti fuori bilancio e del contenzioso esistente alle date delle note stesse”*. Alla data del verbale (27/04/2018) il Collegio affermava che nessuna comunicazione in merito a quanto richiesto era pervenuta. Pertanto, non è allo stato possibile verificare il raggiungimento degli obiettivi del PRFP sul punto.

È necessario inoltre riportare le considerazioni del Collegio dei Revisori sui rapporti fra il Comune e la AMACO spa.

Nel verbale n. 21/2018 i Revisori rimarcano, per l'ennesima volta, che sussiste un debito del Comune verso la AMACO di € 1,5 mln, non sottoposto al riconoscimento quale DFB al Consiglio Comunale. Inoltre, il Collegio ha precisato di aver verificato il bilancio al 31.12.2016 della partecipata (quello del 2017 non risultava ancora approvato) e di avere rilevato una perdita di esercizio di € 1.582.632, che non richiede interventi da parte dei soci in quanto coperta dal patrimonio netto della società; tuttavia, i Revisori rilevano che *“la situazione economica-finanziaria della partecipata risulta tale che, qualora anche per l'esercizio 2017... presentasse dati sostanzialmente in linea con l'andamento negativo degli esercizi precedenti, l'Ente, in quanto socio unico della AMACO potrebbe ritrovarsi in una situazione che necessiterebbe di interventi a copertura delle perdite e/o per il ripristino dell'equilibrio finanziario della partecipata”*.

Queste considerazioni – che si legano al mancato accantonamento di fondi perdite per le società partecipate, come si vedrà in prosieguo – fanno propendere per

una tendenziale inattendibilità del PRFP anche sulle stime delle passività potenziali legate alle società partecipate.

La Sezione ha infatti verificato i dati di bilancio 2017 della AMACO, appurando la situazione di grave squilibrio economico-finanziario della partecipata. Dai dati di bilancio e dalle relazioni del Collegio Sindacale e del Revisore indipendente⁴ si evince che la società ha chiuso l'esercizio 2017 con una perdita pari a € 1.979.599,00 ed un assorbimento di cassa pari a € 359.746. Il patrimonio netto al 31 dicembre 2017 risulta pari ad € 1.026.381, configurandosi pertanto la fattispecie prevista dall'art. 2446 c.c. (perdita oltre il terzo del capitale sociale per perdite). I debiti verso banche includono il fido bancario presso Banca CARIME SPA per € - 826.690,46, per il quale al 31 dicembre 2017 si è verificato il mancato rispetto dei vincoli finanziari (*financial covenants*). L'amministratore unico ha indicato una serie di iniziative di rilancio aziendale, specificando però che il loro successo dipende dal verificarsi di più circostanze per sé incerte, con conseguenti dubbi significativi sulla capacità della società di continuare ad operare sulla base del presupposto della continuità aziendale. La società si trova in una situazione di squilibrio finanziario - per come riportato in nota integrativa al bilancio - con una rilevante situazione debitoria corrente e pregressa verso i fornitori al 31/12/2017 pari a € 1.959.504,00, debiti verso banche e altri finanziatori al 31/12/2017 pari a € 1.193.112,24, debito verso l'erario c/sostituto d'imposta al 31/12/2017 pari a € 1.860.214,14 e debiti verso gli enti previdenziali al 31/12/2017 pari a € 1.923.861,00. Al momento della approvazione del bilancio, ossia giugno 2018, la società non aveva risorse finanziarie per rimborsare la propria posizione debitoria. Alla medesima data, l'azienda aveva in corso di definizione i saldi di dare/avere verso il Comune di Cosenza e si avvaleva, pertanto, della facoltà di cui all'art. 2423, comma 4, c.c.; l'AMACO, in dettaglio, vanta nei confronti dell'Ente un credito di € 2,5 mln, ma, come risulta dalla relazione del Revisore indipendente - che ha tra l'altro dichiarato la propria impossibilità ad esprimere un giudizio sul bilancio - manca una conciliazione fra crediti e debiti di società e Comune.

Tutti gli elementi descritti fanno propendere per una situazione di tale gravità da non poter essere certamente fronteggiata con i 500.000 euro che il PRFP prevede, per l'esercizio 2017, a copertura di potenziali perdite delle partecipate; inoltre, la

⁴ Tutti i documenti sono pubblicati nel sito: www.amacospa.it/amaco/bilanci

mancata conciliazione dei crediti/debiti fra la AMACO e il Comune, con tutta probabilità, cela passività occulte (quantomeno da ricondurre al credito di € 2,5 mln vantato dalla partecipata) che non sono anch'esse fronteggiabili integralmente con gli accantonamenti previsti dal PRFP che, come si diceva, contempla per il 2017 DFB potenziali pari a € 500.000.

Quindi, tutto ciò conferma, allo stato degli atti, la grave inattendibilità del PRFP in parte qua.

ESERCIZIO 2018 – PRIMO SEMESTRE E DATI DI FINE ESERCIZIO.

Per quanto attiene all'esercizio 2018, la Sezione procede all'analisi utilizzando i dati della Relazione del Collegio dei Revisori del primo semestre (verbale n. 54/2018) e, per le verifiche possibili a consuntivo, i dati tratti da BDAP (approvati dalla Giunta e inseriti a sistema il 7.5.2019).

1. Analisi delle entrate.

1.1. Incremento entrate proprie. Evidente scostamento dai dati di riscossione preventivati nel PRFP.

Per quanto attiene alle **entrate correnti di competenza**, nel 2018 il piano prevede (pag. 56) che vengano accertate entrate del titolo I per € 55.001.820 e del titolo III per € 21.569.225. La percentuale di riscossione, secondo le previsioni del piano (cfr. sempre pag. 56), nel 2018 dovrebbe essere del 90% dell'accertato per il titolo I (pari, quindi, ad incassi per € 49.501.638) e del 65% dell'accertato per il titolo III (pari ad incassi per € 14.019.996,25).

Ciò posto, anche nell'esercizio 2018 i valori di entrate proprie accertate - tenuto conto dell'avvento delle regole della competenza finanziaria potenziata, che hanno inciso sulle modalità stesse dell'accertamento - sono in linea con le risultanze del PRFP per il titolo I e, per il titolo III, superiori alle aspettative; al contrario, le riscossioni si mostrano ben al di sotto dei valori preventivati.

La seguente tabella rende in modo immediato gli scostamenti verificatisi, confrontando i dati da piano con quelli tratti dal rendiconto approvato dal Comune:

Comune di Cosenza: andamento entrate proprie del Titolo I e III della competenza 2018								
	Accertamenti previsti nel PRFP (A)	Accertamenti a rendiconto (B)	% scostamento A/B	Riscossioni previste nel PRFP (C)	Riscossioni a rendiconto (D)	% scostamento C/D	% di riscossione (accertato/riscosso) da PRFP	% di riscossione (accertato/riscosso) da rendiconto
Titolo I	55.001.820	54.893.834	0%	49.501.638,00	40.692.841	-18%	90%	74%
Titolo III	21.569.225	36.559.419	69%	14.019.996	7.693.296	-45%	65%	21%

Fonte: dati ufficiali da PRFP e da rendiconto (segnalazioni BDAP)

Come si può notare, il trend delle riscossioni di competenza delle entrate proprie - che ha altro peso rispetto all'andamento degli accertamenti, giacchè è quello rilevante al fine di verificare se realmente il Comune sta incamerando le risorse necessarie al risanamento - mostra valori e flussi nummari abbondantemente al di sotto delle previsioni del PRFP: per il titolo I, sono stati incamerati nell'esercizio € 40.692.841, valore che non si discosta dai risultati degli esercizi precedenti e che risulta ben distante (-18%) dal target da piano, pari a € 49.501.638,00. Per il titolo III, nonostante i più elevati accertamenti, gli incassi sono pari a € 7.693.296, anch'esso valore ben distante (-45%) rispetto a quello ipotizzato dal PRFP, che stimava un flusso nummaro in entrata per € 14.019.996.

In valore assoluto, le riscossioni rispetto all'accertato si attestano al 74% per il titolo I (il PRFP prevedeva incassi pari al 90% dell'accertato) e al 21% per il titolo III (il piano prevedeva incassi pari al 65% dell'accertato). **Sotto questo profilo, quindi, nel 2018 il PRFP appare, allo stato degli atti, disatteso in modo grave ed evidente; la violazione, essendo presente pure nel 2015, 2016 e 2017, si presenta anche reiterata**

Tale rilevante scostamento è censurato pure dal Collegio dei Revisori, il quale nella propria relazione del I semestre 2018 (verbale n. 54 del 2018), rileva i cronici ritardi dell'Ente nell'emettere gli avvisi TARI e per il servizio idrico integrato.

Per quanto attiene alle **entrate correnti in conto residui**, per il 2018 il PRFP prevede uno stock di residui attivi del Titolo I pari a € 27.285.972 e del titolo III pari a € 57.439.006, che verranno riscossi, rispettivamente per il 34% e per il 30% (cfr., di nuovo, pag. 56 del documento). Conseguentemente, nell'esercizio 2018, secondo il piano, l'Ente dovrebbe incamerare, in termini nummari, € 9.277.230,48 dal titolo I dei residui attivi ed € 17.231.701,8 dal titolo III.

Anche per questo esercizio i dati relativi allo stock dei residui nel bilancio a consuntivo non sono significativi, in quanto influenzati dalle regole di imputazione di cui alla competenza finanziaria potenziata.

Per valutare la reale portata della manovra di risanamento, si può procedere ad una valutazione della monetizzazione dei residui, ricostruita da dati da rendiconto, che è trasposta nella seguente tabella:

Comune di Cosenza: riscossioni in conto residui 2018						
	Residui all'1.1	Riscossioni in conto residui (flusso nummario da rendiconto)	% riscossione effettivamente realizzata	% riscossione da PRFP	Flusso nummario previsto da PRFP	Minori entrate conseguite (in termini assoluti)
Titolo I	47.374.813,79	6.632.274,17	14%	34%	9.277.230,48	2.644.956,31
Titolo III	67.422.369,27	5.477.999,78	8%	30%	17.231.701,80	11.753.702,02

fonte: dati ufficiali da rendiconto (portale BDAP)

Come si nota, sia in termini relativi (percentuale di riscossione in conto residui) sia in termini assoluti il Comune non rispetta le previsioni del PRFP: nel 2018 avrebbe dovuto riscuotere residui del titolo I per € 9.277.230,48 (34% dello stock), mentre riscuote residui per € 6.632.274,17 (pari al 14% dello stock ed inferiori di € 2.644.956,31 rispetto alle previsioni); per il titolo III, Cosenza avrebbe dovuto riscuotere residui per € 17.231.701,80 (pari al 30% dello stock) mentre ha incamerato crediti per € 5.477.999,78 (pari all'8% dello stock e inferiori, in valori assoluti, di € 11.753.702,02 rispetto al preventivato). **Anche in questo caso, nel 2018 il PRFP appare, allo stato degli atti, disatteso in modo evidente e reiterato.**

Di seguito, si riportano le considerazioni del Collegio dei Revisori sul primo semestre 2018, che confermano il giudizio della Sezione e mettono in evidenza - come già osservato dalla Sezione per le annate pregresse - l'inconsistenza della leva di risanamento costituita dal recupero dell'evasione fiscale.

