



## 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. 106/2019**

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/quater, 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 stato deliberato *"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-quater, 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-quater, 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;
- ✓ 39 dell'8/7/2019, acquisito al protocollo della Sezione n. 5048 del 10/07/2019;

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 la deliberazione n. 66 del 22.5.2019, con la quale la Sezione di controllo per la Regione Calabria effettuava prime valutazioni dell'andamento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018 e, emergendo criticità che sembravano far ritenere sussistente il "*...grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano...*" previsto dall'art. 243-quater del T.U.E.L. (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), invitava il Comune a fornire controdeduzioni e adeguati chiarimenti entro e non oltre il decimo giorno antecedente alla data (ossia il 19 giugno 2019) fissata per la successiva discussione in Camera di consiglio sulle risultanze del citato piano di riequilibrio;

VISTA la nota n. 3456 del 24.5.2019, acquisita al protocollo Corte dei conti n. 4026 del 27.5.2019, con la quale il Sindaco e il Responsabile Finanziario del Comune di Cosenza chiedevano una congrua proroga agli adempimenti di cui alla deliberazione n. 66/2019;

VISTA la nota n. 4081 del 28.5.2019, con la quale il Presidente della Sezione concedeva all'Ente proroga per ottemperare agli adempimenti di cui alla citata deliberazione fino al 1.7.2019;

ESAMINATA la nota n. ID 2278/2019 del 31.5.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 4311 del 3.6.2019), con la quale il Comune di Cosenza forniva chiarimenti in ordine alla propria posizione debitoria e creditoria verso la Regione Calabria;

ESAMINATA la nota n. ID 2911 del 1.7.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 4957 del 2.7.2019), con la quale il Comune faceva ulteriori precisazioni in ordine allo stato dei propri rapporti di credito e debito con la Regione Calabria e dava riscontro alle richieste istruttorie di cui alla deliberazione n. 66/2019;

VISTA la nota n. 4612 dell'11.6.2019, con la quale la Sezione ha chiesto alla Regione Calabria di trasmettere i documenti alla base delle proprie pretese creditorie nei confronti del Comune di Cosenza;

VISTA la nota n. 255143/SIAR dell'8.7.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 5033 del 9.7.2019) con la quale la Regione Calabria ha fornito riscontro alle richieste di cui alla nota della Sezione n. 4612/2019;

VISTA l'Ordinanza n. 13/2019, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna camera di consiglio, al fine di effettuare definitive valutazioni sull'andamento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Cosenza negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018;

UDITI, nell'odierna camera di consiglio, il Sindaco del Comune di Cosenza, arch. Mario Occhiuto, e l'avv. Agostino Rosselli;

UDITO altresì il Magistrato Relatore, Referendario Stefania Anna DORIGO;

## FATTO

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
<b>TOTALE €.</b>	<b>114.751,00</b>

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

<b>Topologia di leva</b>	<b>parte corrente dati espressi in migliaia di euro</b>
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 poteva definirsi lo sviluppo dinamico della gestione del risanamento.

Con deliberazione n. 66 del 22 maggio 2019 la Sezione di controllo per la Regione Calabria effettuava prime valutazioni dell'andamento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018. L'analisi veniva svolta sulla base delle relazioni di monitoraggio semestrale, previste dall'art. 243 quater, comma 6, T.U.E.L., inviate dall'Organo di revisione dell'Ente per i seguenti esercizi:

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

Oltre a ciò, la Sezione utilizzava per il proprio esame i dati riportati nei rendiconti dell'Ente, nelle basi dati segnaletiche (Finanza Locale, BDAP, SIOPE) nonché nelle 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.

Dal momento che emergevano molteplici e gravi criticità, tali da far ritenere sussistente 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), invitava il Comune a fornire controdeduzioni e adeguati chiarimenti entro e non oltre il decimo giorno antecedente alla data (ossia il 19 giugno 2019) fissata per la successiva discussione in Camera di consiglio sulle risultanze del citato piano di riequilibrio.

Con nota n. 3456 del 24.5.2019, acquisita al protocollo Corte dei conti n. 4026 del 27.5.2019, il Sindaco e il Responsabile Finanziario del Comune di Cosenza richiedevano una congrua proroga agli adempimenti di cui alla deliberazione n. 66/2019; con nota n. 4081 del 28.5.2019 il Presidente della Sezione concedeva all’Ente proroga fino al 1° luglio 2019.

Il Comune, quindi, forniva primi chiarimenti in ordine alla propria posizione debitoria e creditoria verso la Regione Calabria con nota nn. ID 2278/2019 del 31.5.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 4311 del 3.6.2019); con successiva nota n. ID 2911 del 1.7.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 4957 del 2.7.2019), venivano aggiunte ulteriori precisazioni in merito ai rapporti in essere con la Regione ed era dato riscontro alle altre richieste istruttorie di cui alla deliberazione n. 66/2019.

Parallelamente, onde approfondire la tematica dei rapporti di credito e debito del Comune di Cosenza rispetto alla Regione, la Sezione effettuava altri approfondimenti istruttori, chiedendo all’Amministrazione regionale di trasmettere i documenti alla base delle proprie pretese creditorie nei confronti del Comune (cfr. nota istruttoria n. 4612 dell’11.6.2019).

La Regione forniva quanto richiesto con nota n. n. 255143/SIAR dell’8.7.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 5033 del 9.7.2019).

Perveniva inoltre alla Sezione il verbale n. 39 dell’8.7.2019 (acquisito al prot. Corte dei conti n. 5048 del 10.7.2019), con cui il Collegio dei Revisori del Comune di Cosenza effettuava la propria relazione sullo stato di attuazione del PRFP per il secondo semestre 2018.

Nella Camera di consiglio odierna, il Sindaco ha illustrato l’attività di indirizzo politico svolta a partire dal 2011. In particolare ha affermato di aver risolto, in collaborazione con la Prefettura, il problema delle cooperative; di aver incentivato la raccolta differenziata dei rifiuti; di aver realizzato numerose opere pubbliche.

Sotto il profilo finanziario, ha ribadito i dati contenuti nelle controdeduzioni in precedenza depositate.

Ha concluso, quindi, chiedendo che vengano valutate le argomentazioni esposte nelle controdeduzioni predette.

Infine, l'avv.to Agostino Rosselli ha richiamato quanto esposto nelle controdeduzioni in relazione ai rapporti di credito-debito con la Regione Calabria, per la fornitura idrica.

## DIRITTO

Preliminarmente, come affermato dalla recente sentenza delle SS.RR., in speciale composizione di questa Corte, n. 18/2019, il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale presenta una duplice natura, ricognitiva e programmatica. Sotto il primo profilo, presuppone una corretta rappresentazione delle poste contabili e, in particolare, della massa passiva da ripianare e, per l'aspetto programmatico, si sostanzia in un giudizio valutativo circa l'idoneità delle misure previste rispetto all'obiettivo del risanamento dell'ente, mediante riequilibrio strutturale dei conti (cfr. *ex multis*, Sezioni riunite n. 15/2019/EL; Sezione delle autonomie, deliberazione 26 aprile 2018, n. 5/SEZAUT/2018/INPR).

La Corte costituzionale inoltre, con la recente sentenza n. 18/2019, ha inquadrato le verifiche della Corte dei conti in materia di PRFP nella categoria del controllo di legittimità-regolarità, in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo della Corte dei conti sui bilanci degli enti locali, che sono strumentali al rispetto degli *"obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio"* (cfr. anche sentenza n. 39/2014). Con sentenza n. 228/2017 (richiamata dalla citata pronuncia n. 18/2019), il Giudice delle leggi ha ritenuto evidente che i controlli del titolo VIII del T.U.E.L. consistono in controlli di legittimità-regolarità e che appartengono a tale *"categoria: a) la determinazione di misure correttive per gli enti in predissesto (art. 243-bis, comma 6, lettera a, del TUEL); b) l'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio (art. 243-quater, comma 3, del TUEL); c) gli accertamenti propedeutici alla dichiarazione di dissesto (art. 243-quater, comma 7, del TUEL). Si tratta di funzioni (...) in cui l'attività della Corte dei conti risulta rigorosamente ancorata a parametri legali, tanto che la stessa attività di controllo è sottoponibile al sindacato giurisdizionale delle Sezioni riunite in speciale composizione, in conformità ai principi contenuti nella sentenza n. 39 del 2014 di questa Corte"*. La

circostanza che trattasi di un controllo ancorato a parametri normativi esclude, in sé, che l'azione della magistratura contabile possa essere suscettibile di comprimere gli spazi di autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuti agli enti locali.

Ciò premesso, si osserva che la presente deliberazione, di seguito alla prima fase di esame avviata con la deliberazione n. 66/2019, porta a compimento la valutazione del controllo del PRFP del Comune di Cosenza nelle annualità 2015, 2016, 2017 e 2018.

Si richiama, preliminarmente, quanto già evidenziato nella premessa della deliberazione n. 66/2019, ossia la totale atipicità del PRFP del Comune di Cosenza, il quale non presenta un disavanzo quantificato precisamente né prevede una rateizzazione dell'ammortamento della "massa passiva" 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 pluriennale 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 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.

Ciò premesso, si osserva che, 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 (€ 114.751.000,00), la Sezione, nel monitorare il PRFP di Cosenza, ha dovuto necessariamente effettuare un confronto, voce per voce, tra le leve di risanamento e gli obiettivi di equilibrio tracciati dall'Ente ed i risultati via via conseguiti; pertanto lo

schema di esposizione che è stato seguito nella deliberazione n. 66/2019, e che si ritiene di dover seguire anche in queste considerazioni conclusive sul PRFP, 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. Inoltre, 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.

La Sezione, inoltre, ha ritenuto di dedicare attenzione alla 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”*.

Fatta questa doverosa premessa, va evidenziato che il Comune di Cosenza, con nota n. ID 2911 del 1.7.2019, ha sostenuto che la “atipicità” del proprio PRFP consisterebbe nel fatto che il piano medesimo venne adottato da un Ente in avanzo di amministrazione (cfr. nota Comune di Cosenza n. ID 2911/2019, pag. 2: *“non può essere sottaciuto... che il risultato di amministrazione relativo al ricorso all’esercizio precedente al ricorso alla procedura di cui all’art. 243 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (esercizio finanziario 2012) coincide con un “avanzo” di € 1.885.648,09 interamente vincolato. Nelle successive annualità e fino al 2018 il Comune ha registrato risultati di amministrazione che no hanno richiesto l’applicazione di disavanzi sui futuri esercizi ai sensi dell’art. 188 del citato decreto”*) con un deficit da ripianare solo

“potenziale”, costituito da “*futuri fabbisogni finanziari*” (cfr. nota cit., *ibidem*). Il Comune evidenzia che “*il disavanzo che oggi viene espresso*” sarebbe quindi, in qualche modo, stato coperto *ex ante* – in chiave preventiva per così dire – dal PRFP. Infatti, il Comune afferma che: “*il deficit ancora da ripianare, scaturente da una puntuale ricognizione delle passività potenziali, debiti fuori bilancio, revisione dei residui, ecc. non può considerarsi “ulteriore” rispetto al disavanzo enunciato nel PRFP, attesa la sua atipica quantificazione e qualificazione, nonché riduzione dello stesso. Il disavanzo, quindi, che oggi viene espresso, è il disavanzo di amministrazione dell’Ente, il vero ed attuale deficit, che dovrà necessariamente trovare considerazione e copertura attraverso la prossima manovra di salvaguardia degli equilibri di bilancio in corso e secondo le misure correttive che nel presente documento vengono indicate... L’atipicità del piano ha finito per incidere sugli obiettivi intermedi di risanamento... finendo per trasformare gli obiettivi di miglioramento della gestione finanziaria (in primis gli obiettivi sulla riscossione) negli unici obiettivi intermedi da realizzare durante il percorso di risanamento, prescindendo dall’effettivo recupero di un qualsivoglia disavanzo*” (cfr. nota Comune di Cosenza n. ID 2911/2019, pag. 2).

Quindi, il PRFP viene visto come uno strumento di individuazione di disavanzi potenziali e futuri da coprire con manovre anch’esse future (o comunque rideterminate ex post, con la citata nota dell’1.7.2019) e suscettibili di adattamento (“*la prossima manovra di salvaguardia degli equilibri di bilancio in corso e secondo le misure correttive che nel presente documento vengono indicate*”), poco influenzate dal raggiungimento degli obiettivi intermedi, del resto “limitati” nella loro portata in quanto coincidenti con la sola capacità di riscossione, comunque non significativa dal momento che... nessun disavanzo doveva essere in passato recuperato.

