

Comune di Cercola
Città Metropolitana di Napoli
Il Collegio dei Revisore dei conti

Prot. osserv. n. 18104 del 29.09.21

Al Presidente del Consiglio Comunale
Al Sindaco del Comune di Cercola
Al Segretario Comunale
E p.c. al Responsabile del Servizio finanziario

inviata a mezzo PEC : comune.cercola@asmepec.it
Cercola, 29/09/2021

**Oggetto: Referto al Consiglio Comunale – art 239, comma 1, lettera e) del TUEL -
Gravi irregolarità di gestione.**

I sottoscritti dott. Lettera Danilo, dott. Ferraiuolo Antonio, dott. D'Orso Gennaro, revisori nominati con delibera dell'organo consiliare n. 29 del 28 maggio 2019, in qualità di organo di revisione di codesto Ente,

Richiamati:

- il parere di questo organo di revisione sul bilancio di previsione 2021-2023 e relativi allegati, verbale n. 20 del 27/08/2021 trasmesso con pec del 27/08/2021;
- la relazione di questo organo di revisione sul rendiconto della gestione 2020 e relativi allegati, verbale n. 23 del 14/09/2021 trasmesso con pec del 14/09/2021;

Dato atto che:

- l'ente era tenuto ad approvare in Consiglio Comunale il bilancio di previsione 2021-2023 ed il rendiconto della gestione 2020 entro il 31 luglio, in assenza di una proroga ufficiale;
- l'art. 193, comma 2, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 stabilisce che l'organo consiliare, con periodicità definita dal regolamento di contabilità e, comunque, almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, quindi in assenza di una proroga ufficiale contestualmente al bilancio di previsione, debba verificare la permanenza degli equilibri generali di bilancio e, in caso di accertamento negativo, adottare i provvedimenti necessari;

- la verifica deve riguardare sia la gestione di competenza sia la gestione in conto residui, nonché la gestione di cassa, di parte corrente e di parte capitale;

- con la verifica generale degli equilibri di bilancio devono essere adottati i provvedimenti per il ripiano dei debiti di cui all'art. 194 del Tuel e le iniziative necessarie per adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui;

- la verifica degli equilibri deve riguardare inoltre l'accertamento della congruità dei fondi accantonati;

- la stessa verifica degli equilibri assume una valenza ancora maggiore se si considera che sono trascorsi oramai nove mesi dall'inizio dell'esercizio finanziario, che gli enti pubblici sono stati coinvolti negli effetti economici della pandemia e che il Comune di Cercola dal 2019 è in disavanzo di amministrazione, peggiorato nel 2020 per la formazione di un ulteriore rilevante disavanzo ordinario;

Atteso che nel parere sul bilancio di previsione 2021-2023 questo organo di revisione:

- ha indicato alcune evidenti criticità e diverse gravi violazioni contabili del documento di programmazione, tra cui quelle afferenti il disavanzo di amministrazione, alla non congruità di diverse poste contabili, alla non congruità dei fondi da accantonare;

- ha sottolineato l'impossibilità, ancora persistente, di verificare le delibere di consiglio comunale relative al piano finanziario e alle tariffe TARI, atti propedeutici al bilancio ma approvati invece oltre il termine di scadenza perentorio fissato dalla norma statale al 31 luglio 2021;

- ha evidenziato in generale che il documento di programmazione non è ispirato ai principi di prudenza e veridicità, oltre che di attendibilità, effettività e certezza delle entrate e delle spese;

Considerato che nella relazione sul rendiconto della gestione 2020 questo organo di revisione:

1. ha appurato il nuovo disavanzo ordinario di amministrazione 2020 di € 1.369.702,78, ulteriore al disavanzo dell'esercizio 2019 di € 2.500.743,68 già oggetto di ripiano con decorrenza 2021 come da atto consiliare numero 22 del 30/09/2020, con la conseguente necessità, in ossequio ad un preciso obbligo giuridico, di applicarlo immediatamente al bilancio di previsione 2021-2023;