La seguente tabella è stata inserita dai Revisori nel verbale n. 54 del 2018:

RISCOSSIONI TRIBUTI LOCALI AL 30/06/2018				
ENTRATA	residui all'01/01/2018	Riscossioni al 30/06/2018	residui al 30/06/2018	% riscossione
	(a)	(b)	(d)	(b/a)
ICI/IMU	5.563.161,00	2.873.245,00	2.689.916,00	51,65
TARSU/TARES/TARI	36.045.049,00	1.663.258,00	34.381.791,00	4,61
SERVIZIO IDRICO INTEGRATO	19.481.447,00	1.645.399,00	17.836.048,00	8,45
TOTALE	61.089.657,00	6.181.902,00	54.907.755,00	10,12

Con riferimento alla bassa capacità di riscossione il Collegio dei revisori ha rilevato che: *“i residui attivi di consistente ammontare che risalgono ad oltre un anno dalla data di esigibilità non riscossi risultano ancora di importo elevato. Si ritiene indispensabile, al fine della salvaguardia degli equilibri finanziari, porre in essere tutte le azioni ritenute opportune per assicurare la loro riscossione, anche alla luce delle significative somme da recuperare soprattutto per quel che riguarda il tributo rappresentato dalla TARI per anni precedenti per la quale risultano emessi un numero di solleciti di pagamento e di avvisi di accertamento, ed a seguito dei quali, l’ente ha obbligo di adoperarsi affinché si trasformino in riscossioni, evitando eventuali giudizi derivanti da prescrizioni dei termini.*

Ciò vale anche per la riscossione relativa al servizio idrico ove risultano importi significativi da riscuotere nonostante siano stati effettuati a tale titolo accantonamenti a FCDE. ...l’Ente nel piano di riequilibrio finanziario, in linea con quanto rilevato a suo tempo anche dalla Corte dei Conti, aveva identificato nella gestione dei residui attivi uno dei problemi strutturali che avevano contribuito alla situazione di grave crisi di liquidità. In particolare nella scarsa capacità di riscossione delle somme accertate nell’anno e dei pregressi relativamente ai Titolo I e III delle entrate. Il ricorso strutturale all’anticipazione di tesoreria denota difficoltà nella gestione delle riscossioni sia da residui attivi che da quelli derivanti dalla gestione di competenza, Il Collegio ritiene che lo stato di anticipazione di cassa strutturale sia il frutto del formarsi, non sempre fisiologico, di residui attivi che realizzandosi ad una velocità più bassa di quelli passivi creano un disequilibrio monetario strutturale.

Il verificarsi di tensioni monetarie costanti, determinate dalla mancata trasformazione degli accertamenti in entrate con cui fronteggiare le spese certe, aumentano da un lato il rischio di gestioni diseconomiche che potrebbe riflettersi sugli altri equilibri, contestualmente limitano ogni attività operativa sulla gestione di liquidità che potrebbe migliorare invece i risultati della gestione in esame ... Il Collegio osserva di conseguenza che l’attività di recupero dell’evasione tributaria non ha pertanto conseguito i risultati attesi in termini di accertamento, la dinamica degli incassi conferma la difficoltà nell’attività di riscossione confermata dalla gestione e dalla movimentazione dei residui”.

Le considerazioni sopra riportate non possono che avvalorare, allo stato degli atti, il grave scostamento dagli obiettivi del PRFP, sotto il profilo della gestione delle entrate, anche per il 2018, oltre che per le annualità 2015, 2016 e 2017.

1.2. Alienazioni immobiliari. Grave e reiterato scostamento dalle previsioni del PRFP.

Per quanto attiene alle alienazioni immobiliari, i dati contenuti nella relazione dell'Organo di Revisione confermano, anche per il primo semestre 2018, il grave e reiterato mancato raggiungimento degli obiettivi del piano: Cosenza, al 30.6.2018, ha infatti incassato solo € 105.762,61 per dismissioni di immobili. Si richiamano integralmente, sul punto, le considerazioni già effettuate dalla Sezione in merito all'esame degli esercizi 2015-2017.

2. Analisi delle spese.

2.1. Andamento della spesa corrente. Peggioramento della capacità di pagamento dell'Ente ed evidente scostamento rispetto alla pianificazione di risanamento.

L'esame della **spesa corrente in conto competenza** da parte del Collegio dei Revisori, pur sintetico, mette in luce le difficoltà dell'Ente nello smaltire le proprie spese. Il citato verbale n. 54/2018 evidenzia che: *"In merito alla spesa corrente il Collegio rileva che uno degli elementi principali a supporto del piano di risanamento era rappresentato dalla riduzione delle Spese correnti (Titolo I). Confrontando i dati di previsione del piano di riequilibrio con quelli in corso del 2018 tendenzialmente il risultato si discosta dalle previsioni poiché a fronte di una spesa corrente maturata (alla data del 30.06.2018) di € 64.042.220 il piano prevedeva un impegno annuale di euro 72.213.528, lasciando poco spazio al raggiungimento dell'obiettivo prefissato.*

Si dà atto della riduzione della spesa per il personale ma resta ancora alta e non in linea con gli obiettivi prefissati soprattutto la voce della spesa per prestazioni di servizi che come si può notare già dai dati a consuntivo 2017 si discosta in maniera significativa dalle previsioni del piano che era stata prevista anche per l'anno 2017 pari ad euro 30.765.803 contro una spesa effettiva di euro 35.451.664".

La Sezione ha effettuato un approfondimento complessivo del *trend* della spesa corrente di competenza a fine esercizio, mettendo a confronto i dati da PRFP (pag. 56 e 66) e quelli da rendiconto.

Di seguito, si riporta una tabella che mette a raffronto i valori da piano e quelli conseguiti a rendiconto relativi alla spesa corrente (titolo I) di competenza:

Spesa titolo I c/competenza 2018 - previsioni da PRFP			Spesa titolo I c/ competenza 2018 - dati da rendiconto		
Impegni	% smaltimento spesa	flusso di cassa atteso	impegni	% smaltimento spesa	flusso di cassa realizzato a rendiconto
72.213.528	75%	54.160.146,00	81.759.720	72%	59.131.821
fonte: dati da PRFP (pag. 56 e 66) - dati da rendiconto 2018 presenti in BDAP					

Come si può notare, gli impegni di spesa corrente sono ben superiori rispetto alle aspettative da PRFP, a comprova del fatto che il Comune, lungi dal comprimere mano a mano la spesa corrente di competenza – come imporrebbe il piano quale leva di risanamento – continua ad assumere nuovi oneri; la capacità di smaltimento della spesa è inoltre inferiore di 3 punti percentuali alle previsioni da piano.

Questi elementi, di per sé, fanno ritenere sussistente un evidente scostamento dalle previsioni da piano in materia di spesa.

In termini di cassa, i deflussi effettivi sono superiori alle previsioni da piano e ciò potrebbe essere letto come positiva spia del miglioramento della capacità di pagamento dell'Ente. Facendo un raffronto con le entrate correnti (titoli I-III) si nota che il Comune, per la competenza 2018, ha riscosso per cassa complessivi € 55.883.909,1 (di cui € 40.692.840,89 al titolo I, € 7.497.772,19 al titolo II ed € 7.693.296,02 al titolo III). Pertanto, tali introiti non sono sufficienti a coprire i pagamenti di parte corrente (come visto, pari a € 59.131.821); come già rilevato per l'esercizio 2015, il Comune di Cosenza ha aumentato il deflusso di risorse, in termini di cassa, non per un evento virtuoso come l'incasso di introiti superiore alle aspettative (cosa che anzi, come detto in precedenza, non si è verificata), ma a causa della concomitanza di due fattori: la necessità di adempiere agli obblighi di pagamento - si rammenta, in particolare, che il decreto legge n. 66/2014, convertito dalla legge 23 giugno 2014, n. 89, afferma la priorità della regolarità delle gestioni prevedendo responsabilità dirigenziali e disciplinari (art. 27, comma 8) e vincoli alle gestioni (art. 41, comma 2) nonché condizioni per la riduzione degli obiettivi del patto di stabilità interno (art. 41, comma 3) a seconda del rispetto o meno dei tempi di pagamento - e l'assunzione di maggiori impegni finanziari rispetto a quanto preventivato e, in definitiva, sostenibile per le casse dell'Ente. **Tutto ciò conferma, allo stato degli atti, che nell'esercizio 2018 vi è stato il grave (e reiterato: cfr. esercizi 2015, 2016 e 2017) mancato raggiungimento degli obiettivi posti dal PRFP in tema di contenimento della spesa corrente.**

Per quanto riguarda la **spesa corrente in conto residui**, il confronto fra le previsioni da PRFP e i dati da rendiconto è evidenziato dalla sottostante tabella:

Spesa c/ residui del titolo I 2018 - previsioni da PRFP			Spesa c/ residui del titolo I 2018 - dati da rendiconto		
residui all'1.1	% smaltimento residui	flusso di cassa atteso	residui all'1.1	% smaltimento residui	flusso di cassa effettivo
68.556.067	42%	28.793.548,14	46.133.057	24%	11.218.929
fonte: dati da PRFP (pag. 56 e 66) - dati da rendiconto 2018 (banca dati BDAP)					

Nel richiamare le considerazioni già più volte fatte sulle ragioni della netta riduzione dello stock di residui passivi del titolo I, la Sezione evidenzia che, in termini di cassa, **il flusso di pagamento è molto inferiore alle aspettative dell'Ente e alle sue necessità di risanamento (€ 11.218.929 vs € 28.793.548). Inoltre, la capacità dello smaltimento della spesa corrente in conto residui è in netto peggioramento: si attesta al 24% (là dove il target da PRFP era il 42%) ed è in netta decrescita rispetto agli esercizi precedenti (nel 2015 la percentuale di smaltimento annua dei residui era del 39%, nel 2016 del 51%, nel 2017 del 38%). Per tutte queste ragioni, allo stato degli atti, si ritiene che l'Ente nel 2018 abbia gravemente (e reiteratamente) disatteso gli obiettivi del PRFP in punto di smaltimento della spesa corrente in conto residui.**

2.2. Debiti fuori bilancio (DFB) e passività potenziali. Grave inattendibilità delle previsioni del PRFP, a motivo della sottostima dei DFB e della sussistenza di debiti occulti potenzialmente molto elevati.