La inverosimile teoria espressa dall’Ente contrasta frontalmente con la vigente normativa e con la funzione stessa del riequilibrio finanziario, il quale non è uno strumento di individuazione di disavanzi potenziali e futuri, come erroneamente ritenuto dall’Ente; infatti, il presupposto per l’adozione del PRFP è che vi sia uno squilibrio strutturale in atto che, ai sensi dell’art. 243 bis T.U.E.L., deve essere rilevato con puntuale individuazione del disavanzo di amministrazione emerso e dei debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell’art. 194 T.U.E.L., senza che sia ammissibile una quantificazione “*in fieri*” della massa passiva. Come recentemente evidenziato dalla Corte costituzionale, inoltre, “*la preesistenza di un avanzo di amministrazione è del tutto incompatibile con la preesistenza o l’avviamento del piano pluriennale di riequilibrio*”

(sentenza n. 105 del 2019): a fondamento del piano, come ribadito dal supremo giudice delle leggi, vi deve essere uno squilibrio strutturale. Questo squilibrio, nella fattispecie, è espresso da una massa passiva che - seppur non sempre puntualmente quantificata - è stata cristallizzata, anche nelle sue modalità di ripiano, dalle dichiarazioni a suo tempo trasfuse nel PRFP approvato dal Comune con delibera C.C. n. 44 del 2013. Inoltre, i dati contabili (massa passiva e attiva) dichiarati dal Comune e la manovra di risanamento definita dal Comune medesimo secondo tempi e modi ritenuti congrui dall'Ente sono stati definitivamente consolidati a seguito della pronuncia delle SS.RR. n. 2/2015/EL.

In sostanza, è il Comune di Cosenza che ha a suo tempo scelto, in piena autonomia, di ricorrere ad una procedura con cui fronteggiare un disavanzo prospettato come certo e stimato in € 114.751.000,00; ha scelto pure, sempre in piena autonomia, di attuare una manovra di risanamento che non prevedeva applicazione di quote di *deficit* annuale ma doveva solo seguire un certo ritmo di riscossione e di spesa, certamente non suscettibile di aggiustamenti radicali, stante la tipicità dei piani di riequilibrio pluriennale. Infatti, come puntualmente evidenziato dalla Sezione delle Autonomie, *"nel piano di riequilibrio la congruenza delle previsioni rispetto allo scopo di ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, dipende da numerose ed articolate misure dirette ad aumentare le risorse e a diminuire le uscite. Misure che si bilanciano nel percorso di riequilibrio e che non possono essere arbitrariamente rimodulate"* (Sezione delle Autonomie n. 4/2015/INPR). In ragione di ciò, le modifiche dei piani di riequilibrio sono possibili solo entro limiti molto ristretti e tassativi, ove concesso dal legislatore con disciplina tipica (cfr., sul punto, deliberazioni n. 32/SEZAUT/2015/INPR, n. 13/SEZAUT/2016/QMIG, n. 9/SEZAUT/2017/QMIG).

Proprio la definitività assunta dalla programmazione di risanamento - che è, si ribadisce ancora, pienamente conforme alla *voluntas* a suo tempo espressa dall'Ente - fa sì che la Sezione debba appurarne il decorso tenuto conto delle sue peculiarità, da adattare al contesto normativo vigente, che ha subito radicali mutamenti a seguito della entrata in vigore, nel 2015, del d.lgs. 118 del 2011. A tal riguardo, non può non evidenziarsi che, in assenza di un ritmo di rientro del disavanzo delineato dal PRFP, le stesse SS.RR. hanno definito "essenziale", per la caratterizzazione del risanamento medesimo, la dinamica previsionale dell'andamento delle entrate (cfr. sentenza n. 2/2015/EL).

Del resto, qualora si accedesse al ragionamento del Comune, secondo cui il piano di riequilibrio dallo stesso approvato non esprimerebbe disavanzi ma sarebbe finalizzato a soddisfare squilibri futuri e suscettibile di aggiustamenti in corso di “manovre di bilancio”, oltre a non presentare “indici di risanamento intermedio” da verificare perché nessuno di essi è significativo, ciò impedirebbe qualunque forma di monitoraggio.

Invece, appare evidente che, anche nella fattispecie, occorre, in osservanza degli artt. 243 quater comma 3 e 243 bis, comma 6, T.U.E.L. assicurare, nonostante la detta particolarità del piano, un congruo monitoraggio; ciò può avvenire solo mediante una analisi puntuale dei singoli scostamenti sulla scorta delle indicazioni ricavabili anche dalla più volte citata sentenza SS.RR. n. 2/2015/EL.

Tale analisi, che verrà effettuata nella prima parte della presente deliberazione, tiene conto anche degli aspetti salienti della situazione economico-finanziaria dell'Ente (affrontata nella seconda parte della deliberazione) nel presupposto che l'accertamento di un eventuale grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano comporta l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011 (art. 243 quater, comma 7, T.U.E.L.) e non possa, quindi, prescindere da una valutazione degli equilibri attuali dell'Ente e dal sostanziale emergere di una situazione di dissesto occulto. Ciò è conforme a quella analisi “sostanziale” e non “ragionieristica” che la Sezione si è prefissata, ed in linea con gli insegnamenti della Sezione delle Autonomie, secondo cui: *“l'esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio non può... limitarsi ad una mera verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall'ente locale, ma... deve prendere in esame la situazione complessiva valutando anche ogni eventuale elemento sopravvenuto”* (deliberazione n. 36/SEZAUT/2016/QMIG).

La presente deliberazione sarà quindi composta di tre parti:

- 1) “monitoraggio” del PRFP in ciascuna annualità compresa fra il 2015 e il 2018;
- 2) valutazione essenziale della attuale situazione economico-finanziaria dell'Ente, onde verificare se il PRFP abbia arrecato e stia arrecando un effettivo risanamento degli equilibri contabili;
- 3) conclusioni sulla applicazione dell'art. 243 quater, comma 7, T.U.E.L. (sussistenza di una condizione di dichiarazione di dissesto tipizzata).

Lo schema seguito per la valutazione delle annualità del PRFP ricalca gli aspetti salienti fissati dalla sentenza SS.RR. n. 2/2015/EL, “approvativa” del PRFP.

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.

Per le sue valutazioni, la Sezione ha esaminato con cura i flussi di cassa, onde rendere confrontabili i dati del PRFP (elaborato prima dell’avvento della “competenza finanziaria potenziata”) con quelli, a consuntivo, dell’esercizio 2015 e successivi.

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.

Per la parte prima e seconda della presente deliberazione, ciascun argomento verrà diviso in tre paragrafi:

- nel primo, verrà dato conto delle considerazioni già effettuate dalla Sezione con deliberazione n. 66/2019;
- nel secondo, verranno esposte le controdeduzioni dell’Ente che, sia detto fin da adesso, si riferiscono, in generale, alle censure mosse dalla deliberazione n. 66/2019 senza distinzioni per gli specifici esercizi;
- nel terzo, verranno formulate le osservazioni conclusive della Sezione dopo l’esame delle controdeduzioni dell’Ente.

**PRIMA PARTE. MONITORAGGIO DEL PRFP.**

## ESERCIZIO 2015 - PRIMO E SECONDO SEMESTRE.

### Considerazioni di cui alla deliberazione n. 66/2019.

Si riportano, di seguito, le considerazioni contenute nella deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Calabria n. 66/2019, notificate al Comune di Cosenza onde consentire la presentazione di controdeduzioni in merito al mancato rispetto degli obiettivi intermedi di risanamento nell'esercizio 2015.

#### 1. Analisi delle entrate.

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

Come pure evidenziato dalla deliberazione n. 66/2019, 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; 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 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).

**La delibera n. 66/2019 evidenziava, quindi, che sotto questo profilo, nel 2015, il PRFP appariva, 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 rendiconto<sup>1</sup>, che è trasposta nella seguente tabella:

---

<sup>1</sup> 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

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 crediti per € 5.041.822,30 (pari al 5% dello stock e inferiori, in valori assoluti, di € 10.398.521,03 rispetto al preventivato).

**La deliberazione n. 66/2019 evidenziava quindi che, anche in questo caso, nel 2015 il PRFP appariva, 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	UEB18	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

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. Con verbale di "monitoraggio" del II semestre 2018 (verbale n. 39/2019), i Revisori hanno adottato la metodologia di calcolo corretta.

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%).

**Quindi, come già evidenziato dalla deliberazione n. 66/2019, anche sotto tale profilo, nel 2015, il PRFP appare 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
<b>Totale</b>	<b>6.012.181,00</b>	<b>6.212.071,00</b>	<b>5.230.703,00</b>							
Totale alienazioni 2012-2014	<b>TOTALE €. 54.069.876,00</b>									

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, sono stati 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 rilevantissimo 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.**

Nell'esercizio, 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 nette<sup>2</sup> 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 reimputazioni<sup>3</sup> 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).

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Cfr. nota precedente.

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, nella deliberazione n. 66/2019, 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 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, la deliberazione n. 66/2019 evidenziava che la capacità di pagamento in conto competenza dell'Ente non era realmente migliorata nel 2015 e che, in definitiva, le previsioni del PRFP, in punto di incremento di tale capacità, erano 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, come evidenziato dalla deliberazione n. 66/2019, la gestione della spesa in conto residui conferma 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 sono 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:

<b>DEBITI FUORI BILANCIO E PASSIVITA' POTENZIALI</b>						
	esercizio 2013	esercizio 2014	esercizio 2015	esercizio 2016	esercizio 2017	esercizio 2018
Debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento	<b>1.329.482,00</b>	-	-	-	-	-
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
<b>Totale</b>	<b>2.701.123,00</b>	<b>4.871.641,00</b>	<b>4.621.641,00</b>	<b>2.371.641,00</b>	<b>2.371.641,00</b>	<b>1.797.830,00</b>

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.

La deliberazione n. 66/2019 ha contestato al Comune che, dalla documentazione agli atti della Sezione, risultava l'adesione 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 confermava (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., 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. 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, secondo quanto asserito dalla Regione l'Ente deve ancora versare ca € 11,5 mln rispetto a quanto concordato.

Sul punto la citata deliberazione n. 66/2019, nel rilevare che le misure di risanamento previste nel piano risultano evidentemente inadeguate (sia in termini di competenza che di cassa), enunciava le perplessità della Sezione 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.

La predetta deliberazione n. 66/2019 effettuava anche alcune considerazioni sui debiti rimasti occulti, specificando 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. avevano 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 comunicava 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.

La Sezione, pertanto, contestava all’Ente che **tale rilevante passività, risalente a data anteriore al PRFP, non era stata ricondotta nelle scritture contabili e non era stata adeguatamente fronteggiata con la programmazione di risanamento che, quindi, sul punto appariva 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 la deliberazione n. 66/2019 evidenziava che il Collegio dei Revisori dava 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).

---

### **Controdeduzioni del Comune.**

---

Di seguito, si riportano, per ogni osservazione di cui alla deliberazione n. 66/2019, i contenuti delle controdeduzioni del Comune di Cosenza (di cui alla prot. ID 2911 dell’1.7.2019 e relativi allegati).

#### **1. Analisi delle entrate.**

In merito all’andamento delle entrate, il Comune:

- **Non ha controdedotto nulla di specifico sulle deviazioni dal target per le riscossioni di competenza;**

- Ha sostenuto che le riscossioni in conto residui sarebbero migliori rispetto a quelle considerate dalla Sezione, in quanto occorrerebbe utilizzare, nel calcolo delle percentuali di realizzo, non il rapporto fra “residui all’1.1.” e “residui riscossi”, ma quello fra “residui al netto delle partite creditorie riaccertate” e “residui riscossi”. Utilizzando il criterio indicato dal Comune, per il 2015 le riscossioni in conto residui del titolo I ammonterebbero al 63,65% dello stock, del titolo III al 49,8% (cfr. tab. pag. 4 delle deduzioni di cui alla nota ID 2911/2019).

Il Comune ha comunque ammesso uno “scostamento generale” dagli obiettivi del PRFP, principalmente a causa dell’imperizia dell’Agente riscossore (“Equitalia Sud”) che è stato quindi sostituito nel 2017 con altro agente (Società Municipia spa). Il nuovo agente riscossore sarebbe stato in fase di *start up* fino al secondo semestre 2018; solo a quella data “si è proceduto ad un invio massivo di solleciti di pagamento per euro 21.149.826, avvisi di accertamento per euro 4.459.261, ingiunzioni di pagamento e pignoramenti per euro 4.772.810” (cfr. nota citata, pag. 3).