2. ha rilevato diverse ed evidenti irregolarità e violazioni contabili, tra cui quelle relative alla relazione illustrativa sul rendiconto approvata dalla Giunta priva dei dati e delle notizie fondamentali relative al disavanzo di amministrazione e alla sua applicazione al bilancio; si ricorda che la Corte dei Conti da tempo ha evidenziato che il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci (Corte cost., sent. n. 247/2017, punto 8.6 del diritto) e che la disciplina della contabilità pubblica, laddove richieda anche complessi elaborati e allegati, deve trovare nel risultato di amministrazione un veicolo trasparente e univoco di rappresentazione degli equilibri nel tempo (Corte cost., sent. n. 274/2017, punto 4 del diritto); appare quindi chiaro che il risultato contabile di amministrazione costituisce il dato fondamentale di sintesi dell'intera gestione finanziaria dell'ente;

3. ha rilevato anche l'incongruenza dei dati relativi alla medesima fattispecie riportati in diversi documenti allegati, all'assenza e alla formulazione errata di alcuni indicatori sintetici che non danno evidenza di dati fondamentali per la corretta interpretazione del rendiconto di gestione (tali indicatori devono essere trasmessi alla Banca Dati delle Amministrazioni Pubbliche);

4. ha confermato il parere non favorevole relativamente al riaccertamento ordinario dei residui, approvato dalla Giunta con la delibera numero 38 del 22/08/2021 trasmessa al collegio dei revisori solo a seguito di specifica richiesta;

5. ha indicato altresì la necessità di procedere nello stesso termine di approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto di gestione alla contestuale verifica degli equilibri di bilancio (articolo 193 del Tuel) e quindi alla conseguente redazione delle proposte deliberative per il riconoscimento di tutti i debiti fuori bilancio;

6. ha indicato la necessità di una verifica approfondita dei debiti fuori bilancio e dei pignoramenti presso terzi, tesoriere e bancoposta, considerata l'anomalia relativa all'assenza di proposte di riconoscimento dei debiti da oltre un anno e l'indicazione dell'importo dei debiti differente nei vari atti del rendiconto 2020 tra cui le comunicazioni del servizio finanziario; tale circostanza rende impossibile stabilire con certezza il numero e l'esatta quantificazione degli stessi e impedisce all'organo di revisione di avere un quadro completo della situazione debitoria dell'ente in assenza della tempestiva redazione delle proposte deliberative di riconoscimento e quindi di informazioni esaustive;

7. ha evidenziato l'assenza delle rese dei conti di alcuni agenti contabili;

8. ha sottolineato l'importanza del principio generale della coerenza n. 10 dell'allegato 1 al Decreto Legislativo n. 118/2011 e quindi il nesso logico e conseguente fra la programmazione, la previsione, gli atti di gestione e la rendicontazione generale; tale nesso logico infatti deve collegare tutti gli atti contabili preventivi, gestionali e consuntivi, siano essi di carattere strettamente finanziario, o anche economico e patrimoniale, siano essi descrittivi e quantitativi, di indirizzo politico ed amministrativo, di breve o di lungo termine;

Osservato e ribadito che il Tuel e principi applicati di cui all'allegato 4/2 al Decreto Legislativo n. 118/2011 prescrivono l'obbligo ineludibile di applicare con immediatezza il disavanzo di amministrazione al bilancio di previsione, come chiaramente stabilito dalle norme che di seguito si riportano testualmente:

articolo 187, comma 1, ultimo periodo, del Tuel

Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188.

Articolo 188, comma 1, del Tuel

L'eventuale disavanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'articolo 186, è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliazione, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ai fini del rientro, in deroga all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, contestualmente, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza. La deliberazione contiene l'analisi delle cause che hanno determinato il disavanzo, l'individuazione di misure strutturali dirette ad evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il sindaco o il presidente trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro, con il parere del collegio dei revisori. L'eventuale ulteriore disavanzo formatosi nel corso del periodo considerato nel piano di rientro deve essere coperto non oltre la scadenza del piano di rientro in corso.

articolo 188, comma 1 bis, del Tuel

"L'eventuale disavanzo di amministrazione presunto accertato ai sensi dell'art. 186, comma 1-bis, è applicato al bilancio di previsione dell'esercizio successivo secondo le modalità previste al comma 1. A seguito dell'approvazione del rendiconto e dell'accertamento dell'importo definitivo del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, si provvede all'adeguamento delle iniziative assunte ai sensi del presente comma."