Nel verbale n. 54/2018 il Collegio dei Revisori osserva che *“Il Collegio ha più volte sollecitato l'Ente ad effettuare una ricognizione molto approfondita dei debiti fuori bilancio, a procedere al loro riconoscimento e ad attenersi scrupolosamente ai principi contabili (in particolare il n. 4/2) in tema di contabilizzazione e dei criteri di competenza di imputazione.*

L'Ente a tal proposito, in sede di approvazione della salvaguardia degli equilibri di bilancio e assestamento generale, attraverso il Dipartimento Economico finanziario - 12° Settore - Responsabile Dott. Nardi Giuseppe, nella proposta di deliberazione del Consiglio comunale, ha precisato che tutti i debiti fuori bilancio trovano copertura all'interno del Bilancio di previsione 2018-2020, approvato con delibera dal Consiglio Comunale n. 12 del 29.3.2018 e che, a causa delle difficoltà riscontrate nel controllo dei singoli atti, non è stato

possibile terminare l'istruttoria ed i relativi atti consequenziali, ma che nel più breve tempo possibile sarà presentata la proposta per il riconoscimento degli stessi al Consiglio Comunale.

A tutt'oggi l'Ente non ha ancora provveduto a formalizzare il riconoscimento".

A riguardo, la Sezione osserva quanto segue.

In materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, l'elencazione delle fattispecie indicate nell'articolo 194 del T.U.E.L. ha carattere tassativo e gli enti locali sono tenuti a procedere con tempestività al riconoscimento delle predette passività al fine di evitare oneri aggiuntivi, nel rispetto dei principi generali di veridicità, attendibilità ed equilibrio del bilancio.

Costituisce uno specifico obbligo per gli amministratori e per i responsabili dei singoli servizi quello di evidenziare le passività insorte con la riconduzione delle singole partite al sistema di bilancio adottando le necessarie iniziative in grado di raggiungere l'equilibrio attraverso l'indispensabile riduzione delle spese o un corrispondente incremento delle entrate.

Deve anche essere considerato che il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio è un atto dovuto per l'amministrazione pubblica e deve, possibilmente, consentire la riconduzione delle singole spese negli esercizi nei quali i debiti risultano sorti.

L'atto di riconoscimento è prerogativa dell'organo consiliare e consente al predetto organo il necessario controllo sulla relativa spesa al fine di valutare la coerenza con gli interessi dell'ente e, in caso contrario, ove difetti l'interesse pubblico, imputando eventualmente le relative spese ai funzionari che hanno adottato indebitamente i singoli provvedimenti in assenza di un'effettiva utilità per l'ente pubblico.

Ciò posto, appare di estrema gravità che la ricostruibilità dei DFB accumulati nel 2017 e nel 2018 dal Comune di Cosenza non sia possibile a causa della lacunosità delle informazioni fornite dall'Ente sul punto. In particolare, le puntuali richieste dei Revisori (iniziate a partire dal febbraio-marzo 2018) sono rimaste inevase né alla Sezione di controllo sono pervenuti verbali di riconoscimento di DFB negli anni 2017 e 2018.

Nel richiamare le considerazioni già svolte *infra* sulla presenza di rilevanti passività rimaste occulte, si evidenzia che anche lo stato della cassa - gravata da strutturali pignoramenti: cfr. parte seconda della presente deliberazione - fa ritenere

che il Comune abbia accumulato consistenti passività fuori bilancio non riconosciute, con conseguente inattendibilità non solo del PRFP ma, più in generale, delle scritture di bilancio (in termini analoghi, SRC Sicilia n. 158/2018/PRSP).

Quanto finora detto è ulteriormente suffragato dalla situazione della AMACO spa, su cui si è già detto *supra*. Ulteriormente, il Collegio dei Revisori, nel verbale n. 54/2018, osserva che: *“in occasione del parere sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e assestamento generale del 30/07/2018, questo Collegio, ha avuto modo di rilevare come il controllo sulle partecipate è finora sostanzialmente assente, anche per ciò che riguarda la situazione dei saldi dare avere intercorrenti con la partecipata al fine di definire le operazioni di eventuali compensazioni tra debiti e crediti, ricorrendone naturalmente i presupposti giuridici.*

Dalla lettura delle relazioni dell'amministratore dell'Amaco SpA e degli organi di controllo, in occasione dell'approvazione del progetto di bilancio al 31/12/2017, viene più volte ribadito che tra le cause da imputare alla crisi finanziaria della società, tra le altre, vi è anche la difficoltà di incassare ingenti crediti da parte degli enti pubblici che rappresentano i maggiori interlocutori commerciali della stessa. Il Comune di Cosenza risulterebbe debitore nei confronti dell'Amaco, per servizi resi, per l'importo complessivo di € 2.508.392 al lordo di eventuali partite da compensare. Si segnala che di detto importo, la somma di € 1.530.864 si riferisce ad una data anteriore all'8/8/2014, data ultima di definizione dei reciproci rapporti di credito/debito. Non risulta che l'Ente abbia ancora proceduto a riconoscere detta cifra (riferentesi ad anni pregressi al 2014) quale debito fuori bilancio”. Il Collegio dei Revisori evidenzia altresì che: “Oltre al debito che resta ancora da determinare e precisare, l'Ente deve valutare attentamente gli effetti, sulla propria situazione finanziaria, che si potrebbe determinare nella sua qualità di socio unico della Amaco SpA di un piano di risanamento aziendale sia esso predisposto ex art. 14.2 del D. Lgs 175/2016 o anche un danno predisposto nell'ambito di un concordato preventivo in continuità ex art. 160 e segg. L.F.”.

La circostanza che il Comune di Cosenza, allo stato degli atti, non paia aver effettuato alcuna conciliazione dei crediti e debiti con le sue partecipate, induce a ritenere che, anche sotto tale profilo, il PRFP sia gravemente inattendibile.

La grave situazione finanziaria di Amaco spa non potrà che avere ripercussioni anche sul bilancio dell'Ente partecipante, ripercussioni che appaiono molto più consistenti di quelle stimate (o per meglio dire sottostimate) all'atto della redazione del PRFP.

PARTE SECONDA – ANALISI FINANZIARIA (ESERCIZI 2015, 2016, 2017 E 2018).

La Sezione passa ad esaminare la situazione finanziaria del Comune di Cosenza negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018.

La prima parte della presente deliberazione, nell'esame dei dati da rendiconto, ha già permesso di evidenziare l'assoluta insufficienza delle riscossioni proprie e la sostanziale inadeguatezza della capacità di pagamento dell'Ente.

Di seguito, sulla base dei documenti a disposizione (consuntivi e relazioni dell'Organo di Revisione), dell'attività istruttoria condotta con la Regione e il Comune in punto di crediti e debiti reciproci, nonché dei dati segnaletici del Tesoriere, verranno analizzati i seguenti ulteriori aspetti:

- 1) Flussi di riscossione di entrate proprie;
- 2) Situazione di cassa;
- 3) Risultato di amministrazione e ripiano del disavanzo;
- 4) Situazione debitoria.

1. Flussi di riscossione di entrate proprie. Loro inadeguatezza non solo a garantire gli obiettivi di risanamento ma, più in generale, ad assicurare la gestione corrente del Comune.

La Sezione ha, nella prima parte della presente deliberazione, evidenziato che i flussi di entrate del titolo I e III sono risultati, nel periodo 2015-2018, del tutto inadeguati a garantire gli obiettivi fissati dal PRFP.

Di seguito, si darà conto del fatto che gli stessi appaiono anche del tutto insufficienti non solo al risanamento del debito pregresso del Comune (per ripianare il quale era stato fatto ricorso al PRFP) ma anche a garantire che lo stesso Comune possa fronteggiare: a) i disavanzi accumulati dopo l'adozione del piano; b) la gestione corrente.

In ordine al punto a) va premesso - come verrà meglio esplicitato *infra* - che con l'entrata in vigore della contabilità armonizzata il Comune ha approvato il riaccertamento straordinario dei residui (cfr. delibera G.C. n. 33 del 12/05/2015), determinando un risultato di amministrazione all'01/01/2015 pari ad € 53.020.304,87; tenuto conto della parte accantonata a fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), pari

a € 34.557.950,57, e della parte vincolata, pari a € 119.658.254,37, il “totale parte disponibile” all’1.1.2015 è risultato di € - 101.195.900,07.

Tale somma, considerato che l’Ente ha chiuso l’esercizio 2014 con risultato positivo, sebbene interamente vincolato, coincide con il c.d. maggior disavanzo (cfr. art. 1 D. M. 2 aprile 2015: “per maggiore disavanzo si intende: a) l’importo della voce “totale parte disponibile” del prospetto di cui all’allegato 5/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011, se il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, determinato in sede di rendiconto, è positivo o pari a 0”). Il Comune di Cosenza ha stabilito di ripianare in trenta annualità il disavanzo derivante da riaccertamento straordinario dei residui in quote annue costanti di € 3.373.196,67 (cfr. deliberazione C.C. n. 33 del 26/3/2015). La copertura di tale quota viene garantita “con le entrate correnti o eventualmente... anche con i proventi realizzati derivanti dall’alienazione dei beni patrimoniali disponibili (si intendono realizzati i proventi accertati nel rispetto del principio applicato della contabilità finanziaria di cui al decreto legislativo n. 118/2011)” (cfr. deliberazione C.C. n. 33/2015).

Di conseguenza - tenuto conto che i proventi da dismissione di immobili non sono stati realizzati - rispetto al quadro tracciato dal PRFP la capacità di riscuotere in parte corrente di competenza avrebbe dovuto nettamente aumentare, andando oltre il *target* fissato dal piano, onde garantire, a partire dal 2015, la copertura di un disavanzo annuale ulteriore (non preventivato dal PRFP) di € 3.373.196,67. Invece, come dimostra l’analisi già condotta, tale capacità non tocca minimamente neppure le soglie previste dal piano.