Per quanto attiene al precedente agente, “le risorse ancora in carico a Equitalia Sud ammontano a circa 200 milioni di euro per le quali non risultano concrete azioni di recupero e pertanto è in corso di valutazione presso lo Staff legale dell’Ente la possibilità di avviare un’azione legale nei confronti del Concessionario” (cfr. lettera cit., *ibidem*).

**Il Comune non ha controdedotto alcunchè in merito alla mancata realizzazione di alienazioni immobiliari.**

## **2. Analisi delle spese.**

Il Comune sostiene come in relazione alla spesa corrente “la riduzione abbia superati le previsioni del PRFP. L’analisi della spesa corrente e i relativi obiettivi in termini di riduzione rappresenta un dato di analisi sostanzialmente differente da quello relativo alla capacità di smaltimento della spesa... il solo dato relativo al 2015 è influenzato dalle reimputazioni derivanti dal riaccertamento straordinario... per euro 10.508.887,46. Il dato relativo alla spesa del 2018 è influenzato dai Trasferimenti Correnti derivanti da entrate a specifica destinazione per 5,2 milioni di euro”.

Secondo il Comune, nel 2015 sarebbe stata consuntivata una “variazione assoluta della spesa corrente rispetto all’anno base” di € 2.626.904, una “variazione % della spesa corrente rispetto all’anno base” del 3,30% (cfr. tabella pag. 6 della nota citata).

Per quanto riguarda il quadro dei debiti fuori bilancio, si riporta una breve sintesi delle dichiarazioni dell'Ente.

*In primis*, come si vedrà più dettagliatamente *infra* (cfr. parte seconda della presente deliberazione, paragrafo n. 4) Cosenza nega recisamente di avere debiti nei confronti della Regione Calabria per servizio idropotabile.

Stando ai debiti che vengono invece pacificamente ammessi dall'Ente, la situazione è la seguente.

Per quanto attiene al servizio RR.SS.UU., emerge che si tratta di complessivi € 19.072.731,99 tutti fuori bilancio e da riconoscere (cfr. dichiarazione del Responsabile Finanziario n. 2892 del 1.7.2019, allegata alla nota ID 2911 di pari data). Quindi, i debiti inclusi nel PRFP come "oneri per il Commissario Ambientale" per € 12.906.000,00 non sono stati in realtà mai riportati fra le scritture contabili.

Dalla nota n. ID 2911 dell'1.7.2019 si ricavano ulteriori informazioni su quanto allo stato pagato per tariffa rr.ss.uu.; in particolare, emerge la seguente situazione:

Comune di Cosenza - situazione debitoria verso la Regione per RR.SS.UU.			
	somma dovuta	somma pagata	note
Rateizzazione Equit. Commissario emergenza ambientale 2008/2012	9.434.776,66	4.510.447,66	pagamento sospeso a causa di contrasti con Ag. Riscossioni
Rateizzazione Regione Commissario ad acta 2013/2015	2.872.073,58	1.594.645,33	stipulato un piano di rientro, onorato solo in parte; il Comune ha chiesto di poter aderire a nuovo piano
Rateizzazione Regione Commissario ad acta 2016	2.327.712,50	698.612,49	
Debito Regione in corso di rateizzazione rr.ss.uu. 2017	2.225.496,13	0,00	Il Comune ha chiesto rateizzazione
Debito Regione in corso di rateizzazione rr.ss.uu. 2018	2.212.673,12	0,00	Il Comune ha chiesto rateizzazione
TOTALE	19.072.731,99	6.803.705,48	
fonte: nota Comune di Cosenza n. ID 2911/2019			

Quindi, secondo quanto dichiarato dal Comune di Cosenza, in materia di RR.SS.UU., dopo l'approvazione del PRFP, si sono accumulati ulteriori debiti, per complessivi € 9.637.955,33, tutti fuori bilancio (e probabilmente tali destinati a rimanere se non avesse condotto specifiche verifiche sul punto la Sezione). Sempre

secondo quanto dichiarato dall'Ente, dei debiti complessivi (pari a € 19.072.731,99) sono stati pagati solo € 6.803.705,48, giacchè per la restante parte sono in atto sospensioni o richieste di rateizzazione. Anche i debiti per cui avrebbe dato copertura il PRFP sono rimasti in gran parte non onorati: infatti, i debiti nei confronti del Commissario Ambientale maturati anteriormente al 2013 erano inclusi nel PRFP e avrebbero dovuto essere onorati nel periodo 2013-2018.

Oltre a ciò, il Responsabile Finanziario ha attestato i seguenti debiti ancora da riconoscere e da finanziare:

<b>DFB da riconoscere e finanziare - dichiarazione Resp. Fin.</b>	
Provenienza/Soggetto creditore	importo
Settore Cultura	291.825,00
Settore Patrimonio	496.998,76
Settore Infrastrutture	5.878.166,48
AMACO spa	1.198.967,39
<b>Totale</b>	<b>7.865.957,63</b>
fonte: nota n. ID flusso 2892/2019	

In aggiunta a ciò, vanno considerati i DFB dichiarati dal Responsabile dell'Avvocatura. Le dichiarazioni rese dal Dirigente con nota ID flusso n. 591 del 27.6.2019 (sempre allegata alla nota ID 2911/2019) si possono così rappresentare:

Comune di Cosenza - DFB da sentenze e atti esecutivi			
	Importo del debito	importo pagato	note
sentenze esecutive anno 2013	1.236.882,95	941.671,53	
sentenze esecutive anno 2015	1.129.575,89	1.027.462,22	
sentenze esecutive anno 2016	1.011.270,53	1.004.671,08	
sentenze esecutive anno 2017	97.067,04	97.067,04	
sentenze esecutive anno 2018	695.400,11	644.475,37	
sentenze esecutive anni compresi fra il 2009 e il 2019 (allegato A nota ID 2911/2019)	969.506,27	0,00	riconoscimento con delibera C.C. 27.6.2019
sentenze esecutive anni compresi fra il 2006 e il 2019 (all. B nota ID 2911/2019)	1.250.623,52	0,00	da riconoscere in sede di salvaguardia di bilancio
sentenze esecutive da espropri (all. C nota ID 2911/2019)	2.037.000,00	0,00	da riconoscere in sede di salvaguardia di bilancio
Pignoramenti 2018	239.258,13	239.258,13	sono DFB ancora da riconoscere (verranno riproposti in sede di salvaguardia di bilancio)
Pignoramenti 2019	43.205,50	43.205,50	sono DFB ancora da riconoscere (verranno proposti in sede di salvaguardia di bilancio)
<b>TOTALE</b>	<b>8.709.789,94</b>	<b>3.997.810,87</b>	
di cui da riconoscere formalmente	3.570.087,15		
<b>Totale debiti non onorati</b>	<b>4.711.979,07</b>		

fonte: attestazione Resp. Avvocatura comunale nota n. ID flusso 591 del 27.6.2019

Quindi, riepilogando, la complessiva situazione dei DFB del Comune di Cosenza (sempre in disparte i debiti collegati al servizio idrico) è la seguente:

Totale DFB Comune di Cosenza				
Debiti riconosciuti nel periodo 2013-2019	DFB da riconoscere	debiti pagati	debiti da pagare	note
5.139.702,79	3.570.087,15	3.997.810,87	4.711.979,07	DFB da sentenze esecut.e pignor.
0	7.865.957,63	0	7.865.957,63	DFB dichiarati da Resp. Fin.
0	19.072.731,99	6.803.705,48	12.269.026,51	DFB derivanti da RR.SS.UU.
<b>Totale</b>	<b>30.508.776,77</b>	<b>10.801.516,35</b>	<b>24.846.963,21</b>	

fonte: rielaborazione su dati trasmessi dal Comune con nota ID 2911/2019 e allegati

Come si nota, nel periodo 2013-2019 l'Ente ha riconosciuto DFB per soli € 5.139.702,79, a fronte di passività da riconoscere (alcune assai risalenti: oltre al debito verso il Commissario per l'emergenza rifiuti vi sono sentenze esecutive risalenti addirittura al 2006) per € 30.508.776,77.

I debiti pagati (alcuni onorati anche senza previo riconoscimento in bilancio, secondo una prassi chiaramente non legittima perché rende non trasparenti le

scritture contabili: cfr., anche, in termini analoghi, SRC Sicilia, n. 153/2018) sono stati nel complesso € 10.801.516,35; ne restano, quindi, da onorare per € 24.846.963,21

---

### Osservazioni conclusive della Sezione.

---

Alla luce delle controdeduzioni del Comune, la Sezione osserva conclusivamente, in merito al monitoraggio del PRFP per l'esercizio 2015, quanto segue.

Risulta confermata la violazione degli obiettivi di risanamento per quanto attiene alla gestione delle entrate.

Infatti, in linea generale, il Comune stesso ha confermato gli scostamenti dai *target* del PRFP e non ha saputo, a ben sei anni dall'inizio del percorso di risanamento, assumere concrete iniziative che potessero garantire il rispetto degli obiettivi da piano. Significativamente:

a) le presunte disfunzioni evidenziate dall'Agente riscossore "Equitalia Sud" sono state affrontate - in parte - solo nel 2017 e, nonostante il Comune dichiari che il concessionario non ha tempestivamente posto in essere azioni di recupero per un consistente ammontare di risorse (ca 200 mln di euro), non sono state intraprese efficaci azioni volte a porre rimedio a questa grave disfunzione, che sicuramente affonda le sue radici nel tempo;

b) le iniziative assunte nel cambio di agente riscossore sono incerte nei loro positivi effetti e appaiono, in ogni caso, tardive, considerata la gravità della situazione da tempo manifestata nel comparto riscossioni.

Venendo agli argomenti difensivi più specificamente spesi, per quanto attiene alle riscossioni in conto residui - per il cui calcolo il Comune ritiene di dover utilizzare il (più favorevole) rapporto fra "residui al netto delle eliminazioni da riaccertamento" / "residui riscossi" - si evidenzia *in primis* che la deliberazione n. 66/2019 ha messo a raffronto (stanti le nuove regole introdotte dal d.lgs. 118/2011, che hanno inciso sull'accertamento delle entrate) i flussi monetari attesi ed effettivi; tale raffronto ha mostrato il fallimento degli obiettivi prefissati dal piano (cfr. *supra*).

Peraltro, si osserva che il criterio proposto dal Comune nel calcolo delle riscossioni in conto residui appare fallace, per due ordini di ragioni.

*In primis* è la stessa Sezione delle Autonomie che ha indicato le modalità di calcolo della percentuale di riscossione in conto residui nella predisposizione dei PRFP: in particolare, nelle linee guida per l'esame dei "piani" di cui alla deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, ribadite dalla più recente deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR, la capacità di smaltimento/realizzo è calcolata mettendo a rapporto i residui iniziali e quelli riscossi a fine esercizio (cfr. punto n. 8 dello schema istruttorio accluso alle citate delibere). Quindi, è evidente che tale criterio, se seguito in fase di previsione di risanamento, deve essere seguito anche a consuntivazione, nell'analisi del raggiungimento degli obiettivi intermedi: diversamente, si avrebbero risultati fra loro non confrontabili perché rappresentanti rapporti diversi (l'uno, calcolato sui residui all'1.1. al lordo di eventuali riaccertamenti, l'altro calcolato di fatto *ex post*, "depurando" i residui all'1.1. dalle cancellazioni intervenute in corso di esercizio).

In secondo luogo, nel caso di specie e come già rilevato in precedenza, il Comune di Cosenza ha effettuato nel 2015 una copiosa revisione dei residui (ordinaria e straordinaria) che, in disparte ogni valutazione sulla sua correttezza, non consente di confrontare le previsioni del PRFP e i dati di rendiconto per quanto attiene al *quantum* delle partite residuali. Anche per tale motivo si è ritenuto di dover particolarmente valorizzare, per comprendere la capacità di riscossione, gli effettivi flussi di cassa realizzati in entrata.

**Va detto, anche, che il Comune non ha presentato controdeduzioni su censure specifiche e di non trascurabile rilevanza, quali:**

- **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); 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%);**
- **La mancata dismissione del patrimonio immobiliare, che pure doveva essere preziosa leva di risanamento.**

Per quanto attiene alle spese, ci si limita a due osservazioni.

In primo luogo, la Sezione ha confrontato i dati da consuntivo con quelli proiettati nel PRFP sotto il profilo della dinamica dello smaltimento delle spese, come individuata dall'Ente a pag. 56 del documento (che riporta le percentuali di pagamento della spesa corrente); il Comune ha invece controdedotto evidenziando altri dati, ossia quelli riportati a pag. 73 del PRFP, relativi alla "riduzione della spesa corrente".