principio applicato 9.2.14, ultimi due periodi, allegato 4/2 del d.lgs 118/2011

"Nel corso dell'esercizio provvisorio, se il prospetto aggiornato del risultato di amministrazione presunto evidenzia un disavanzo di amministrazione (lettera E della sezione 2 del prospetto), non è possibile proseguire la gestione secondo le regole dell'esercizio provvisorio. È necessario che l'ente proceda all'immediata approvazione del bilancio di previsione, iscrivendo tra le spese il disavanzo. Nelle more dell'approvazione del bilancio di previsione, la gestione prosegue secondo le regole della gestione provvisoria."

principio applicato 9.2.23, allegato 4/2 del d.lgs. 118/201

È applicato al bilancio di previsione anche il disavanzo di amministrazione presunto accertato in occasione dell'approvazione del medesimo bilancio di previsione. A seguito dell'approvazione del rendiconto e dell'accertamento dell'importo definitivo del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, si provvede alle iniziative necessarie al ripiano del disavanzo definitivamente accertato. Nel rispetto del principio della prudenza, nelle more dell'approvazione del rendiconto della gestione, è applicato al bilancio di previsione in gestione anche l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione presunto accertato nel corso dell'esercizio, ad esempio in occasione dall'approvazione del rendiconto da parte della giunta regionale.

principio applicato 9.2.21, allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011

Il disavanzo di amministrazione accertato a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40 del presente decreto è tempestivamente applicato al bilancio iscrivendone l'intero importo nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione in corso di gestione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica al bilancio il disavanzo accertato nel rendiconto della gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto.

articolo 188, comma 1 quater, del Tuel

Agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi.

Atteso che le norme di legge sopra evidenziate indicano chiaramente:

- come obbligo giuridico tassativo, l'applicazione del disavanzo di amministrazione al bilancio di previsione, obbligo già disatteso in occasione della redazione dello schema di bilancio;
- che l'ente essendo in disavanzo di amministrazione ai sensi del principio applicato 9.2.14 allegato 4/2 del D.lgs 118/201 non può impegnare né pagare spese se non nel rispetto delle regole della gestione provvisoria, quindi di quelle del comma 2, articolo 163, del d.lgs. n. 267/2000 (); si riportano di seguito gli ultimi due periodi del comma 2 dell'articolo 163 del Tuel:

"Nel corso della gestione provvisoria l'ente può assumere solo obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, quelle tassativamente regolate dalla legge e quelle necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente. Nel corso della gestione provvisoria l'ente può disporre pagamenti solo per l'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, per le spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di

canoni, imposte e tasse, ed, in particolare, per le sole operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente."

tutto ciò premesso;

il Collegio dei revisori

rileva:

- che non sono state inoltrate proposte di variazioni dello schema di bilancio 2021-2023 e del rendiconto di gestione 2020 finalizzate alla necessaria e immediata applicazione del nuovo disavanzo di amministrazione ordinario anno 2020 (per intero nell'esercizio 2021 o per quote per gli esercizi 2021-2023), oltre che all'eliminazione delle più evidenti violazioni contabili e alla determinazione congrua e attendibile delle poste contabili come indicato e motivato nel parere al bilancio di previsione 2021-2023;
- che non sono state trasmesse le delibere relative al piano finanziario e alle tariffe TARI del 3 agosto 2021 segnalate all'organo di revisione da alcuni consiglieri comunali, approvate quindi successivamente alla scadenza del 31 luglio, termine perentorio di approvazione delle medesime, ai sensi della disposizione dell'articolo 1, comma 169, ultimo periodo della legge n. 296/2006 e dell'articolo 1, comma 683, della legge n. 147/2013;
- che le delibere del 3 agosto di cui al punto precedente, indicheranno valori di entrata e di spesa non previsti dallo schema bilancio di previsione, adottato in data antecedente dalla Giunta con delibera n. 37 del 31 luglio e comprendente gli stessi valori dell'anno 2020 ai sensi della disposizione dell'articolo 1, comma 169, ultimo periodo della legge n. 296/2006 (legge finanziaria 2007), condizione che congiuntamente all'approvazione tadiva le rende prive di qualsiasi efficacia giuridico-contabile;
- che le stesse delibere si configurano quali necessari e fondamentali atti propedeutici al bilancio, ma risultano approvate in data successiva alla scadenza del termine perentorio del 31 luglio 2021;
- che non sono state inoltrate le delibere dei debiti fuori bilancio esistenti ad oggi, oltre quelli già da tempo agli atti d'ufficio come da elenco fornito dal responsabile competente che è anche il responsabile del servizio finanziario, da riconoscersi in Consiglio Comunale obbligatoriamente con l'approvazione del bilancio, del rendiconto e della verifica degli equilibri come sopra chiarito, previa acquisizione del parere dell'organo di revisione ai sensi dell'articolo 239, comma 1, lettera b) punto 6, del Decreto Legislativo 267/2000;
- che per costante giurisprudenza della Corte dei Conti (tra le altre la recente deliberazione n. 167/2021/PRSE Corte dei Conti, sez. reg. di controllo per l'Emilia Romagna) l'ente ha l'obbligo di provvedere tempestivamente al riconoscimento e al finanziamento dei debiti fuori bilancio, a salvaguardia degli equilibri di bilancio e per evitare il sostenimento di oneri accessori impropri quali interessi e spese per procedure esecutive; il principio di una corretta gestione finanziaria implica che l'emersione di un debito non previsto nel bilancio di previsione deve essere portata tempestivamente al Consiglio dell'Ente per l'adozione dei necessari provvedimenti quali la valutazione della riconoscibilità, ai sensi dell'art. 194, comma 1, del Tuel ed il reperimento delle necessarie coperture secondo quanto previsto dall'art. 193, comma 3, e 194, commi 2 e 3, del medesimo Testo Unico;
- che non sono state fornite comunicazioni concernenti la verifica degli equilibri generali di bilancio di cui all'articolo 193 del Tuel, necessarie per legge e fondamentali per un ente che è in disavanzo di amministrazione anche nel 2020, con un rilevante peggioramento rispetto al 2019;
- che, per quanto evidenziato e motivato, i documenti contabili più importanti dell'ente, in fase di approvazione da parte del Consiglio Comunale, attualmente non riproducono la verità della situazione economica, finanziaria e patrimoniale in cui versa effettivamente il Comune di Cercola

né al momento per gli stessi documenti, nonostante il tempo trascorso, risultano trasmesse proposte deliberative di modifica che tengano conto dei rilievi espressi, motivati e copiosamente chiariti nella presente segnalazione, nel parere al bilancio di previsione 2021-2023 e nella relazione al rendiconto 2020;

per tutto quanto chiarito, premesso e qui confermato

il Collegio dei revisori

ritiene che tali irregolarità, siano riconducibili alle ipotesi di **gravi irregolarità previste dall'art. 239, comma 1, lettera e) del TUEL** e pertanto con la presente provvede a farne referto all'Organo Consiliare riservandosi di segnalare, per opportuna conoscenza, le gravi irregolarità di gestione alla competente Sezione di Controllo della Corte dei Conti ed alla Procura della Corte dei Conti per eventuali ipotesi di responsabilità emergenti;

evidenzia e ribadisce la necessità di riportare i più importanti documenti contabili alla realtà della situazione economico, finanziaria e patrimoniale in cui versa effettivamente l'ente, con prioritaria applicazione del disavanzo di amministrazione;

verificherà il rispetto formale e sostanziale delle norme sopra richiamate, tra cui quelle applicabili ad un ente in disavanzo di amministrazione e nella condizione di dover riconoscere debiti fuori bilancio da tempo agli atti degli uffici;

chiede al Responsabile del servizio finanziario di trasmettere con urgenza l'elenco di tutti gli impegni assunti e dei pagamenti effettuati nel 2021, onde verificare il rispetto delle disposizioni del principio applicato 9.2.14 allegato 4/2 del D.Lgs 118/201 e quindi dell'articolo 163, comma 2, del D.Lgs. 267/2000;

chiede, infine, la trasmissione delle delibere di approvazione del piano finanziario Tari e delle tariffe Tari mai trasmesse, sebbene richieste da tempo dall'organo di revisione.

Il Segretario comunale è invitato a dare conoscenza del presente referto all'Organo consiliare.

Il Collegio dei revisori

Dr Danilo Lettera - Presidente

Dr Antonio Ferraiuolo - Componente

Dr Gennaro D'Orso - Componente

Documento firmato elettronicamente