Qui di seguito, si riporta una tabella riepilogativa delle riscossioni dei primi tre titoli delle entrate di competenza nel periodo 2015-2018:

Comune di Cosenza: riscossioni di competenza entrate correnti 2015-2018				
2015				
	Accertamenti	riscossioni	% risc.	% risc. target da PRFP
Titolo I	61.637.710,24	39.109.583,05	63%	90%
Titolo II	7.626.707,02	3.159.796,73	41%	
Titolo III	27.144.259,61	4.395.391,79	16%	40%
2016				
Titolo I	51.457.899,50	39.824.457,55	77%	90%
Titolo II	5.171.013,21	4.457.352,30	86%	
Titolo III	27.231.462,87	5.874.882,14	22%	50%
2017				
Titolo I	50.925.339,68	38.526.634,52	76%	90%
Titolo II	3.622.328,77	3.069.127,81		
Titolo III	25.290.665,42	4.020.624,31	15%	60%
2018				
Titolo I	54.893.834	40.692.841	74%	90%
Titolo II	9.255.489	7.497.772	81%	
Titolo III	36.559.419	7.693.296	21%	65%
Fonte: elaborazione su dati da rendiconti 2015, 2016 e 2017 e su dati BDAP per l'esercizio 2018				

Come si nota, il flusso nummario incamerato è sempre piuttosto stabile, oltre che ben al di sotto delle previsioni da PRFP. A fronte di ciò, però, aumentano le spese correnti: gli impegni del titolo I della competenza passano dai ca € 69 mln a fine 2016 ai ca € 73 mln nel 2017 e ca € 82 mln nel 2018. Oltre a ciò, come prima voce di spesa da ripianare e a cui trovare copertura con le entrate correnti si aggiunge la quota di extradeficit annuale, pari a oltre 3,3 mln di euro.

Appare quindi evidente, allo stato degli atti, la totale insufficienza dei flussi di entrate del Comune a garantire non solo il riequilibrio ma anche il ripiano del disavanzo fisiologicamente generato dal processo di armonizzazione contabile.

Va detto che, su un piano più generale, la capacità di riscossione del Comune di Cosenza sembra insufficiente anche a garantire la gestione corrente prima ancora che il risanamento, come dimostra il massiccio e costante ricorso a linee aggiuntive di liquidità (cfr. paragrafo successivo).

2. Situazione di cassa. Grave carenza di liquidità, tradottasi in una crisi di portata strutturale e crescente nel tempo.

Una situazione di *deficit* di cassa è uno dei principali indicatori di squilibrio finanziario, di cui devono essere analizzate le cause e al quale devono essere trovati gli opportuni rimedi, così da ripristinare regolari flussi che consentano all'ente di far fronte agli obblighi di pagamento con tempestività e nel rispetto della normativa europea. L'equilibrio di cassa è, del resto, riconosciuto come condizione necessaria alla salute finanziaria degli enti locali dall'art. 162, comma 6, D.lgs. 267 del 2000 (T.U.E.L.), secondo cui: *“Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo”*. Inoltre, l'art. 183, comma 8 T.U.E.L., pur senza adottare un *“bilancio di cassa”*, impone che, al momento dell'assunzione di un impegno di spesa, sia accertata la compatibilità dei conseguenti pagamenti con gli stanziamenti di bilancio, a pena di responsabilità amministrativo-contabile e disciplinare.

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

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

grava, devono essere tempestivamente ricostituiti, con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione (art. 195, comma 3, T.U.E.L.).

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

Come già detto, tanto il ricorso a fondi vincolati per sostenere spese correnti quanto l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria deve essere limitato ad esigenze di liquidità temporanee, tese a "porre rimedio ad eccessi diacronici tra i flussi di entrata e quelli di spesa" (C. Cost. n. 188/2014). L'utilizzo continuativo di tali istituti, oltre a essere sintomo di una crisi di liquidità strutturale che può celare gravi problemi di equilibrio finanziario, finisce per costituire una forma di indebitamento di fatto, come tale contraria all'art. 119, ultimo comma, Cost.

A. Situazione del fondo cassa negli esercizi 2015-2018 e nel primo trimestre 2019.

La seguente tabella illustra la **situazione del fondo cassa** del Comune di Cosenza al 31.12. di ciascun esercizio nel periodo 2015-2018 (fonte: conto corrente del Tesoriere - dati SIOPE):

Fondo cassa del Comune di Cosenza 2015 - 2018				
	2015	2016	2017	2018
giacenza al 31.12.	24.600.169,46	8.095.165,81	602.352,30	459.705,55
giacenza vincolata (cod. SIOPE 1450)	18.234.718,17	393.159,84	602.352,30	459.705,55
Fonte: conto corrente Tesoriere (dati SIOPE)				

Come si nota, il fondo cassa - che nel 2015 e nel 2016 beneficiava ancora della percezione delle anticipazioni di liquidità di cui al d.l. 35/2013 e s.m.i., evidentemente non spese, come invece imposto dalla normativa (art. 1, comma 14, d.l. 35/2013), entro il termine di trenta giorni dalla loro percezione - è in progressivo

e costante assottigliamento. Non solo: nel 2017 e nel 2018, il fondo di cassa risulta completamente eroso dalla presenza di pignoramenti pendenti, come segnalato dal codice SIOPE 1450.

Nei primi mesi del 2019 la situazione non migliora: al 30.3.2019 (ultima data segnaletica presente in SIOPE) la cassa dell'Ente ammonta a € 453.165,65, integralmente pignorati.

I dati sopra riportati evidenziano *ictu oculi* come la situazione di liquidità del Comune sia in costante peggioramento, confermando che il risanamento promesso dal PRFP - al sesto anno della sua vigenza - è ben lungi dal realizzarsi. Al contrario, detto Comune vive un progressivo acuirsi della propria crisi finanziaria, tale da far ritenere, allo stato degli atti, che la situazione economica deficitaria dell'Ente sia non solo strutturale ma anche irreversibile: è evidente, infatti, che una cassa completamente e costantemente pignorata è sintomo di totale incapacità di pagare ordinariamente i creditori nonché forte indizio della sussistenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti.

Come si diceva *supra* (cfr. parte prima della presente deliberazione) nel 2017 e nel 2018 l'Ente non ha più proceduto al riconoscimento di DFB. Al contempo, a partire da febbraio 2017 il fondo cassa si assottiglia progressivamente e risulta, mese per mese, sempre integralmente pignorato, come si nota dal seguente prospetto (dati SIOPE)

Fondo cassa del Comune di Cosenza nel periodo 2017-2019						
	2017		2018		2019	
	Fondo cassa a fine mese (cod. siope 1400)	Quota vincolata (cod. siope 1450)	Fondo cassa a fine mese (cod. siope 1400)	Quota vincolata (cod. siope 1450)	Fondo cassa a fine mese (cod. siope 1400)	Quota vincolata (cod. siope 1450)
Gennaio	2.031.314,74	679.736,38	594.449,54	594.449,54	458.815,50	458.815,50
Febbraio	873.067,57	873.067,57	592.348,35	592.348,35	453.165,65	453.165,65
Marzo	873.067,57	873.067,57	592.348,35	592.348,35	453.165,65	453.165,65
Aprile	873.067,57	873.067,57	591.648,35	591.648,35		
Maggio	869.724,38	869.724,38	580.559,65	580.559,65		
Giugno	865.528,39	865.528,39	524.182,34	524.182,34		
Luglio	865.528,39	865.528,39	467.557,38	467.557,38		
Agosto	845.609,14	845.609,14	464.464,17	464.464,17		
Settembre	796.402,27	796.402,27	464.464,17	464.464,17		
Ottobre	785.609,51	785.609,51	464.316,88	464.316,88		
Novembre	784.852,49	784.852,49	460.282,10	460.282,10		
Dicembre	602.352,30	602.352,30	459.705,55	459.705,55		

Fonte: conto corrente di Tesoreria - dati SIOPE

La concomitanza dei due fenomeni (mancato riconoscimento dei DFB + costante integrale pignoramento della cassa per azioni esecutive) induce a ritenere:

- la probabile sussistenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti e non evidenziati; a meno che, effettivamente, negli anni in questione, l'Ente non abbia contratto alcun debito fuori bilancio ma ciò deve essere espressamente attestato dal responsabile Economico Finanziario dell'Ente e, in questo senso, si avanza formale richiesta;
- in mancanza di debiti fuori bilancio non riconosciuti e non evidenziati, occorrerebbe spiegare le ragioni per le quali sussista una lentezza nel pagamento dei debiti così grave da costringere i creditori a pignorare sempre l'intera cassa disponibile; anche su questo aspetto, appare necessario che il responsabile Economico Finanziario dell'Ente fornisca adeguate spiegazioni e, in questo senso, si avanza formale richiesta.

B. Utilizzo di anticipazioni di tesoreria.

Procedendo con l'esame della cassa, la Sezione ha verificato l'utilizzo, nel periodo 2015-2018, di anticipazioni di tesoreria.

Si riporta, in primo luogo, l'analisi svolta a tal proposito dal Collegio dei Revisori.

L'Organo di revisione, nella relazione al 2° semestre 2015 di "monitoraggio" del piano (verbale n. 13/2016) ha evidenziato che il Comune di Cosenza sin dal 2007 ha sempre fatto ricorso ad anticipazione di cassa, e che a fine 2014 e 2015 l'anticipazione risulta restituita. Di seguito, si riporta una tabella tratta dal citato verbale n. 13/2016 ed esplicativa di ciò:

Andamento anticipazioni di Cassa			
	esercizio 2012	esercizio 2014	esercizio 2015
Limite anticipazione concedibile	21.331.107,00	21.429.032,00	22.572.736,00
Anticipazione concessa	21.331.107,00	21.429.032,00	8.044.761,75
Anticipazione non restituita al 31/12	11.542.557,00	56	
Anticipazione restituita al 31/12	9.788.550,00	21.428.976,00	8.044.761,75

Fonte: verbale Collegio dei revisori n. 13 dell'11/03/2016

Le ulteriori verifiche semestrali hanno evidenziato quanto segue:

✓ il fondo cassa al 30/06/2016 ammontava ad €. 17.767.918,62 interamente vincolato. La carenza di liquidità negli ultimi anni ha portato all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria pari, alla data del 30/06/2016, a €. 11.522.131,93 (verbale n. 44/2016);

✓ al 31/12/2016 non si rileva utilizzo di anticipazioni di cassa, con conseguente riduzione delle somme maturate per interessi passivi (verbale n. 03/2017);

✓ il fondo di cassa al 30/06/2017 ammontava ad €. 13.604.449,05 interamente vincolato. L'anticipazione di tesoreria utilizzata alla stessa data è pari a €. 10.623.332,73 (verbale 34/217);

✓ con il verbale n. 21 del 27/04/2018 (II sem. 2017) il collegio dei revisori ha effettuato la ricognizione dell'andamento di cassa per il periodo 2015/2017, evidenziando *"un netto peggioramento della liquidità dell'Ente alla data del 31 dicembre 2017. Infatti, la disponibilità di cassa passa dagli euro 8.095.165,81 del 2016 a euro 603.352,30 del 2017 nonché la mancata restituzione della anticipazione di Tesoreria al 31 dicembre 2017 di €. 11.987.061,15"*.