La Sezione ha analizzato la dinamica di smaltimento della spesa corrente perché è quella che realmente esprime la capacità di fronteggiare il debito, anche sulla scorta delle osservazioni svolte su Cosenza dalle SS.RR. in speciale composizione (cfr. sentenza n. 2/2015/EL). Ci si spiega meglio. Il contenimento della spesa corrente è certamente obiettivo prezioso ai fini del risanamento; tuttavia, questo obiettivo di per sé non è significativo se non accompagnato da una complessiva capacità di non creare nuovo debito, quindi di evitare che si creino nuovi debiti e residui passivi e di garantire che quelli in essere vengano smaltiti tempestivamente, anche per evitare il formarsi di oneri accessori.

La Sezione, sotto questo profilo, ha preso atto che nel 2015 vi è stata una riduzione di alcune voci di spesa, sottolineata anche dai Revisori dell'Ente (es. interventi n. 3 e 5, costi del personale); tuttavia, le risultanze complessive a rendiconto evidenziano che non si assiste ad una vera e propria capacità di non creare nuova spesa e fare fronte a quella già esistente, non originando nuovi residui e anzi smaltendo quelli vetusti.

Fatta questa premessa, per quanto attiene ai dati da ultimo trasmessi dall'Ente, va detto che essi non sono pienamente confrontabili con quelli da piano, in quanto creati con aggregati differenti (per stessa ammissione dell'Ente, che utilizza dati in parte ricompresi nella tabella a pag. 74<sup>4</sup>); inoltre, nel confronto con i dati da piano emerge comunque un mancato rispetto degli obiettivi intermedi, come si evince dalla seguente tabella:

---

<sup>4</sup> In ogni caso, i dati di cui alla tabella a pag. 74 sono anch'essi non confrontabili con la situazione finanziaria del Comune: i debiti fuori bilancio emersi sono molto maggiori di quelli ipotizzati nel calcolo degli oneri straordinari, così come, con l'avvento del d.lgs. 118 del 2011, il Fondo Svalutazione Crediti è stato nel frattempo superato dal Fondo Crediti Dubbia Esigibilità.

Consuntivo 2015: raffronto revisione della spesa		
	Proiezione da PRFP	dato comunicato dal Comune
Titolo I	73.932.981	77.031.055
Variazione assoluta della spesa corrente rispetto all'anno base	-5.724.978	2.626.904
Variazione % della spesa corrente rispetto all'anno base	-7,19	3,30%
Fonte: dati da PRFP, pag. 73; dati trasmessi dal Comune con nota ID 2911/2019		

In più, nella spesa vanno incluse tutte le passività non formalizzate nel bilancio, in quanto fuori bilancio o occulte. Su questi aspetti, le controdeduzioni non smentiscono le osservazioni di cui alla deliberazione n. 66/2019 ed anzi si è potuto ricostruire - a seguito della attività istruttoria svolta - che oltre 30 mln di euro di debiti sono, allo stato, non contemplati nel bilancio di Cosenza per ammissione dello stesso Comune.

Ci si soffermerà diffusamente nella seconda parte della presente deliberazione su questa grave irregolarità; sia sufficiente, in questa prima parte - ove si mettono a raffronto i dati da consuntivo e quelli da PRFP per valutare il perseguimento degli obiettivi intermedi - evidenziare che il piano prevedeva che, nel decennio 2013-2022, potessero emergere, oltre ai debiti verso il Commissario per l'ambiente (ca 12 mln), ulteriori DFB prudenzialmente stimati per € 6.209.000,00: ne sono sorti - al netto dei debiti verso il predetto Commissario - ca 23 mln, ossia quattro volte tanto.

Questi debiti sono in gran parte emersi a seguito delle sollecitazioni della Sezione: sono poste per lo più vetuste che dovevano trovare già riconoscimento e copertura nel PRFP e comunque nei bilanci anteriori al consuntivo 2018. La loro mancata inclusione in tali bilanci ha alterato *in melius* i risultati di amministrazione e la rappresentazione della spesa e ha consentito il rispetto dei vincoli di finanza pubblica (si veda, sul punto, più diffusamente parte seconda della presente deliberazione).

I predetti debiti, inoltre, sono allo stato privi in gran parte di copertura e, comunque, non onorati per ca 24 mln; tale cifra include anche parte delle passività verso il citato Commissario, che il PRFP riteneva di poter soddisfare integralmente

nel periodo 2013-2018. Non è chi non veda come nel 2015 – e negli esercizi successivi – il PRFP sia stato, sotto questo profilo, gravemente disatteso.

**Conclusivamente, anche alla luce delle difese dell'Ente, si ritiene che risultino pienamente confermate le censure già mosse nella deliberazione n. 66/2019 e che, nell'esercizio 2015, il PRFP del Comune di Cosenza sia stato gravemente disatteso in tutti i principali "obiettivi intermedi" e precisamente in ordine a :**

- **Capacità di realizzo delle entrate di competenza e in conto residui**, per le quali le percentuali di riscossione sono state nettamente inferiori a quelle necessarie al risanamento (per le entrate di competenza del titolo I è stato incassato il 63% dell'accertato a fronte del 90% preventivato; per il titolo III, il 16% a fronte del 40% preventivato; per i residui, le riscossioni effettivamente realizzate sono state del 14% per il titolo I, a fronte del 19% preventivato, e del 5% del titolo III, a fronte del 17% preventivato);
- **Mancato incremento dei proventi tributari**: 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;
- **Mancato recupero dell'evasione fiscale** (per recupero da evasione fiscale il PRFP prevede incassi, nel decennio, per ca 16 mln di euro: nel 2015 gli introiti della specie relativi alla voce ICI/IMU sono stati inferiori ai 200 mila euro);
- **Mancato realizzo di entrate da vendita di immobili** (nell'esercizio gli incassi sono stati pari a € 190.880,27 a fronte di € 5.230.703,00 stimati dal PRFP);
- **Mancato contenimento della spesa corrente - anche a motivo della crescita dei DFB - e mancato suo smaltimento secondo il ritmo previsto** (nel 2015 la percentuale di smaltimento della spesa corrente è di 2 punti percentuali inferiore al PRFP per la competenza);
- **Accumulo di DFB**, in gran parte allo stato non pagati, oltre i limiti del piano; il documento di risanamento prevedeva DFB di futura emersione "prudenzialmente stimati" nel decennio 2013-2022 per € 6.209.000, mentre la

massa passiva emersa nel tempo, fino al 2019, è di circa quattro volte superiore.

## ESERCIZIO 2016 – PRIMO E SECONDO SEMESTRE.

### Considerazioni di cui alla deliberazione n. 66/2019.

Si riportano, di seguito, le considerazioni contenute nella deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Calabria n. 66/2019, notificate al Comune di Cosenza onde consentire la presentazione di controdeduzioni in merito al mancato rispetto degli obiettivi intermedi di risanamento nell'esercizio 2016.

#### **1. Analisi delle entrate.**

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

Come evidenziato dalla citata deliberazione n. 66/2019, 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).

**La citata deliberazione n. 66/2019 concludeva, quindi, che sotto questo profilo, nel 2016, il PRFP appariva 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, da riscuotere, 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, la deliberazione n. 66/2019 ha fatto riferimento 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, la deliberazione n. 66/2019 evidenziava che nel 2016 il PRFP appariva, 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
<b>TOTALE €</b>			<b>54.247.755,08</b>	<b>26.197.068,08</b>	<b>-</b>	<b>28.050.687,00</b>	<b>48,29</b>

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 (erano € 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	UEB118	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
<b>TOTALE €.</b>			<b>95.833.153,92</b>	<b>13.331.868,85</b>	<b>- 4.141.318,00</b>	<b>78.359.967,07</b>	<b>13,91</b>

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, la tabella evidenzia 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, con la deliberazione n. 66/2019 la Sezione rilevava 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, sono stati, 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 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 ad una netta riduzione dei debiti del titolo I al 31.12.2014; tale riduzione, i cui effetti si avvertono in modo evidente 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, come già sottolineato dalla deliberazione n. 66/2019, anche la gestione della spesa in conto residui conferma il mancato aumento della capacità di pagamento dell'Ente nel 2016 e che, in definitiva, le previsioni del PRFP in punto di miglioramento di tale capacità sono 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, la deliberazione n. 66/2019 ricordava che il Comune di Cosenza, in base al PRFP, avrebbe dovuto spesare 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, la deliberazione n. 66/2019 contestava all'Ente 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 rimarcava, inoltre, che la situazione debitoria dell'Ente, oltre a confermare 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.

---

### **Controdeduzioni del Comune.**

---

Le controdeduzioni presentate dal Comune, come già detto, si riferiscono, in generale, alle censure mosse dalla deliberazione n. 66/2019 senza distinzioni per gli specifici esercizi.

Si fa, quindi, *in toto* rimando a quanto già *supra* riportato (pagg. 29 e ss. della presente deliberazione).

Per quanto attiene, più specificatamente, ai dati dell'esercizio 2016 l'Ente sostiene che la percentuale di riscossione in conto residui (calcolata secondo il criterio della "nettizzazione" delle poste all'1.1) è del 73,3% per il titolo I e del 58,08% per il titolo III (cfr. tabella pag. 4 della nota ID 2911/2019).

In merito alla spesa corrente, secondo il Comune nel 2016 sarebbe stata consuntivata una "*variazione assoluta della spesa corrente rispetto all'anno base*" di € 10.595.068, una "*variazione % della spesa corrente rispetto all'anno base*" del 13,30% (cfr. tabella pag. 6 della nota citata).

---

### Osservazioni conclusive della Sezione.

---

La Sezione ritiene di non poter condividere le controdeduzioni del Comune e che, anche per il 2016, siano confermate le censure già espresse nella deliberazione n. 66/2019 in ordine al grave mancato rispetto degli "obiettivi intermedi".

Nel richiamare quanto già osservato *supra* (pag. 34 e ss. della presente deliberazione), si evidenziano anche i seguenti aspetti.

Risulta in primo luogo confermata, anche per il 2016, la violazione degli obiettivi di risanamento per quanto attiene alla gestione delle entrate.

Infatti, in linea generale, il Comune stesso ha confermato gli scostamenti dai target del PRFP e non ha saputo, a ben sei anni dall'inizio del percorso di risanamento, assumere concrete iniziative che potessero garantire il rispetto degli obiettivi da piano. Significativamente: a) le presunte disfunzioni evidenziate dall'Agente riscossore "Equitalia Sud" sono state affrontate - in parte - solo nel 2017 e, nonostante il Comune dichiari che il concessionario non ha posto in essere tempestive azioni di recupero per un consistente ammontare di risorse (ca 200 mln di euro), non sono state intraprese efficaci azioni volte a porre rimedio a questa grave disfunzione, che sicuramente affonda le sue radici nel tempo; b) le iniziative assunte nel cambio di agente riscossore sono incerte nei loro positivi effetti e appaiono, in ogni caso, tardive, considerata la gravità della situazione da tempo manifestata nel comparto riscossioni.

Venendo agli argomenti difensivi più specificamente spesi, per quanto attiene alle riscossioni in conto residui - per il cui calcolo il Comune ritiene di dover utilizzare il (più favorevole) rapporto fra "residui al netto delle eliminazioni da riaccertamento"/"residui riscossi" - si evidenzia *in primis* che la deliberazione n. 66/2019 ha messo a raffronto (stanti le nuove regole introdotte dal d.lgs. 118/2011, che hanno inciso sull'accertamento delle entrate) i flussi monetari attesi ed effettivi, mostrando il fallimento degli obiettivi prefissati dal piano (cfr. *supra*).

Peraltro, si osserva che il criterio proposto dal Comune nel calcolo delle riscossioni in conto residui appare fallace, per due ordini di ragioni.

*In primis* è la stessa Sezione delle Autonomie che ha indicato le modalità di calcolo della percentuale di riscossione in conto residui nella predisposizione dei PRFP: in particolare, nelle linee guida per l'esame dei "piani" di cui alla deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, ribadite dalla più recente deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR, la capacità di smaltimento/realizzo è calcolata mettendo a rapporto i residui iniziali e quelli riscossi a fine esercizio (cfr. punto n. 8 dello schema istruttorio accluso alle citate delibere). Quindi, è evidente che tale criterio, se seguito in fase di previsione di risanamento, deve essere seguito anche a consuntivazione, nell'analisi del raggiungimento degli obiettivi intermedi: diversamente, si avrebbero risultati fra loro non confrontabili perché rappresentanti rapporti diversi (l'uno, calcolato sui residui all'1.1. al lordo di eventuali riaccertamenti, l'altro calcolato di fatto ex post, "depurando" i residui all'1.1. dalle cancellazioni intervenute in corso di esercizio).