Di seguito, si riportano le tabelle elaborate dai Revisori:

DATI RELAZIONE REVISORE - VERBALE N. 21/2018			
Andamento anticipazioni di Cassa			
	2015	2016	2017
Disponibilità	24.600.169,46	8.095.165,81	602.352,30
Anticipazione	-	-	11.987.061,15
Anticipazione non restituita al 31/12	11.542.557,00		
Anticipazione liquidità Cassa DD.PP.	8.256.024,55		

DATI RELAZIONE REVISORE - VERBALE N. 21/2018					
Andamento anticipazioni di Cassa					
	Bilancio esercizio 2012	Bilancio esercizio 2014	Bilancio esercizio 2015	Bilancio esercizio 2016	Bilancio esercizio 2017
Limite anticipazione concedibile ai sensi dell'art. 222 TUEL	21.331.107,00	21.429.032,00	22.572.736,00	22.528.195,00	24.102.169,00
limite anticipazioni concessa ai sensi art. 222 TUEL	21.331.107,00	21.429.032,00	11.523.163,00	18.423.000,00	22.715.000,00
Entità anticipazioni non restituita al 31/12	11.542.557,00	56		-	11.987.061,00
Entità anticipazione restituita al 31/12	9.788.550,00	21.428.976,00	11.523.163,00	18.423.000,00	10.727.939,00

ANTICIPAZIONE DI TESORERIA E UTILIZZO CASSA VINCOLATA- VERBALE N. 21/2018			
	2015	2016	2017
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	-	18.423.000,00	22.715.000,00
Importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti ai sensi dell'art. 195 co. 2 TUEL	-	13.486.682,26	10.302.838,26
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	125	90	0
Utilizzo medio dell'anticipazione	1.784.307,66	10.229.485,60	8.135.802,77
Utilizzo massimo dell'anticipazione	11.523.162,61	19.499.859,53	17.095.899,96
Entità anticipazione complessivamente corrisposta	11.523.162,61	19.499.859,53	17.095.899,96
Entità anticipazione non restituita al 31/12	-	-	11.987.061,15
Spese impegnate per interessi passivi sull'anticipazione	65.545,29	200.000,00	134.901,57

Ulteriore ricognizione della cassa è stata effettuata dal Collegio dei revisori con il verbale n. 54 dell'01/10/2018 (relativo al primo semestre 2018), in cui è precisato che *“l'ammontare delle somme soggette a vincolo di destinazione, e utilizzate in ordinario è pari ad €. 3.968.459,10”*. Nel medesimo verbale viene riportata una tabella che espone l'andamento e l'entità delle anticipazioni di cassa effettuate dall'Ente fino alla data del 1° semestre 2018 (si riporta di seguito in stralcio):

DATI RELAZIONE REVISORE - VERBALE N. 54/2018		
Andamento anticipazioni di Cassa		
	Bilancio esercizio 2017	Bilancio esercizio 2018
Limite anticipazione concedibile ai sensi dell'art. 222 TUEL	40.170.282,00	34.941.823,00
limite anticipazioni concessa ai sensi art. 222 TUEL	22.715.000,00	34.798.318,00
Entità anticipazioni non restituita al 31/12	11.987.061,00	23.338.224,00
Entità anticipazione restituita al 31/12	10.727.939,00	-

Fonte: verbale Collegio dei revisori n. 54 dell'1/10/2018

Da quanto precede, si rileva che il Collegio dei revisori, in tutte le proprie relazioni, ha evidenziato il grave *deficit* di liquidità dell'Ente, causa del continuo ricorso all'istituto delle anticipazioni di tesoreria, con conseguente esposizione a costi eccessivi per interessi passivi verso il tesoriere. I Revisori hanno inoltre rilevato che nel 2017 il Comune non restituisce, a fine esercizio, cospicue anticipazioni di tesoreria (ca 12 mln di euro).

Ciò posto, la Sezione, per verificare i dati riportati dal Collegio dei revisori nelle relazioni semestrali, ha analizzato le movimentazioni delle anticipazioni di tesoreria, come riportate nelle scritture contabili dell'Ente (rendiconto) rilevando, per alcuni esercizi, divergenze con i dati comunicati dal Collegio nelle varie tabelle allegate alle relazioni semestrali, con particolare riferimento alle somme effettivamente ricevute dall'Ente in anticipazione.

Di seguito, si riporta una tabella che sinteticamente riproduce i risultati dell'analisi svolta:

ANDAMENTO ANTICIPAZIONI DI CASSA-DATI DA BILANCIO						
	esercizio 2012	esercizio 2014	esercizio 2015	esercizio 2016	esercizio 2017	esercizio 2018 *
Limite anticipazione concedibile	21.331.107,14	21.960.649,02	22.572.736,27	21.659.944,64	24.102.169,22	20.965.093,90
Anticipazione concessa	64.438.759,52	28.574.507,98	34.406.956,10	49.887.086,76	46.951.492,65	65.306.475,69
Anticipazione restituita al 31/12	53.174.912,43	28.574.452,05	34.406.956,10	49.887.086,76	34.964.431,50	49.439.296,37
Anticipazione non restituita al 31/12	11.263.847,09	55,93	-	-	11.987.061,15	15.867.179,32

* dati SIOPE

Dalla tabella che precede, si rileva un sistematico ed incrementale ricorso all'istituto dell'anticipazione di tesoreria, aggravato per gli esercizi 2017/2018 dal mancato rimborso integrale a fine esercizio. Va evidenziato che il sistematico ricorso alle anticipazioni in esame connota anche il I trimestre del 2019: infatti, i dati presenti in SIOPE mostrano la percezione di anticipazioni dal Tesoriere per € 6.302.534,99. È poi presente un sospeso di cassa, diretto a regolarizzare le anticipazioni percepite, di € 22.316.440,23: cifra non sufficiente a reintegrare le quote non rimborsate a fine 2018 e quelle percepite nel 2019.

Tutto ciò induce a ritenere che non solo il percorso di risanamento intrapreso non stia dando i suoi frutti, ma anche che l'Ente non appare strutturalmente in grado di reperire le risorse necessarie per garantire il pagamento delle spese di funzionamento in via ordinaria.

C. Utilizzo di fondi vincolati per sostenere la spesa corrente.

Dal materiale in atti (relazioni dei Revisori e rendiconto del Tesoriere allegato ai consuntivi) risulta che, partire dal 2016, il Comune di Cosenza ha utilizzato fondi vincolati per sostenere spesa corrente, omettendo di procedere a reintegrazione a fine esercizio.

Di seguito, si riportano alcune tabelle dimostrative delle somme utilizzate e non reintegrate.

RENDICONTO DEL TESORIERE QUADRO RIASSUNTIVO DELLA GESTIONE DI CASSA SITUAZIONE VINCOLI DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2016 DI CUI ALL'ART. 209, COMMA 3-BIS, DEL D.LGS. 267/2000	
Fondo di cassa al 31/12/2016	8.095.165,81
di cui quota vincolata del fondo di cassa al 31 dicembre 2016 (A)	8.095.165,81
Quota vincolata utilizzata per le spese correnti non reintegrata al 31/12/2016 (B)	13.486.682,26
TOTALE QUOTA VINCOLATA AL 31 DICEMBRE 2016 (A) + (B)	21.581.848,07

Fonte: bilancio consuntivo 2016 allegati D.Lgs. 118/2011 - RESO DA UBI - BANCA CARIME TESORERIA DEL COMUNE - allegato n. 17/3 al D.Lgd. 118/2011

RENDICONTO DEL TESORIERE QUADRO RIASSUNTIVO DELLA GESTIONE DI CASSA SITUAZIONE VINCOLI DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2017 DI CUI ALL'ART. 209, COMMA 3-BIS, DEL D.LGS. 267/2000	
Fondo di cassa al 31/12/2017	602.352,30
di cui quota vincolata del fondo di cassa al 31 dicembre 2017 (A)	602.352,30
Quota vincolata utilizzata per le spese correnti non reintegrata al 31/12/2017 (B)	10.220.962,47
TOTALE QUOTA VINCOLATA AL 31 DICEMBRE 2017 (A) + (B)	10.823.314,77

Fonte: bilancio consuntivo 2016 allegati D. Lgs. 118/2011 - RESO DA UBI - BANCA CARIME TESORERIA DEL COMUNE - allegato n. 17/3 al D. Lsg. 118/2011

Per quanto riguarda il 2018, l'utilizzo di fondi vincolati - e la loro mancata restituzione integrale a fine esercizio - permane. Infatti, in base ai codici SIOPE il Comune risulta aver movimentato fondi vincolati per sostenere spesa corrente per € 11.171.287,50 (codici SIOPE 9.01.99.06.001/7.01.99.06.001), e ne risulta aver reintegrati € 19.388.812,75 (codici SIOPE 9.01.99.06.002/7.01.99.06.002): resterebbero quindi a fine esercizio ancora da reintegrare fondi per ca 2 mln di euro [10.823.314,77 - (19.388.812,75 - 11.171.287,50) = 2.605.789,52].

L'utilizzo dei fondi in parola per sostenere spesa corrente ricorre anche nel I trimestre 2019: infatti, i codici SIOPE evidenziano l'utilizzo di fondi vincolati per € 3.989.618,52 e il loro reintegro per € 1.525.486,55. Quindi, nel primo trimestre del 2019 il Comune non solo non ha provveduto all'integrale reintegro dei fondi usati in pregresso - come invece impone l'art. 195, comma 3, T.U.E.L.: "*Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti*" - ma continua ad attingere sistematicamente a ulteriori fondi di tale genere per sostenere la spesa corrente.

3. Risultato di amministrazione (esercizi 2015-2018).

3.1. Recupero del disavanzo.

Si è già detto che il Comune di Cosenza, a partire dal 2015, è tenuto a recuperare annualmente la somma di € 3.373.196,67 quale quota di *extradeficit*. Si tratta dell'unica quota di disavanzo (formalmente) spesata in bilancio, giacché l'esercizio 2014 chiudeva con un avanzo di amministrazione di €. 119.658.254,37, sebbene interamente costituito da fondi vincolati (di cui €. 1.949.783,72 a titolo di fondo svalutazione crediti ed €. 117.708.470,66 costituito da debiti per anticipazioni di liquidità). Quindi, nel 2014 Cosenza non chiudeva i propri bilanci in sostanziale disavanzo, ma presentava un "totale parte disponibile" pari a zero⁵.

Di seguito, si riporta una tabella che riporta l'evoluzione del risultato di amministrazione nel periodo 2015-2018:

⁵ Questo fenomeno invero si riscontra anche nel 2012 e nel 2013; come si diceva, l'Ente ha adottato il PRFP per recuperare una massa passiva che non dava luogo a formali disavanzi.

	ESERCIZIO 2015	ESERCIZIO 2016	ESERCIZIO 2017	ESERCIZIO 2018
	Delibera C.C. n. 24/2016	Delibera C.C. n. 24/2017	Delibera C.C. n. 19/2018	dati BDAP (inseriti 7.5.2019)
Risultato di amministrazione al 31.12. (A)	-59.406.082,88	85.738.198,56	77.370.412,91	65.284.380,64
Parte accantonata				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	40.614.961,44	64.565.783,52	67.536.058,40	81.258.553,38
Fondo anticipazione liquidità DL. 35/2013 e ss.mm.ii.	-	-	41.605.825,72	21.555.531,08
Fondo perdite partecipate	-	-	-	0
Fondo contenzioso			165.000,00	1.805.000,00
Altri accantonamenti			9.840,00	16.400,00
Totale parte accantonata (B)	40.614.961,44	64.565.783,52	109.316.724,12	104.635.484,46
Parte vincolata				
vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	-	15.760.626,03	15.213.989,27	14.670.632,51
vincoli derivanti da trasferimenti	-	-	-	513265,35
vincoli derivanti da contrazione di mutui	-	44.838.180,49	427.568,53	3.976.255,77
vincoli formalmente attribuiti dall'ente				21.611.874,34
altri vincoli	-	55.000.000,00	43.458.801,99	7.536.430,76
Totale parte vincolata (c)	-	115.598.806,52	59.100.359,79	48.308.458,73
Parte destinata agli investimenti				
Totale parte destinata agli investimenti (D)	-	-	-	-
Totale parte disponibile (E) = A-B-C-D	-100.021.044,32	-94.426.391,48	-91.046.671,00	-87.659.562,55

La tabella di seguito riportata evidenzia il ritmo di rientro teorico e quello effettivo del maggior disavanzo, in base a quanto stabilito dall'art. 4 D.M. 2 aprile 2015⁶:

⁶ Si riporta il testo dell'art. 4 D.M. citato: "In sede di approvazione del rendiconto 2015 tutti gli enti che a seguito del riaccertamento straordinario dei residui hanno registrato un maggiore disavanzo verificano se il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2015 risulta migliorato rispetto al disavanzo al 1° gennaio 2015 derivante dal riaccertamento straordinario, per un importo pari o superiore rispetto all'ammontare di disavanzo applicato al bilancio di previsione 2015, aggiornato ai risultati del riaccertamento straordinario e dell'approvazione del consuntivo 2014. Se da tale confronto risulta che il disavanzo applicato all'esercizio 2015 non è stato recuperato, la quota non recuperata nel corso del 2015, e l'eventuale maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato al 1° gennaio 2015, è interamente applicata al primo esercizio del bilancio di previsione 2016-2018, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario prevista per l'esercizio 2016 2016, in attuazione dell'articolo 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e di eventuali quote di recupero di disavanzo previste da piani di rientro in corso di attuazione. Il recupero dell'eventuale maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato al 1° gennaio 2015 può essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro di tale quota del disavanzo, secondo le modalità previste dall'articolo 42, comma 12, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 per le regioni e gli enti regionali e dall'articolo 188 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 per gli enti locali.

2. In sede di approvazione del rendiconto 2016 e dei rendiconti degli esercizi successivi, fino al completo ripiano del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, si verifica se il risultato di amministrazione al 31 dicembre di ciascun anno risulta migliorato rispetto al disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio precedente, per un importo pari o superiore rispetto all'ammontare di disavanzo applicato al bilancio di previsione cui il rendiconto si riferisce, aggiornato ai risultati del rendiconto dell'anno precedente. Se da tale confronto risulta che il disavanzo applicato non è stato recuperato, la quota non recuperata nel corso dell'esercizio, o il maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, è interamente applicata al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario prevista per tale esercizio, in attuazione dell'articolo 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118".

Comune di Cosenza - ripiano del maggior disavanzo esercizi 2015-2018							
				risultato teorico da conseguire: 2015 = (A - b); 2016 = (A - b - c); 2017 = (A - b - c - d); 2018 = (A - b - c - d - e)	disavanzo a rendiconto	quota non recuperata	eccedenza di recupero
Disavanzo all'1.1 2015 (A)	101.195.900,07						
quota annua da recuperare 2015 (b)	3.373.196,67		2015	97.822.703,40	100.021.044,32	2.198.340,92	
quota annua da recuperare 2016 (c)	3.373.196,67		2016	94.449.506,73	94.426.391,48		23.115,25
quota annua da recuperare (d)	3.373.196,67		2017	91.076.310,06	91.046.671,00		29.639,06
quota annua da recuperare (e)	3.373.196,67		2018	87.703.113,39	87.659.562,55		43.550,84
fonte: elaborazione dati da rendiconto e, per il 2018, inseriti in BDAP							

Come si nota, la quota non recuperata nel 2015 sembra essere stata recuperata negli anni a seguire, dove il Comune ha anche realizzato una piccola eccedenza di recupero.

Si ritiene, peraltro, che tale recupero, sebbene formalmente realizzato, non sia stato effettivo. Infatti, in base ai principi di cui all'art. 4, comma 1, D.M. 2 aprile 2015, Cosenza avrebbe dovuto recuperare il disavanzo al 31.12.2015, ulteriore rispetto al *target* teorico, secondo le regole di cui all'art. 188 T.U.E.L.; tale recupero avrebbe dovuto essere formalizzato con una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro di tale quota del disavanzo.

A livello di manovra atta a garantire il recupero, nel bilancio preventivo 2016 (e/o nei bilanci successivi, secondo l'arco temporale tracciato dall'art. 188 T.U.E.L.) avrebbe dovuto essere iscritta come voce da recuperare la somma di € 5.571.537,59 (€ 3.373.196,67 + 2.198.340,92), mentre nei predetti documenti viene sempre inserita, come prima voce di spesa da recuperare, la sola quota di € 3.373.196,67. Di conseguenza, la manovra preventiva finalizzata a reperire risorse risente, in parte entrata, di un minore livello (per € 2.198.340,92) di risorse necessarie a "bilanciare" con la parte spesa.

Pertanto, nonostante il ritmo di rientro del disavanzo nel 2015 sembri formalmente rispettato, nella sostanza si reputa resti latente e non recuperato un disavanzo che, tenendo conto delle somme ripianate "in eccedenza" negli esercizi 2016, 2017 e 2018, è pari nel complesso a € 2.102.035,77 (cfr. tabella seguente):

Comune di Cosenza - ripiano del maggior disavanzo esercizi 2015-2018								
				risultato teorico da conseguire: 2015 = (A - b); 2016 = (A - b - c); 2017 = (A - b - c - d); 2018 = (A - b - c - d - e)	disavanzo a rendiconto	quota non recuperata (A)	eccedenza di recupero (B)	disavanzo da recuperare
Disavanzo all'1.1 2015 (A)	101.195.900,07							
quota annua da recuperare 2015 (b)	3.373.196,67		2015	97.822.703,40	100.021.044,32	2.198.340,92		
quota annua da recuperare 2016 (c)	3.373.196,67		2016	94.449.506,73	94.426.391,48		23.115,25	
quota annua da recuperare (d)	3.373.196,67		2017	91.076.310,06	91.046.671,00		29.639,06	
quota annua da recuperare (e)	3.373.196,67		2018	87.703.113,39	87.659.562,55		43.550,84	
						2.198.340,92	96.305,15	2.102.035,77
fonte: elaborazione dati da rendiconto e, per il 2018, inseriti in BDAP								

Con riferimento alla manovra previsionale, occorrerebbe anche che l'Ente chiarisca la natura/provenienza e l'utilizzo (spese di parte corrente o di parte capitale) dell'avanzo applicato in parte entrata, pari a € 15.316.993,20 nel 2017 e a € 18.118.950,22 nel 2018.

3.2. Correttezza dei risultati di amministrazione degli esercizi 2015-2018.

Oltre a quanto detto nel precedente paragrafo, si deve evidenziare che i risultati di amministrazione conseguiti negli esercizi 2015-2018 risultano falsati - rectius, alterati in melius - per le ragioni che di seguito si esporranno e che riguardano solo alcune macro-irregolarità (non è infatti scopo di questa deliberazione effettuare un'analisi puntuale sui rendiconti dell'Ente quale quella imposta dall'art. 1, c. 166 e ss. della L. 266/2005).

I. Fondo Anticipazione Liquidità (FAL) e fondo di rotazione.

Come detto in precedenza, il Comune di Cosenza è stato percettore di anticipazioni di liquidità ex d.l. 35/2013 e s.m.i. nonché del fondo di rotazione.

Dal momento che le anticipazioni di liquidità non costituiscono finanziamenti ma sono assimilabili alle anticipazioni di tesoreria - sebbene da restituire in un arco trentennale - è necessario, come più volte ricordato dalla Sezione delle Autonomie, che le stesse vengano contabilizzate in modo tale da sterilizzare gli effetti che producono sul risultato di amministrazione, limitando gli effetti espansivi sulla capacità di spesa (Sez. Autonomie, n.19/SEZAUT/2014 e n. 33/SEZAUT/2015/QMIG).

In particolare, nell'esercizio in cui le anticipazioni vengono perseguite deve essere iscritto un accertamento contabile in entrata (nelle specie, al Titolo V), bilanciato da un corrispondente impegno in uscita (Titolo III della spesa). La deliberazione n. 33/2015 della Sezione delle Autonomie chiarisce inoltre che la sterilizzazione deve essere effettuata *“stanziando nel titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del Tuel”*. Il fondo così previsto è denominato FAL (fondo anticipazioni liquidità) e di esso deve essere data contezza in bilancio.

Al termine di ciascun esercizio la quota capitale annuale rimborsata va portata a riduzione del FAL. L'impegno contabile per il rimborso dell'anticipazione deve essere imputato ai singoli bilanci degli esercizi successivi in cui vengono a scadenza le obbligazioni giuridiche passive corrispondenti alle rate di ammortamento annuali.

Principi analoghi a quelli testè esposti sono stati espressi dalla Sezione delle Autonomie in materia di contabilizzazione del fondo di rotazione (cfr. deliberazione Sezione delle Autonomie n. 14/2013/QMIG).