In secondo luogo, nel caso di specie e come già rilevato in precedenza, il Comune di Cosenza ha effettuato nel 2015 una copiosa revisione dei residui (ordinaria e straordinaria) i cui effetti proseguono anche nell'esercizio 2016; ciò, in disparte ogni valutazione sulla correttezza delle eliminazioni per riaccertamento, non consente di confrontare le previsioni del PRFP e i dati di rendiconto per quanto attiene al *quantum* delle partite residuali. Anche per tale motivo - tenuto conto delle operazioni uniche e straordinarie compiute dagli enti locali all'1.1.2015, nel passaggio alla nuova contabilità armonizzata - si è ritenuto di dover particolarmente valorizzare, per comprendere la capacità di riscossione, gli effettivi flussi di cassa realizzati in entrata.

Va detto, anche, che il Comune non ha presentato controdeduzioni su censure specifiche e di non trascurabile rilevanza, quali:

- L'assoluta inefficacia nel generare flussi di entrata di due delle leve di risanamento che l'Ente indica, ossia i proventi da TARI, ex TARES, e da servizio idrico integrato. 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;
- 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);
- La mancata dismissione del patrimonio immobiliare, che pure doveva essere preziosa leva di risanamento.

Per quanto attiene alle spese, ci si limita a due osservazioni.

La Sezione ha analizzato la dinamica di smaltimento della spesa corrente perché è quella che realmente esprime la capacità di fronteggiare il debito, anche sulla scorta delle osservazioni svolte su Cosenza dalle SS.RR. in speciale composizione (cfr. sentenza n. 2/2015/EL). Ci si spiega meglio. Il contenimento della spesa corrente è certamente obiettivo prezioso ai fini del risanamento; tuttavia, questo obiettivo di per sé non è significativo se non accompagnato da una complessiva capacità di non creare nuovo debito, quindi di evitare che si creino nuovi debiti e residui passivi e di garantire che quelli in essere vengano smaltiti tempestivamente, anche per evitare il formarsi di oneri accessori.

La Sezione, non ha mai negato – e se ne è invece dato atto - che nel 2016 vi sia stata una riduzione di alcune voci di spesa, evidenziate anche dai Revisori dell'Ente (es. interventi n. 3 e 5, costi del personale); tuttavia, le risultanze complessive a

rendiconto evidenziano che non si assiste ad una vera e propria capacità di non creare nuova spesa e di fare fronte a quella sussistente non originando nuovi residui e anzi smaltendo quelli vetusti. Una generale capacità di spesa non in linea con le attese genera residui passivi e, quindi, nuovo debito.

In ogni caso, i dati trasmessi dall'Ente non sono pienamente confrontabili con quelli da piano, in quanto creati con aggregati differenti (per stessa ammissione dell'Ente, che utilizza dati in parte ricompresi nella tabella a pag. 74<sup>5</sup>).

In più nella spesa vanno incluse tutte le passività non formalizzate nel bilancio, in quanto fuori bilancio o occulte. Su questi aspetti, le controdeduzioni confermano le osservazioni di cui alla deliberazione n. 66/2019 ed anzi si è potuto ricostruire che oltre 30 mln di euro di debiti sono, allo stato, non contemplati nel bilancio di Cosenza per ammissione dello stesso Comune.

Come già detto, ci si soffermerà diffusamente nella seconda parte della presente deliberazione su questa grave irregolarità; sia sufficiente, in questa prima parte - ove si mettono a raffronto i dati da consuntivo e quelli da PRFP per valutare il perseguimento degli obiettivi intermedi - evidenziare che il piano prevedeva che, nel decennio 2013-2022, potessero emergere, oltre ai debiti verso il Commissario per l'ambiente (ca 12 mln), ulteriori DFB prudenzialmente stimati per € 6.209.000,00: ne sono sorti - al netto dei debiti verso il predetto Commissario - ca 23 mln, ossia quattro volte tanto.

Questi debiti sono in gran parte emersi a seguito delle sollecitazioni della Sezione: sono poste per lo più vetuste che dovevano trovare già riconoscimento e copertura nel PRFP e comunque nei bilanci anteriori al consuntivo 2018. La loro mancata inclusione nei bilanci ha alterato *in melius* i risultati di amministrazione e la rappresentazione della spesa e ha consentito il rispetto dei vincoli di finanza pubblica (si veda, sul punto, più diffusamente parte seconda della presente deliberazione).

I predetti debiti, inoltre, sono allo stato privi in gran parte di copertura e, comunque, non onorati per ca 24 mln; tale cifra include anche parte delle passività verso il citato Commissario, che il PRFP riteneva di poter soddisfare integralmente

---

<sup>5</sup> In ogni caso, i dati di cui alla tabella a pag. 74 sono anch'essi non confrontabili con la situazione finanziaria del Comune: i debiti fuori bilancio emersi sono molto maggiori di quelli ipotizzati nel calcolo degli oneri straordinari, così come, con l'avvento del d.lgs. 118 del 2011, il Fondo Svalutazione Crediti è stato nel frattempo superato dal Fondo Crediti Dubbia Esigibilità.

nel periodo 2013-2018. Non è chi non veda come nel 2016 il PRFP sia stato, sotto questo profilo, gravemente disatteso.

**Conclusivamente, anche alla luce delle difese dell'Ente, si ritiene che risultino pienamente confermate le censure già mosse nella deliberazione n. 66/2019 e che, nell'esercizio 2016, il PRFP del Comune di Cosenza sia stato gravemente disatteso in tutti i principali "obiettivi intermedi" e precisamente in ordine a:**

- **Capacità di realizzo delle entrate di competenza e in conto residui**, per le quali le percentuali di riscossione sono state nettamente inferiori a quelle necessarie al risanamento (per le entrate di competenza del titolo I è stato incassato il 77% dell'accertato a fronte del 90% preventivato; per il titolo III, il 22% a fronte del 50% preventivato; per i residui, le riscossioni effettivamente realizzate sono state del 19% per il titolo I, a fronte del 24% preventivato, e del 12% del titolo III, a fronte del 20% preventivato);
- **Mancato incremento dei proventi tributari**: 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 (erano pari a € 3,2 mln nel 2015);
- **Mancato recupero dell'evasione fiscale** (per il recupero evasione il PRFP prevede incassi, nel decennio, per ca 16 mln di euro: nel 2016 gli introiti della specie relativi alla voce IMU/ICI sono stati di ca 114 mila euro);
- **Mancato realizzo di entrate da vendita di immobili** (nell'esercizio gli incassi sono stati pari a € 305.997,65 a fronte di € 5.230.703,00 stimati dal PRFP);
- **Mancato contenimento della spesa corrente - anche a motivo della crescita degli impegni del titolo I e dei DFB - e mancato suo smaltimento secondo il ritmo previsto** (nel 2016 la percentuale di smaltimento della spesa corrente è di 5 punti percentuali inferiore al PRFP per la competenza);
- **Accumulo di DFB**, in gran parte allo stato non pagati, oltre i limiti del piano; il documento di risanamento prevedeva DFB di futura emersione "prudenzialmente stimati" nel decennio 2013-2022 per € 6.209.000, mentre la massa passiva emersa nel tempo, fino al 2019, è di circa quattro volte superiore.

## ESERCIZIO 2017 – PRIMO E SECONDO SEMESTRE.

### **Considerazioni di cui alla deliberazione n. 66/2019.**

Si riportano, di seguito, le considerazioni contenute nella deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Calabria n. 66/2019, notificate al Comune di Cosenza onde consentire la presentazione di controdeduzioni in merito al mancato rispetto degli obiettivi intermedi di risanamento nell'esercizio 2017.

#### **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 2017 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) da PRFP	% di riscossione (accertato/riscosso) da rendiconto
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 nummario 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).

**Come già evidenziato in sede di deliberazione n. 66/2019, sotto questo profilo, nel 2017, il PRFP appare disatteso in modo evidente.**

**Si sottolinea, inoltre, 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 2017 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 2017, 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, la Sezione ha ritenuto di effettuare 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 2017 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). La citata deliberazione n. 66/2019 evidenziava che **anche nel 2017 il PRFP risulta fortemente disatteso sotto il profilo della riscossione in conto residui, 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
<b>TOTALE €.</b>			<b>53.817.202,22</b>	<b>22.046.902,39</b>	<b>-</b>	<b>31.770.299,83</b>	<b>40,97</b>

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 FISCALI 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	-
<b>TOTALE €.</b>			<b>100.649.819,62</b>	<b>9.999.046,79</b>	<b>- 11.319.560,96</b>	<b>79.331.211,87</b>	<b>9,93</b>

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.**

Come già evidenziato dalla deliberazione n. 66/2019, 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 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, come già evidenziato con deliberazione n. 66/2019, la gestione della spesa in conto residui conferma 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.**

La citata deliberazione n. 66/2019 evidenziava 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 determine 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.

La deliberazione n. 66/2019 riportava, inoltre, 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”*.

Nella predetta deliberazione n. 66/2019 la Sezione verificava quindi 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 indipendente<sup>6</sup> 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

---

<sup>6</sup> Tutti i documenti sono pubblicati nel sito: [www.amacospa.it/amaco/bilanci](http://www.amacospa.it/amaco/bilanci)

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.

La deliberazione n. 66/2019 concludeva ritenendo che tutti gli elementi descritti facessero 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 mancata conciliazione dei crediti/debiti fra la AMACO e il Comune poteva celare 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, in sede di deliberazione n. 66/2019 la Sezione concludeva per la grave inattendibilità del PRFP in parte qua.**

---

**Controdeduzioni del Comune.**

---

Le controdeduzioni presentate dal Comune, come già detto, si riferiscono, in generale, alle censure mosse dalla deliberazione n. 66/2019 senza distinzioni per gli specifici esercizi.

Si fa, quindi, *in toto* rimando a quanto già *supra* riportato (pagg. 29 e ss. della presente deliberazione).

Per quanto attiene, più specificatamente, ai dati dell'esercizio 2017 l'Ente sostiene che la percentuale di riscossione in conto residui (calcolata secondo il criterio della "nettizzazione" delle poste all'1.1) è del 75,65% per il titolo I e del 53,82% per il titolo III (cfr. tabella pag. 4 della nota ID 2911/2019).

In merito alla spesa corrente, secondo il Comune nel 2016 sarebbe stata consuntivata una "*variazione assoluta della spesa corrente rispetto all'anno base*" di € 6.670.403, una "*variazione % della spesa corrente rispetto all'anno base*" dell'8,37% (cfr. tabella pag. 6 della nota citata).

Come già ricordato, nell'analisi dell'esercizio 2017 la deliberazione n. 66/2019 evidenziava - sulla scorta dei dati risultanti anche dai verbali del Collegio dei Revisori - seri dubbi sulla attendibilità del PRFP anche sotto il profilo delle potenziali perdite delle società partecipate.

Nei documenti trasmessi dal Comune di Cosenza con nota n. ID 2911/2019 è dedicato ampio spazio alla trattazione delle problematiche relative alla "AMACO spa", su cui ci si soffermerà nella seconda parte della presente deliberazione stanti i riflessi che la situazione della partecipata può avere sugli equilibri attuali del Comune.

---

### **Osservazioni conclusive della Sezione.**

---

La Sezione osserva come, anche per il 2017, le controdeduzioni del Comune non facciano che confermare le censure già espresse nella deliberazione n. 66/2019 in ordine al grave mancato rispetto degli "obiettivi intermedi".

Nel richiamare quanto già osservato *supra* (pag. 34 e ss. della presente deliberazione), si evidenziano, quindi, i seguenti aspetti.

Risulta in primo luogo confermata, anche per il 2017, la violazione degli obiettivi di risanamento per quanto attiene alla gestione delle entrate.

Infatti, in linea generale, il Comune stesso ha confermato gli scostamenti dai target del PRFP e non ha saputo, a ben sei anni dall'inizio del percorso di risanamento, assumere concrete iniziative che potessero garantire il rispetto degli obiettivi da piano. Significativamente: a) le presunte disfunzioni evidenziate dall'Agente riscossore "Equitalia Sud" sono state affrontate - in parte - solo nel 2017 e, nonostante il Comune dichiari che il concessionario non ha tempestivamente posto in essere azioni di recupero per un consistente ammontare di risorse (ca 200 mln di euro), non sono state intraprese efficaci azioni volte a porre rimedio a questa grave disfunzione, che sicuramente affonda le sue radici nel tempo; b) le iniziative assunte nel cambio di agente riscossore sono incerte nei loro positivi effetti e appaiono, in ogni caso, tardive, considerata la gravità della situazione da tempo manifestata nel comparto riscossioni.