Ciò posto, il Comune di Cosenza non ha computato correttamente in bilancio le anticipazioni di liquidità ricevute e il fondo di rotazione. Infatti, fino al 2015 si è servito sostanzialmente della *“sterilizzazione”* attraverso il mantenimento in bilancio di un residuo passivo corrispondente alla liquidità ricevuta⁷, tecnica ritenuta dalla Sezione delle Autonomie non in linea con le *best practices*.

⁷ Nell'esercizio 2013, il Comune di Cosenza accerta e riscuote al Titolo V dell'Entrata l'importo complessivo di € 10.539.756,41, di cui € 6.250.097,78 a titolo di D.L. n. 35/2013 ed € 4.289.658,63 a titolo di acconto Fondo di Rotazione (25%). La correlata spesa non risulta impegnata al Titolo III - voce di rimborso mutui e prestiti del medesimo esercizio.

Nell'esercizio 2014, l'Ente stanziava, accerta/riscuote a titolo di anticipazione di liquidità (D.L. n. 102/2013 e 66/2014), l'importo complessivo di € 107.664.685,94; in parte spesa (cod. bilancio 3010303) stanziava il maggior importo di € 119.387.628,57, impegna € 1.679.156,16, paga € 1.250.190,30, riporta a residuo l'importo di € 428.965,86 e registra economie di competenza di € -117.708.472,41.

Dalle scritture contabili, emerge che il maggior stanziamento definitivo di competenza 2014, pari ad € 119.387.628,57, è comprensivo della quota relativa al rimborso dell'anticipazione di liquidità percepita e non impegnata nell'esercizio 2013 (€ 10.539.756,41), oltre che della quota di rimborso della liquidità introitata nella competenza 2014 (€ 107.664.685,94).

Inoltre, dalla delibera di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2014 (Delibera C.C. n. 25/2015), si evidenzia che l'importo di € 117.708.472,41 (come soprarichiamato), risulta confluito nella parte vincolata del risultato di amministrazione al 31/12/2014 e mantenuto nella parte vincolata in sede di riaccertamento straordinario dei residui all'01.01.2015.

Nell'esercizio 2015, si registrano accertamenti e riscossioni di competenza al Titolo V dell'Entrata per complessivi € 21.125.000,43 (di cui € 12.868.975,88 quale saldo del fondo di rotazione ed € 8.256.024,55 quale ulteriore liquidità ex D.L. n. 35/2013 ss.mm.ii).

Al titolo III della spesa, si registrano le seguenti movimentazioni:

In disparte ciò, nell'esercizio 2016, il residuo passivo eliminato (€ 135.194.431,82) viene pagato per € 3.747.365,11, mentre la differenza (€ 131.447.066,71) viene dichiarata minore residuo passivo. Il (minore) residuo così riaccertato avrebbe dovuto trovare evidenziazione nella parte accantonata del risultato di amministrazione al 31/12/2016, quale Fondo Anticipazioni Liquidità (FAL).

Il Collegio dei revisori (verbale n. 3/2017) evidenzia invece, a tal proposito, che *"...la composizione del risultato di amministrazione esposto è influenzato dal riaccertamento straordinario dei residui, oggetto di ripiano trentennale per una quota annua pari a € 3.373.197,00..... Inoltre, al risultato di amministrazione vanno applicati una serie di vincoli imposti dalla legge. A tal proposito, è utile ricordare che l'Ente si è avvalso delle disposizioni di cui all'art. 2 comma 6 del D.L. 19/06/2015, n. 78 che recita: "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 modificazione, 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 dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione. Pertanto, rilevato che la parte residuale dell'anticipazione di liquidità accantonata dall'Ente al 31/12/2016, è pari ad € 115.689.720,68, utilizzata per come segue esposto:*

- *adeguamento fondo crediti di dubbia esigibilità (calcolata con metodo ordinario) per € 15.851.540,19;*

- *impegni e pagamenti in conto residui per l'importo di € 428.965,86 proveniente dall'esercizio 2014;*

- *stanziamenti definitivi di competenza di € 141.983.409,43, impegnati per il minore importo di € 139.652.831,28, pagati per € 4.458.399,46, riportati a residuo per € 135.194.431,82 ed economie di competenza per € -2.330.578,15.*

Al 31/12/2015, non risulta alcun accantonamento e/o vincolo nel risultato di amministrazione, a titolo di rimborso di anticipazione di liquidità, mentre, risulta mantenuto nelle scritture contabili un residuo passivo proveniente dalla gestione di competenza di € 135.194.431,82, in assenza dei presupposti legittimanti lo stanziamento dello stesso.

Anche nell'esercizio 2015, come già avvenuto nell'esercizio 2014, lo stanziamento definitivo di competenza per il rimborso delle anticipazioni di liquidità (€ 141.983.409,43) è comprensivo anche del debito per le liquidità ricevute negli esercizi precedenti, reiterando l'irregolarità sopradescritta.

Peraltro, i maggiori stanziamenti al Titolo III della spesa (registrati nel biennio 2014/2015), per come in precedenza descritti, risultano garantiti dall'applicazione dell'avanzo di amministrazione, rispettivamente per € 14.429.887,57 nel 2014 ed € 119.658.254,37 nel 2015. Quest'ultimi importi coincidono con le somme vincolate (al 31.12.2013, al 31.12.2014 e all'01.01.2015) per il debito verso la CC.DD.PP. a fronte anticipazioni di liquidità ricevute, rispettivamente per l'importo di € 10.539.756,41 nel 2013 ed € 117.708.472,41 nel 2014.

- *vincoli per la restituzione della quota capitale delle anticipazioni di liquidità per € 44.838.180,49;*
- *vincoli per la costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità per gli anni successivi, € 55.000.000”.*

Sul punto, si rileva che il residuo passivo riaccertato di € 131.447.066,71 non è stato inserito integralmente tra i vincoli di bilancio, ma solo per il minore importo di € 115.689.720,68; questo porta, di per sé, alla sovrastima del “totale parte disponibile” di ca 16 mln di euro a partire dal 2016 e per gli esercizi a seguire.

Inoltre, in disparte il corretto utilizzo dell’istituto di cui all’art. 6, comma 2, d.l. 78/2015 (su cui pende questione di legittimità costituzionale sollevata da SS.RR. in speciale composizione, ordinanza n. 5/2019/EL e su cui, quindi, la Sezione di controllo sospende ogni giudizio in attesa del pronunciamento della Corte Costituzionale) si osserva che la citata norma non consente in alcun modo di creare vincoli da utilizzare per anni successivi né di “abbattere” solo in parte il FCDE; in ogni caso, le anticipazioni di liquidità devono comparire fra le quote accantonate del bilancio, non tra quelle vincolate (che, come è noto, possono essere svincolate dell’Ente: cfr. SS.RR. n. 16/2017/EL). Tali irregolarità si ripetono anche nel 2017, ove il Collegio dei revisori evidenzia che il residuo debito per anticipazione di liquidità è pari a € 96.605.826,00, e risulta così composto:

- *adeguamento fondo crediti di dubbia esigibilità (calcolata con metodo ordinario) per € 11.541.198,01;*
- *vincoli per la restituzione della quota capitale delle anticipazioni di liquidità per € 41.605.825,72;*
- *vincoli per la costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità per gli anni successivi, € 43.458.801,99.*

II. Fondo Crediti Dubbia esigibilità (FCDE)

Con riferimento all’evoluzione dell’accantonamento a FCDE nel corso del triennio 2015/2017, dagli atti in possesso, emerge che lo stesso passa da € 34.557.950,57 all’01.01.2015, a € 40.614.961,44 al 31.12.2015, ad € 64.565.783,52 al 31.12.2016 ed € 67.536.058,40 al 31.12.2017.

Sulla base delle risorse individuate dall’Ente come di dubbia e difficile esazione (rilevate dal questionario 2016: ICI, TARSU/TARES/TARI, sanzioni violazioni codice della strada, fitti attivi e canoni patrimoniali, proventi acquedotto),

utilizzando il metodo di calcolo indicato dal Collegio dei Revisori (metodo ordinario secondo la media ponderata), i sopraindicati accantonamenti a FCDE risultano sottostimati. In particolare, l'accantonamento a FCDE all'01.01.2015 risulta ulteriormente sottostimato, in quanto, secondo le risorse indicate dal Collegio dei Revisori (parere al riaccertamento straordinario), vengono escluse dalla base di calcolo le risorse relative ai fitti attivi e ai proventi del SII. Tuttavia, come più volte richiamato nella parte che precede, tali risorse presentano una bassissima percentuale di riscossione e, quindi, necessariamente dovevano essere garantite dal predetto fondo, al fine di limitare la capacità di spesa dell'Ente e di evitare il finanziamento di spese in assenza di copertura finanziaria in termini di cassa.

La Sezione, stante la massa residuale attiva presente nelle scritture contabili dell'Ente e tenuto conto della bassa capacità di riscossione, ha provveduto a rideterminare il fondo crediti di dubbia esigibilità sulla base dei documenti in atti e sintetizzati nella tabella che segue:

EVOLUZIONE FCDE	01/01/2015	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017
DETERMINATO DALL'ENTE	34.557.950,57	40.614.961,44	64.564.783,52	67.536.058,40
RIELABORATO DALLA SEZIONE				
METODO ORDINARIO (media semplice totale incassato/totale accertato)	84.575.106,36	58.563.879,31	69.833.628,05	76.975.454,94
METODO ORDINARIO (incassi in c/residui di ciascun anno ponderati con i seguenti pesi: 0,35 in ciascuno degli anni nel biennio precedente e il 0,10 in ciascuno degli anni del primo triennio)	84.652.005,80	58.127.359,43	61.641.042,43	75.919.476,05

Dalla tabella che precede emerge chiaramente che in tutto il periodo esaminato il fondo di che trattasi appare fortemente sottostimato, di fatto, migliorando la parte disponibile conseguita.

Inoltre, la Sezione rileva vincoli "per la costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità per gli anni successivi" per € 55.000.000,00 al 31.12.2016 e per € 43.458.801,99 al 31.12.2017. Si tratta, come già rilevato, dei vincoli/accantonamenti posti dal Comune, *pro futuro*, utilizzando le somme che dovevano confluire nell'accantonamento a FAL. Come già specificato, non solo ciò non è consentito dall'art. 6, comma 2, D.L. 78/2015 ma risulta anche violativo del principio contabile di cui all'all. 4/2 D.Lgs. n. 118/2011 al punto 9.2, che testualmente dispone "*Resta salva la possibilità di impiegare l'eventuale quota del risultato di amministrazione "svincolata", sulla base della determinazione dell'ammontare definitivo del fondo crediti di dubbia esigibilità rispetto alla consistenza dei residui attivi di fine anno, per finanziare lo*

stanziamento riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità nel bilancio di previsione dell'esercizio successivo a quello cui il rendiconto si riferisce”.