Venendo agli argomenti difensivi più specificamente spesi, per quanto attiene alle riscossioni in conto residui - per il cui calcolo il Comune ritiene di dover utilizzare il (più favorevole) rapporto fra "residui al netto delle eliminazioni da riaccertamento" / "residui riscossi" - si evidenzia *in primis* che la deliberazione n. 66/2019 ha messo a raffronto (stanti le nuove regole introdotte dal d.lgs. 118/2011, che hanno inciso sull'accertamento delle entrate) i flussi monetari attesi ed effettivi, mostrando il fallimento degli obiettivi prefissati dal piano (cfr. *supra*).

Peraltro, si osserva ulteriormente che il criterio proposto dal Comune nel calcolo delle riscossioni in conto residui appare fallace alla luce delle indicazioni che la Sezione delle Autonomie ha diramato per la stesura dei PRFP. Infatti, è la stessa Sezione delle Autonomie che ha indicato le modalità di calcolo della percentuale di riscossione in conto residui nella predisposizione dei PRFP: in particolare, nelle linee guida per l'esame dei "piani" di cui alla deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, ribadite dalla più recente deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR, la capacità di smaltimento/realizzo è calcolata mettendo a rapporto i residui iniziali e quelli riscossi a fine esercizio (cfr. punto n. 8 dello schema istruttorio accluso alle citate delibere). Quindi, è evidente che tale criterio, se seguito in fase previsionale di risanamento, deve essere seguito anche a consuntivazione, nell'analisi del raggiungimento degli obiettivi intermedi: diversamente, si avrebbero risultati fra loro non confrontabili perché rappresentanti rapporti diversi (l'uno, calcolato sui residui

all'1.1. al lordo di eventuali riaccertamenti, l'altro calcolato di fatto ex post, "depurando" i residui all'1.1. dalle cancellazioni intervenute in corso di esercizio).

Inoltre, poiché nel caso di specie è necessario confrontare dati previsionali originariamente concepiti prima dell'avvento della c.d. contabilità armonizzata (il PRFP è stato approvato nel 2013, ossia due anni prima dell'entrata in vigore delle regole di cui al d.lgs. 118/2011), come già rilevato in precedenza, si è ritenuto di dover particolarmente valorizzare, per valutare la concreta capacità di riscossione, gli effettivi flussi di cassa realizzati in entrata.

**Va detto, anche, che il Comune non ha presentato controdeduzioni su censure specifiche e di non trascurabile rilevanza, quali:**

- **L'assoluta inefficacia a generare flussi di entrata di due delle leve di risanamento che l'Ente indica, ossia i proventi da TARI, ex TARES, e da servizio idrico integrato. 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;**
- **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 (cfr. verbale 21/2018 del Collegio dei Revisori);**
- **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 2017, le entrate da recupero evasione restano modeste (ca 310 mila euro);**
- **La mancata dismissione del patrimonio immobiliare, che pure doveva essere preziosa leva di risanamento.**

Per quanto attiene alle spese, ci si limita a due osservazioni.

La Sezione ha analizzato la dinamica di smaltimento della spesa corrente perché è quella che realmente esprime la capacità di fronteggiare il debito, anche

sulla scorta delle osservazioni svolte su Cosenza dalle SS.RR. in speciale composizione (cfr. sentenza n. 2/2015/EL). Ci si spiega meglio. Il contenimento della spesa corrente è certamente obiettivo prezioso ai fini del risanamento; tuttavia, questo obiettivo di per sé non è significativo se non accompagnato da una complessiva capacità di non creare nuovo debito, quindi di evitare che si creino nuovi debiti e residui passivi e di garantire che quelli in essere vengano smaltiti tempestivamente, anche per evitare il formarsi di oneri accessori.

La Sezione, non ha mai negato – e se ne è invece dato atto - che nel 2017 vi sia stata una riduzione di alcune voci di spesa, evidenziate anche dai Revisori dell'Ente (in particolare, quella per personale che, in virtù dei pensionamenti, decresce dell'8,37% rispetto al 2012); tuttavia, le risultanze complessive a rendiconto evidenziano che non si assiste ad una vera e propria capacità di non creare nuova spesa e fare fronte a quella sussistente non originando nuovi residui e anzi smaltendo quelli vetusti. Una generale capacità di spesa non in linea con le attese genera residui passivi e, quindi, nuovo debito.

In ogni caso, i dati trasmessi dall'Ente non sono pienamente confrontabili con quelli da piano, in quanto creati con aggregati differenti (per stessa ammissione dell'Ente, che utilizza dati in parte ricompresi nella tabella a pag. 74<sup>7</sup>); inoltre, nel confronto con i dati da piano emerge comunque, per l'esercizio in esame, un mancato rispetto degli obiettivi intermedi (era previsto che il titolo I della spesa, nel consuntivo 2017, raggiungesse € 72.865.982, mentre ha raggiunto € 72.987.556).

In più nella spesa vanno incluse tutte le passività non formalizzate nel bilancio, in quanto fuori bilancio o occulte. Su questi aspetti, le controdeduzioni non smentiscono le osservazioni di cui alla deliberazione n. 66/2019 ed anzi si è potuto ricostruire che oltre 30 mln di euro di debiti sono, allo stato, non contemplati nel bilancio di Cosenza per ammissione dello stesso Comune.

Ci si soffermerà diffusamente nella seconda parte della presente deliberazione su questa grave irregolarità; sia sufficiente, in questa prima parte – ove si mettono a raffronto i dati da consuntivo e quelli da PRFP per valutare il perseguimento degli obiettivi intermedi – evidenziare che il piano prevedeva che, nel decennio 2013-2022,

---

<sup>7</sup> In ogni caso, i dati di cui alla tabella a pag. 74 sono anch'essi non confrontabili con la situazione finanziaria del Comune: i debiti fuori bilancio emersi sono molto maggiori di quelli ipotizzati nel calcolo degli oneri straordinari, così come, con l'avvento del d.lgs. 118 del 2011, il Fondo Svalutazione Crediti è stato nel frattempo superato dal Fondo Crediti Dubbia Esigibilità.

potessero emergere, oltre ai debiti verso il Commissario per l'ambiente (ca 12 mln), ulteriori DFB prudenzialmente stimati per € 6.209.000,00: ne sono sorti - al netto dei debiti verso il predetto Commissario - ca 23 mln, ossia quattro volte tanto.

Questi debiti sono in gran parte emersi a seguito delle sollecitazioni della Sezione: sono poste per lo più vetuste che dovevano trovare già riconoscimento e copertura nel PRFP e comunque nei bilanci anteriori al consuntivo 2018. La loro mancata inclusione nei bilanci ha alterato *in melius* i risultati di amministrazione e la rappresentazione della spesa e ha consentito il rispetto dei vincoli di finanza pubblica (si veda, sul punto, più diffusamente parte seconda della presente deliberazione).

I predetti debiti, inoltre, sono allo stato privi in gran parte di copertura e, comunque, non onorati per ca 24 mln; tale cifra include anche parte delle passività verso il citato Commissario, che il PRFP riteneva di poter soddisfare integralmente nel periodo 2013-2018. Non è chi non veda come il PRFP sia stato, sotto questo profilo, gravemente disatteso.

**Conclusivamente, anche alla luce delle difese dell'Ente, si ritiene che risultino pienamente confermate le censure già mosse nella deliberazione n. 66/2019 e che, nell'esercizio 2017, il PRFP del Comune di Cosenza sia stato gravemente disatteso in tutti i principali "obiettivi intermedi" e precisamente in ordine a :**

- **Capacità di realizzo delle entrate di competenza e in conto residui**, per le quali le percentuali di riscossione sono state nettamente inferiori a quelle necessarie al risanamento (per le entrate di competenza del titolo I è stato incassato il 76% dell'accertato a fronte del 90% preventivato; per il titolo III, il 16% a fronte del 60% preventivato; per i residui, le riscossioni effettivamente realizzate sono state del 15% per il titolo I, a fronte del 29% preventivato, e del 10% del titolo III, a fronte del 25% preventivato);
- **Mancato incremento dei proventi tributari**: 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);

- **Mancato recupero dell'evasione fiscale** (per il recupero evasione il PRFP prevede incassi, nel decennio, per ca 16 mln di euro: nel 2017 gli introiti della specie da IMU/ICI sono stati di ca 310 mila euro);
- **Mancato realizzo di entrate da vendita di immobili** (nell'esercizio gli incassi sono stati pari a € 258.926,62 a fronte di € 5.230.703,00 stimati dal PRFP);
- **Mancato contenimento della spesa corrente - anche a motivo della crescita dei DFB - e mancato suo smaltimento secondo il ritmo previsto** (nel 2015 la percentuale di smaltimento della spesa corrente è di 8 punti percentuali inferiore al PRFP per la competenza);
- **Accumulo di DFB**, in gran parte allo stato non pagati, oltre i limiti del piano; il documento di risanamento prevedeva DFB di futura emersione "prudenzialmente stimati" nel decennio 2013-2022 per € 6.209.000, mentre la massa passiva emersa nel tempo, fino al 2019, è di circa quattro volte superiore.

## **ESERCIZIO 2018 – PRIMO SEMESTRE E DATI DI FINE ESERCIZIO.**

---

### **Considerazioni di cui alla deliberazione n. 66/2019.**

---

Si riportano, di seguito, le considerazioni contenute nella deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Calabria n. 66/2019, notificate al Comune di Cosenza onde consentire la presentazione di controdeduzioni in merito al mancato rispetto degli obiettivi intermedi di risanamento nell'esercizio 2018.

Si rammenta che, nella predetta deliberazione n. 66/2019, la Sezione ha effettuato le proprie 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).

La correttezza di tali dati non è stata smentita dall'Ente che, nel frattempo, ha approvato il proprio bilancio consuntivo 2018 con delibera C.C. n. 17 del 13.5.2018. Inoltre, le osservazioni della Sezione sono state del tutto condivise dal Collegio dei Revisori, che, dopo il deposito della citata deliberazione 66/2019, ha trasmesso il

9.7.2019 la propria relazione sul secondo semestre 2018 del PRFP (verbale n. 39/2019), di cui si darà conto.

### 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, la deliberazione n. 66/2019 evidenziava che 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/ri-scosso) 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 nummario 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).

La deliberazione n. 66/2019 evidenziava, quindi, che, **nel 2018 il PRFP è apparso disatteso in modo grave ed evidente sotto il profilo dei flussi di entrata in conto competenza; la predetta 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. Nel successivo verbale n. 39/2019, il predetto Collegio ha inoltre condiviso le valutazioni della Sezione in merito alla scarsità delle riscossioni del 2018 (oltre che del 2016 e 2017), sia in conto competenza sia in conto residui.

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, la Sezione ha proceduto 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 è stato 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
<b>TOTALE</b>	<b>61.089.657,00</b>	<b>6.181.902,00</b>	<b>54.907.755,00</b>	<b>10,12</b>

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".

Come già detto, dopo il deposito della deliberazione n. 66/2019 il Comune ha approvato il rendiconto 2018. Tale documento e i suoi allegati evidenziano che l'esercizio 2018, rispetto al 2017, presenta un aumento significativo degli accertamenti di competenza di parte corrente (titolo I, II e III), che passano da ca € 80 mln del 2017 a ca € 101 mln del 2018. I maggiori accertamenti sono riferiti alle entrate extra tributarie (titolo III), che rispetto all'esercizio 2017 presentano un incremento percentuale di ca il 46%.

Gli accertamenti di competenza non si concretizzano in termini di cassa, aumentando esclusivamente la massa residuale attiva di parte corrente costituitasi nel 2018, che al 31/12/2018 è pari a €. 44.824.833,58 (+31% ca. rispetto al 2017 €. 34.221.947,23).

La percentuale di riscossione in conto competenza, come si evince dalla tabella che segue, non evidenzia alcun miglioramento, nonostante dai documenti contabili si rilevino maggiori accertamenti, non confermati da correlate riscossioni.

RISCOSSIONI CONTO COMPETENZA AL 31/12/2018 (verificato con dati da bilancio)						
TITOLO	UEB118	ENTRATA	accertamenti all'01/01/2018	Riscossioni al 31/12/2018	residui al 31/12/2018	% riscossione

			(a)	(b)		(d)	(b/a)
I	1010106	IMU (CAP. 135)	11.973.124,38	11.156.385,34	-	816.739,04	93,18
I	1010106	ADDIZIONALE IRPEF (CAP. 148)	5.955.407,90	5.955.407,90	-	-	100,00
I	1010151	TARI (cap. 235)	13.465.376,65	5.270.095,31	-	8.195.281,34	39,14
III	3010100	SERVIZIO IDRICO INTEGRATO (CAP. 1265-1270+1272+1273+1274+1275)	10.438.539,60	741.091,71	-	9.697.447,89	7,10
III	3020200	SANZIONI AMM.VE E RISORSE FINALIZZATE CODICE DELLA STRADA (CAP. 1190+1195+1200 - 1201)	17.223.363,02	3.095.103,69	-	14.128.259,33	17,97
III	3010300	FITTI FABBRICATI/IMPIANTI- COSAP (CAP 1519 - 1521 - 1560 - 1561)	1.198.793,93	624.310,69	-	574.483,24	52,08
III	3050200	rimborso spese per uffici giudiziari titolo III - cap 540)	462.070,97	-	-	462.070,97	-
III	3050200	rimborso dell'erario crediti IVA (TITOLO III - CAP. 1791)	392.008,69	392.008,69	-	-	100,00
TOTALE €.			61.108.685,14	27.234.403,33	-	33.874.281,81	44,57

In valore assoluto, la TARI continua a produrre incassi di competenza per ca 5.2 mln di euro e il servizio idrico per la modesta somma di ca 741 mila euro.

Analoga stagnazione si rileva nella gestione di parte residua, atteso che la riscossione dei crediti presenta basse percentuali di realizzazione, come rappresentato nella tabella che segue:

RISCOSSIONI CON RESIDUI AL 31/12/2018 (DATI DA RENDICONTO 2018)							
TITOLO	UEB118	ENTRATA	residui all'01/01/2018	Riscossioni al 31/12/2018	Variazioni	residui al 31/12/2018	% riscossione
			(a)	(b)		(d)	(b/a)
I	1010106 - 1010199	IMU (CAP. 135 - 160 -161)	5.563.160,79	2.944.037,24	- 68.638,76	2.550.484,79	52,92
I	1010199	RECUPERO EVASIONE FISCALIA I.C.I. - IMU (CAP. 160 e 161)	2.505.742,02	149.919,89	- 131.908,23	2.223.913,90	5,98
I	1010151 - 1010161 - 1010199	TARSU/TARES/TARI (cap. 220 - 235 -261; 230-265; 225 - 235-261)	37.311.972,56	2.883.649,48	- 9.405.856,42	25.022.466,66	7,73
III	3010100	SERVIZIO IDRICO INTEGRATO (CAP. 1265-1270+1272+1273+1274+1275)	30.927.185,55	3.388.268,60	- 7.409.395,44	20.129.521,51	10,96
III	3020200	SANZIONI AMM.VE E RISORSE FINALIZZATE CODICE DELLA STRADA (CAP. 1190+1195+1200 - 1201)	11.662.962,75	965.245,34	- 3.962.837,26	6.734.880,15	8,28
III	3010300 - 3020300	FITTI FABBRICATI/IMPIANTI- COSAP (CAP 1519 - 1521 - 1560 - 1561 - 260 - )	1.484.738,30	194.285,22	- 183.329,76	1.107.123,32	13,09
III	3050200	rimborso dell'erario crediti IVA (TITOLO III - CAP. 1791)	14.254.685,19	674.576,58	-	13.580.108,61	4,73
III	3050200	rimborso spese per uffici giudiziari titolo III - cap 540)	7.106.978,96	23.262,16	-	7.083.716,80	0,33
TOTALE €.			110.817.426,12	11.223.244,51	- 21.161.965,87	78.432.215,74	10,13

Come avvenuto negli esercizi precedenti, la leva di risanamento che l'Ente prevedeva di realizzare non si è concretizzata neppure in quest'ultimo esercizio. Infatti, gli obiettivi che il Comune prevedeva di raggiungere attraverso il riordino della TARI, ex TARES, e da servizio idrico integrato continuano a ristagnare nelle riscossioni ed a far crescere la massa residuale attiva. Il recupero dell'evasione fiscale da ICI/IMU continua a produrre incassi modestissimi (ca 150 mila euro).

Ulteriore criticità si rileva nella certezza del credito riportato nelle scritture contabili dell'Ente al 31/12, che puntualmente nell'esercizio successivo viene

dichiarato inesigibile. Infatti, nell'esercizio 2018 il Comune di Cosenza su una massa residuale attiva all'01/01/2018 di:

- €. 37.311.972,56 per TARSU/TARES/TARI, le riscossioni sono stati pari a €. 2.883.649,48 mentre le somme dichiarate inesigibili risultano pari a €. -9.405.856,42;
- €. 30.927.185,55 per proventi servizio idrico integrato (SII), le riscossioni realizzate sono state pari a €. 3.388.268,60, le somme dichiarate inesigibili pari a €. -7.409.395,44.

Quindi, nel solo 2018 è stato cancellato per inesigibilità ca il 25% dei residui da TARSU/TARES/TARI e ca il 24% di quelli da SII: risulta di tutto evidenza che il risultato di amministrazione conseguito al 31/12/2017 (€. 77.370.412,91), prima degli accantonamenti, vincoli e parte destinata, risulta inficiato dalla presenza di residui attivi che evidentemente non risultavano legittimati da idonea documentazione.

## **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.

Dal successivo verbale n. 39/2019 emerge che, al 31.12.2018, per le alienazioni immobiliari sono stati incassati € 297.773,93.

Il Collegio evidenzia in tale sede che: *“l'obiettivo prefissato dal piano e cioè della dismissione totale nell'arco del decennio non appare raggiungibile. Le entrate accertate nel 2018 sono diminuite di € 299.896,55 rispetto a quelle dell'esercizio 2017. La movimentazione delle somme rimaste a residuo per fitti e canoni patrimoniali è stata la seguente:*

	Importo	%
Residui attivi al 1/1/2018	12.322.736,26	
Residui riscossi nel 2018	9.073,39	
Residui eliminati (+) o riaccertati (-)	2.372.860,31	
Maggiori residui		
Residui al 31/12/2018	9.940.802,56	80,67%
Residui della competenza	1.708.265,77	
Residui totali	11.649.068,33	
FCDE al 31/12/2018		0,00

*Sulla base dei dati rilevate nell'esercizio 2018 valgono le considerazioni già espresse da codesto collegio nelle precedenti relazioni semestrali circa l'inattendibilità delle previsioni e delle gravi difficoltà di raggiungimento degli obiettivi prefissati... si invita l'ente a non procedere all'effettuazione di spese per investimenti prima dell'effettiva riscossione delle somme ottenute dalla vendita di beni patrimoniali... Inoltre, il Collegio, alla luce della deliberazione della Corte dei conti – Sezione di controllo per la Calabria n. 66/2019 e delle criticità da essa rilevate in merito, ha opportunamente richiesto se vi siano i titoli per poter mantenere l'iscrizione dei correlati residui attivi in bilancio... alla odierna data detta documentazione NON è stata trasmessa. Tuttavia dall'istruenda procedura di riaccertamento dei suddetti residui attivi e per come, altresì, si evince dalle controdeduzioni alla delibera n. 66/2019... ed ancora, da quanto informalmente dichiarato dal Dirigente del servizio finanziario dott. Giuseppe Nardi, l'ente provvederà allo stralcio dei residui attivi per l'importo di € 11.600.574,88 in sede di assestamento di bilancio 2019".*

## **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"*.

Nel successivo verbale relativo al II semestre 2018 (n. 39/2019) i Revisori danno atto di uno "scostamento evidente" dal PRFP e di un "consolidato squilibrio della

spesa corrente” (pag. 9). In particolare, evidenziano che: “si rileva un significativo aumento della spesa corrente, sia rispetto all’esercizio precedente che rispetto alla previsione del Piano di riequilibrio pluriennale, segno che gli obiettivi del piano anche sul lato della spesa corrente appaiono difficilmente raggiungibili.

In relazione all’intervento n. 1 della spesa, l’andamento della dotazione organica e di conseguenza la spesa per il personale registrano un trend decrescente in virtù dei pensionamenti programmati. A tal proposito la dotazione organica attuale è di 526 unità che supera la proiezione nel Piano di Riequilibrio, che prevede 640 unità per l’esercizio 2017.

La spesa per prestazioni di servizi di cui all’intervento 03 dell’esercizio 2018 è pari a € 34.137.874,07. Il dato riportato risulta essere al lordo degli impegni di spesa pluriennali derivanti da spese contrattuali, tra cui i costi previsti dal piano finanziario TARI e i costi relativi alle prestazioni di servizi delle cooperative di tipo B. Il Piano di riequilibrio prevede una spesa complessiva annuale di € 30.765.803,00.

La spesa per trasferimenti di cui all’intervento 05 è pari ad euro 8.510.793,00. Il Piano di riequilibrio prevede una spesa annuale di € 3.208.459,00”.

Nella deliberazione n. 66/2019 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, 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, la deliberazione n. 66/2019 evidenziava come 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”.*

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 deliberazione n. 66/2019 concludeva, sul punto, evidenziando come la grave situazione finanziaria di Amaco spa non potesse che avere ripercussioni anche sul bilancio dell'Ente partecipante, ripercussioni che apparivano molto più consistenti di quelle stimate all'atto della redazione del PRFP.

---

### **Controdeduzioni del Comune.**

---

Le controdeduzioni presentate dal Comune, come già detto, si riferiscono, in generale, alle censure mosse dalla deliberazione n. 66/2019 senza distinzioni per gli specifici esercizi.

Si fa, quindi, *in toto* rimando a quanto già *supra* riportato (pagg. 29 e ss. della presente deliberazione).

Per quanto attiene, più specificatamente, ai dati dell'esercizio 2018 l'Ente sostiene che la percentuale di riscossione in conto residui (calcolata secondo il criterio della "nettizzazione" delle poste all'1.1) è del 74,13% per il titolo I e del 52,91% per il titolo III (cfr. tabella pag. 4 della nota ID 2911/2019).

In merito alla spesa corrente, secondo il Comune nel 2018 sarebbe stata consuntivata una "variazione assoluta della spesa corrente rispetto all'anno base" di € 7.623.288, una "variazione % della spesa corrente rispetto all'anno base" del 9,57% (cfr. tabella pag. 6 della nota citata), con pieno raggiungimento degli obiettivi del PRFP.

Come già ricordato, nell'analisi dell'esercizio 2018 la deliberazione n. 66/2019 evidenziava - sulla scorta dei dati risultanti anche dai verbali del Collegio dei

Revisori - seri dubbi sulla attendibilità del PRFP anche sotto il profilo delle potenziali perdite delle società partecipate.

Nei documenti trasmessi dal Comune di Cosenza con nota n. ID 2911/2019 è dedicato ampio spazio alla trattazione delle problematiche relative alla "AMACO spa", su cui ci si soffermerà nella seconda parte della presente deliberazione.

---

### Osservazioni conclusive della Sezione.

---

La Sezione ritiene di non poter condividere le controdeduzioni del Comune e che, anche per il 2018, siano confermate le censure già espresse nella deliberazione n. 66/2019 in ordine al grave mancato rispetto degli "obiettivi intermedi".

Nel richiamare quanto già osservato *supra* (pag. 33 e ss. della presente deliberazione), si evidenziano i seguenti aspetti.

Risulta in primo luogo confermata, anche per il 2018, la violazione degli obiettivi di risanamento per quanto attiene alla gestione delle entrate.

Infatti, in linea generale, il Comune stesso ha confermato gli scostamenti dai target del PRFP e non ha saputo, a ben sei anni dall'inizio del percorso di risanamento, assumere concrete iniziative che potessero garantire il rispetto degli obiettivi da piano. Significativamente: a) le presunte disfunzioni evidenziate dall'Agente riscossore "Equitalia Sud" sono state affrontate - in parte - solo nel 2017 e, nonostante il Comune dichiari che il concessionario non ha tempestivamente posto in essere azioni di recupero per un consistente ammontare di risorse (ca 200 mln di euro), non sono state intraprese efficaci azioni volte a porre rimedio a questa grave disfunzione, che sicuramente affonda le sue radici nel tempo; b) le iniziative assunte nel cambio di agente riscossore sono incerte nei loro positivi effetti e appaiono, in ogni caso, tardive, considerata la gravità della situazione da tempo manifestata nel comparto riscossioni.

Venendo agli argomenti difensivi più specificamente spesi, per quanto attiene alle riscossioni in conto residui (per il cui calcolo il Comune ritiene di dover utilizzare il (più favorevole) rapporto fra "residui al netto delle eliminazioni da riaccertamento"/"residui riscossi") si evidenzia *in primis* che la deliberazione n. 66/2019 ha messo a raffronto - stanti le nuove regole introdotte dal d.lgs. 118/2011,

che hanno inciso sull'accertamento delle entrate – i flussi monetari attesi ed effettivi, mostrando il fallimento degli obiettivi prefissati dal piano (cfr. *supra*).