III. Altri accantonamenti assenti o sottostimati.

Come già ricordato, con delibera n. 33 del 12/05/2015, la Giunta comunale ha approvato il riaccertamento straordinario dei residui, determinando un risultato di amministrazione all'01/01/2015 - dopo il riaccertamento straordinario dei residui - pari ad € 53.020.304,87; tenuto conto della parte accantonata a fondo crediti di dubbia e difficile esazione per € 34.557.950,57 e della parte vincolata di € 119.658.254,37, la parte disponibile all'1.1.2015 è negativa per € 101.195.900,07.

All'1.1.2015 la citata parte vincolata di € 119.658.254,37 risultava costituita per € 1.948.783,37 da vincoli formalmente attribuiti dall'Ente (Fondo Svalutazione Crediti, FSC) e per € 117.708.470,65 da vincoli derivanti da contrazione di mutui (di cui € 113.847.777,88 per rimborso anticipazione liquidità ex D.L. n. 35/2013 ss.mm.ii ed € 3.860.692,77 per rimborso fondo di rotazione). Nessun importo risultava accantonato per fondo rischi soccombenza, spese legali e indennità di fine mandato. Con riguardo all'assenza di quest'ultimi accantonamenti, il Collegio dei Revisori, nel parere espresso sulla delibera di G.C. n. 33/2015 di approvazione del riaccertamento straordinario dei residui, si limitava a prendere atto che:

- *“non è stato trasmesso alcun documento relativo all'avvenuta ricognizione del contenzioso sottoscritta dal Dirigente responsabile dell'Ufficio legale e non è stato calcolato alcun importo per accantonamento contenzioso”;*
- *“non è stato calcolato alcun importo per accantonamento spese legali”;*
- *“non è stato calcolato alcun accantonamento per indennità di fine mandato del Sindaco”.*

L'assenza degli accantonamenti per indennità di fine mandato del Sindaco, già stigmatizzata dai Revisori all'1.1.2015, continua a permanere negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018. Si evidenzia, inoltre, che non compare nemmeno alcuna formale parte del risultato di amministrazione destinata agli investimenti (cfr., sul punto, le osservazioni contenute nella prima parte della presente deliberazione).

Per quanto attiene al fondo rischi, si evidenzia che nel 2015 e nel 2016 il Comune non ha effettuato in bilancio alcun accantonamento a copertura, nonostante la presenza di contenzioso in atti (cfr. per esempio, la sussistenza di debiti fuori

bilancio privi di copertura finanziaria di €. 1.610.878,00, dichiarati dal Collegio dei revisori nel verbale n. 13/2016).

Inoltre, nonostante nel 2017 e nel 2018 vi siano stati accantonamenti per contenzioso (rispettivamente, di € 165.000 e € 1.805.000) non è data la possibilità alla Sezione di valutarne la congruità; infatti, il Collegio dei Revisori ha richiesto al Dirigente del Servizio Finanziario e al Dirigente dell'Ufficio legale una relazione con l'elenco dei debiti fuori bilancio e del contenzioso esistente all'inizio del 2018, ma questa richiesta è rimasta priva di risposta. Pertanto, stante la rilevanza di questo aspetto alla luce delle osservazioni in più punti condotte nella presente deliberazione, si avanza formale richiesta che l'Ente attesti lo stato del suo contenzioso, dei suoi pignoramenti, dei DFB. In particolare, dovrà essere presentata una relazione, a cura del Responsabile del Settore Legale e controfirmata dal Responsabile Finanziario e dal Sindaco - con assunzione di responsabilità in ordine alla veridicità di quanto attestato - da cui emerga:

- 1) l'ammontare dei DFB ad oggi in essere (ossia, alla data della presente deliberazione, in corso di riconoscimento; riconosciuti ed in corso di finanziamento; riconosciuti e finanziati), suddivisi per anno di riconoscimento (a partire dal 2013 fino ad oggi) e con indicazione delle somme pagate (di cui dovrà essere fornita quietanza) e di quelle allo stato da pagare;
- 2) l'ammontare dei pignoramenti in essere e di quelli subiti negli anni 2015-2018 nonché nel primo trimestre del 2019; dovrà essere indicato il trattamento contabile di tali pignoramenti (debiti in bilancio/DFB e, in questo caso, quanta parte degli stessi sia già stata riconosciuta e in che annualità) nonché i pagamenti intervenuti;
- 3) l'ammontare del contenzioso attualmente pendente, indicando per ciascuna causa l'anno di formazione, il quantum, le probabilità di soccombenza, gli accantonamenti fatti a fondo rischi e le ragioni di mancati accantonamenti.

La relazione de qua dovrà essere sottoposta alla valutazione del Collegio dei Revisori, affinché esprima un parere di congruità o di non congruità in ordine alla stessa (parere che, unitamente a quanto supra richiesto, dovrà essere inviato alla Sezione).

Infine, si evidenzia anche la totale assenza di un fondo perdite per le società partecipate, nonostante la gravità della situazione finanziaria in cui versa la AMACO (cfr. *supra*).

Anche a tal proposito si chiede di produrre una relazione, a cura del Responsabile Finanziario e controfirmata dal Sindaco - con assunzione di responsabilità sulla veridicità dei dati esposti - da cui risulti:

- a) la valutazione della situazione finanziaria delle società partecipate dal Comune con i risultati di amministrazione dalle stesse conseguite dal 2013 fino all'ultimo bilancio approvato;
- b) l'indicazione di eventuali interventi di "soccorso finanziario" effettuati nonché le valutazioni alla base del mancato stanziamento di accantonamenti a "fondo perdite delle partecipate";
- c) la quantificazione dei debiti/crediti reciproci, quali attestati dai rispettivi organi di Revisione.

Anche la relazione in parola dovrà essere sottoposta alla valutazione del Collegio dei Revisori del Comune di Cosenza, che dovrà rilasciare il proprio parere in ordine alla congruità di quanto attestato. Tanto la relazione quanto il parere dovranno essere comunicati alla Sezione.

4. Situazione debitoria.

Come già detto in precedenza, la Sezione ha avviato una attività di verifica dei rapporti di credito e debito che intercorrono fra il Comune e la Regione (cfr. lettera prot. 2349 del 9.4.2019 - indirizzata alla Regione Calabria - e prot. 1870 del 12.3.2019, indirizzata all'Ente).

Il Comune, dopo aver ottenuto una proroga per rispondere alle richieste (cfr. nota del Comune n. 1687 del 14.3.2019, acquisita al prot. Corte dei conti n. 1903 del 15.3.2019; nota prot. 2066 del 25.3.2019, con cui la Sezione ha concesso una proroga fino al 10.5.2019), ha chiesto (cfr. nota n. 3300 del 17.5.2019, acquisita al prot. Corte dei conti n. 3754 del 20.5.2019) una ulteriore proroga, indicando quale termine ritenuto congruo per ottemperare agli adempimenti richiesti il 31.5.2019.

La Sezione ha quindi concesso tale proroga nei termini richiesti dall'Ente (cfr. nota n. 3756 del 20.5.2019)

La Regione ha inviato i riscontri chiesti con nota n. 169435/SIAR del 30.4.2019 e con nota n. 183451 del 13.5.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 3262 del 13.5.2019).

Come già detto, con la lettera prot. SIAR n. 169435 del 30.4.2019 la Regione ha comunicato che il Comune di Cosenza ha un debito per la gestione del servizio idrico (maturato anteriormente alla istituzione della Sorical nel 2004) di € 19.575.340,01 e che in punto di debito RR.SS.UU. il Comune presenta una situazione di forte ritardo nell'adempimento del piano di rientro concordato a suo tempo, avendo fatto alcuni pagamenti (non tali da estinguere la rata *in toto*) solo relativamente alle rate del 2013 e del 2014: permarrebbe quindi un debito residuo di oltre 11,5 mln.

Inoltre, con la lettera del 13.5.2019 è stata trasmessa documentazione in cui il Dipartimento Agricoltura dichiara un debito verso il Comune per € 1.373,00 e per € 222.480,25.

Ciò posto, la Sezione resta in attesa delle risposte del Comune - che dovranno dare conto di come i crediti vantati dalla Regione trovino corrispondenza nei residui passivi del bilancio comunale - le quali verranno valutate unitamente alla documentazione e alle controdeduzioni che l'Ente riterrà di inviare in relazione alla presente deliberazione.

CONSIDERATO CHE

Dall'esame complessivo delle criticità esposte in precedenza, sembra sussistere il "*...grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano...*", previsto dall'art. 243-quater del TUEL (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267);

RITENUTO CHE

Pertanto, appare necessario acquisire le controdeduzioni dell'Ente con riguardo a ciascuna delle anomalie e criticità sopra evidenziate e fissare, in data 19 giugno 2019, la Camera di consiglio di questa Sezione per decidere, previo esame delle controdeduzioni dell'Ente medesimo (che dovranno pervenire entro e non oltre il decimo giorno antecedente alla data della predetta Camera di consiglio), o anche, in mancanza, allo stato degli atti, sulla sussistenza, nella fattispecie, del predetto "*...grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano...*", previsto dall'art. 243-quater del TUEL (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione Calabria,

CONVOCA

La Camera di consiglio di questa Sezione, per la data del 19 giugno 2019, ore 15,00 presso i locali della medesima Sezione (siti in via Crispi n. 21 - Catanzaro) per decidere, sulla sussistenza, nella fattispecie, del predetto “...grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano...”, previsto dall’art. 243-quater del TUEL (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

AVVERTE

che eventuali controdeduzioni, relative a ciascuna delle criticità sopra evidenziate, dovranno pervenire entro e non oltre il decimo giorno antecedente alla data della predetta Camera di consiglio, e che, in mancanza, si deciderà, comunque, allo stato degli atti.

DISPONE

Che la presente deliberazione:

sia trasmessa via PEC, a cura della Segreteria, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale - che provvederà ad informare il Consiglio predetto ponendo all’esame dello stesso, alla prima riunione utile, la presente deliberazione - all’Organo di Revisione ed al Responsabile del Servizio Economico-Finanziario del Comune di Cosenza (CS);

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

Così deliberato in Catanzaro, nella Camera di consiglio del giorno 22 maggio 2019.

Il relatore

f.to Stefania Anna DORIGO

Il Presidente

f.to Vincenzo LO PRESTI

Depositata in segreteria il giorno 22 maggio 2019

Il Direttore di Segreteria

f.to Elena RUSSO