Peraltro, il criterio proposto dal Comune nel calcolo delle riscossioni in conto residui appare fallace alla luce delle indicazioni che la Sezione delle Autonomie ha diramato per la stesura dei PRFP. Infatti, è la stessa Sezione delle Autonomie che ha indicato le modalità di calcolo della percentuale di riscossione in conto residui nella predisposizione dei PRFP: in particolare, nelle linee guida per l'esame dei "piani" di cui alla deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, ribadite dalla più recente deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR, la capacità di smaltimento/realizzo è calcolata mettendo a rapporto i residui iniziali e quelli riscossi a fine esercizio (cfr. punto n. 8 dello schema istruttorio accluso alle citate delibere). Quindi, è evidente che tale criterio, se seguito in fase previsionale di risanamento, deve essere seguito anche a consuntivazione, nell'analisi del raggiungimento degli obiettivi intermedi: diversamente, si avrebbero risultati fra loro non confrontabili perché rappresentanti rapporti diversi (l'uno, calcolato sui residui all'1.1. al lordo di eventuali riaccertamenti, l'altro calcolato di fatto *ex post*, "depurando" i residui all'1.1. dalle cancellazioni intervenute in corso di esercizio).

Inoltre, poiché nel caso di specie è necessario confrontare dati previsionali originariamente concepiti prima dell'avvento della c.d. contabilità armonizzata (il PRFP è stato approvato nel 2013, ossia due anni prima dell'entrata in vigore delle regole di cui al d.lgs. 118/2011), come già rilevato in precedenza, si è ritenuto di dover particolarmente valorizzare, per valutare la concreta capacità di riscossione, gli effettivi flussi di cassa realizzati in entrata.

**Va detto, anche, che il Comune non ha presentato controdeduzioni su censure specifiche e di non trascurabile rilevanza, quali:**

- **I rilievi del Collegio dei Revisori in ordine a: a) l'inconsistenza della leva di risanamento rappresentata dal recupero evasione tributaria; b) l'inefficiente gestione della TARI 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" (cfr. verbale dei Revisori n. 54/2018); c) la presenza di uno "stato di anticipazione di cassa strutturale... frutto del formarsi, non sempre fisiologico, di residui attivi che**

realizzandosi ad una velocità più bassa di quelli passivi creano un disequilibrio monetario strutturale” (cfr. verbale cit.);

- La mancata dismissione del patrimonio immobiliare, che pure doveva essere preziosa leva di risanamento.

In merito alle mancate dismissioni immobiliari, alla luce delle considerazioni anche effettuate dal Collegio dei Revisori, la Sezione non può non concludere nel senso che il PRFP non solo si è rivelato del tutto inattendibile nel prevedere tali alienazioni, ma più in generale il bilancio comunale è con ogni probabilità “gonfiato” dalla presenza di ca 11,6 mln di residui attivi per “entrate da alienazioni di beni materiali e immateriali” (cfr., oltre alle osservazioni supra riportate nell’esame delle annualità 2015-2017, le considerazioni del Collegio dei Revisori: verbale n. 39/2019, pag. 7 e ss.).

Per quanto attiene alle spese, ci si limita a due osservazioni.

La Sezione ha analizzato la dinamica di smaltimento della spesa corrente perché è quella che realmente esprime la capacità di fronteggiare il debito, anche sulla scorta delle osservazioni svolte su Cosenza dalle SS.RR. in speciale composizione (cfr. sentenza n. 2/2015/EL). Ci si spiega meglio. Il contenimento della spesa corrente è certamente obiettivo prezioso ai fini del risanamento; tuttavia, questo obiettivo di per sé non è significativo se non accompagnato da una complessiva capacità di non creare nuovo debito, quindi di evitare che si creino nuovi debiti e residui passivi e di garantire che quelli in essere vengano smaltiti tempestivamente, anche per evitare il formarsi di oneri accessori.

In ogni caso, il Comune non ha controdedotto alcunchè in relazione a specifiche censure mosse anche in relazione alla diminuzione delle spese correnti: la deliberazione n. 66/2019 aveva infatti rimarcato 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" (cfr. verbale Collegio dei Revisori n. 54/2018).

A conclusione dell'esame degli esercizi 2015-2018, la Sezione non può che rilevare come anche il contenimento della spesa non sia stato perseguito dall'Ente.

Di seguito, si riporta una tabella - elaborata dalla Sezione su dati da rendiconto - che analizza la capacità dell'Ente di smaltire la spesa e di generare residui passivi del titolo I nel periodo 2012 (esercizio anteriore all'adozione del PRFP) e fino al 2018:

Comune di Cosenza - capacità di generare residui del titolo I della spesa							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Impegni	79.657.958,87	78.691.043,16	73.671.546,64	87.539.942,00	69.062.891,00	72.987.556,00	81.759.720,00
Pagamenti	46.160.388,99	43.773.056,82	46.338.801,19	55.406.831,00	48.688.499,00	49.206.518,00	59.131.821,00
% pag.	58%	56%	63%	63%	70%	67%	72%
% formaz. Residui	42%	44%	37%	37%	30%	33%	28%
fonte: dati da rendiconto							

Ora, come si può notare, la capacità di pagamento (con conseguente generazione di minori residui passivi) è lievemente aumentata nel tempo, soprattutto però in virtù di fenomeni straordinari e non privi di oneri: ricorso alle anticipazioni di liquidità (nel 2013-2014) e alle anticipazioni di tesoreria, nel 2017-2018 non restituite a fine esercizio (cfr. seconda parte della presente deliberazione). Invece, gli impegni del titolo I sono rimasti di fatto su livelli stabili e, nel 2018, superano addirittura quelli del 2012.

Ad ulteriore conferma dell'analisi svolta, si riporta di seguito una tabella in cui la Sezione ha rielaborato l'andamento della spesa corrente nel periodo 2012 (anno anteriore all'adozione del PRFP) fino al 2018:

Comune di Cosenza - impegni di spesa del titolo I esercizi 2012-2018 (fonte: dati da rendiconto)								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	variaz. Percentuale 2012/2018
Personale - intervento 1	29.133.784,85	28.248.977,82	26.070.659,22	23.246.039,49	22.567.966,21	22.779.059,12	22.456.168,09	-23%
Acquisto di beni di consumo e/o di materie prime - intervento 2	953.366,72	818.240,41	660.155,23					
Prestazioni di servizi - intervento 3	34.184.225,37	32.775.392,10	30.567.577,63					
Utilizzo di beni di terzi - intervento 4	4.944.261,32	4.319.066,30	4.246.312,11					
Totale interventi 2 + 3 + 4	40.081.853,41	37.912.698,81	35.474.044,97	43.943.825,78	33.357.871,81	35.451.664,28	36.434.361,64	-10%
Trasferimenti - intervento 5	4.277.944,96	4.277.558,54	4.610.830,43	12.848.300,15	8.684.184,50	7.892.615,73	8.209.472,27	92%
Interessi passivi e oneri finanziari diversi - intervento 06	3.593.924,19	3.479.315,77	3.449.110,68	475.312,92	40.257,45	75.579,41	5.130.524,89	43%
<b>dettaglio Missione 50 - debito pubblico</b>				<b>4.705.812,35</b>	<b>4.789.785,02</b>	<b>4.789.785,02</b>	<b>12.073.110,75</b>	
Imposte e tasse - intervento 07	1.965.943,70	1.910.525,53	1.918.206,76	1.585.930,55	1.598.621,73	1.632.960,94	1.734.656,13	
Oneri straordinari della gestione corrente- intervento 08	604.507,76	2.861.966,69	2.148.694,58	5.440.533,26	2.813.989,21	5.155.676,73	7.350.802,84	1116%
<b>Totale</b>	<b>79.657.958,87</b>	<b>78.691.043,16</b>	<b>73.671.546,64</b>	<b>92.245.754,50</b>	<b>69.062.890,91</b>	<b>72.987.556,21</b>	<b>81.315.985,86</b>	<b>2%</b>

Legenda: a partire dal 2015, stante la classificazione del bilancio per macroaggregati, missioni e programmi, si considerano: per la voce "personale", il macroaggregato 01 (redditi da lavoro dipendente); per le voci "acquisito di beni di consumo e materie prime", "prestazione di servizi" e "utilizzo di beni di terzi" l'unico macroaggregato 03 (acquisto di beni); per la voce "trasferimenti" la somma dei macroaggregati 04 (trasferimenti correnti), 05 (trasferimenti di tributi), 06 (fondi perequativi); per la voce "imposte e tasse", il macroaggregato 02; "interessi passivi" il macroaggregato 07 (interessi passivi); per la voce "oneri straordinari", il macroaggregato 08 (altre spese correnti)

È stato fatto un confronto, per quanto possibile, fra i “vecchi” interventi previsti dal D.P.R. 194/1996 – vigente per gli esercizi 2012, 2013 e 2014 – e i macroaggregati previsti dal d.lgs. 118/2011.

Come si diceva, vi sono state voci di costo che sono state contenute nel tempo: soprattutto quelle per il personale e per l’acquisto di beni e servizi. Però, la voce relativa al personale è di fatto piuttosto stabile dal 2015, a riprova che i tagli possibili sono stati già fatti dal Comune da tempo e che il fenomeno – come pure rilevato dai Revisori – è da ricollegare per lo più a pensionamenti anticipati; la voce per l’acquisto di beni e servizi, salvo un picco raggiunto nel 2015, è anch’essa abbastanza stabile e probabilmente già contenuta nei limiti del possibile.

Invece, crescono le spese per trasferimento e, soprattutto, vorticosamente gli oneri finanziari: nel 2018, la missione 50 – debito pubblico (che racchiude gli interessi per mutui e prestiti assunti dall'ente con relative spese accessorie, oltre alle anticipazioni straordinarie) presenta impegni superiori a € 12 mln, **a riprova del pesante indebitamento del Comune.**

È quindi evidente – come pure sottolineato dal Collegio dei Revisori (cfr. verbale n. 39/2019) – che a più di metà del percorso di risanamento il Comune di Cosenza non ha saputo contenere in modo equilibrato la propria spesa corrente, ed ha anzi contratto più debito di quanto sostenibile con le entrate proprie.

Va aggiunto, inoltre, che alla spesa dichiarata in bilancio vanno aggiunte tutte le passività non formalizzate, in quanto fuori bilancio o occulte. Su questi aspetti, le controdeduzioni confermano ulteriormente le osservazioni di cui alla deliberazione n. 66/2019 ed anzi si è potuto ricostruire che oltre 30 mln di euro di debiti sono, allo stato, non contemplati nel bilancio di Cosenza per ammissione dello stesso Comune.

Come già detto, ci si soffermerà diffusamente nella seconda parte della presente deliberazione su questa grave irregolarità; sia sufficiente, in questa prima parte – ove si mettono a raffronto i dati da consuntivo e quelli da PRFP per valutare il perseguimento degli obiettivi intermedi – evidenziare che il piano prevedeva che, nel decennio 2013-2023, potessero emergere, oltre ai debiti verso il Commissario per l’ambiente (ca 12 mln), ulteriori DFB prudenzialmente stimati per € 6.209.000,00: ne sono sorti – al netto dei debiti verso il predetto Commissario – ca 23 mln, ossia quattro volte tanto.

Questi debiti sono in gran parte emersi a seguito delle sollecitazioni della Sezione: sono poste per lo più vetuste che dovevano trovare già riconoscimento e copertura nel PRFP e comunque nei bilanci anteriori al consuntivo 2018. La loro mancata inclusione nei bilanci ha alterato *in melius* i risultati di amministrazione e la rappresentazione della spesa e ha consentito il rispetto dei vincoli di finanza pubblica (si veda, sul punto, più diffusamente parte seconda della presente deliberazione).

I predetti debiti, inoltre, sono allo stato privi in gran parte di copertura e, comunque, non onorati per ca 24 mln; tale cifra include anche parte delle passività verso il citato Commissario, che il PRFP riteneva di poter soddisfare integralmente nel periodo 2013-2018. Non è chi non veda come il PRFP sia stato, sotto questo profilo, gravemente disatteso.

**Conclusivamente, anche alla luce delle difese dell'Ente, si ritiene che risultino pienamente confermate le censure già mosse nella deliberazione n. 66/2019 e che, nell'esercizio 2018, il PRFP del Comune di Cosenza sia stato gravemente disatteso in tutti i principali "obiettivi intermedi" e precisamente in ordine a :**

- **Capacità di realizzo delle entrate di competenza e in conto residui**, per le quali le percentuali di riscossione sono state nettamente inferiori a quelle necessarie al risanamento (per le entrate di competenza del titolo I è stato incassato il 74% dell'accertato a fronte del 90% preventivato; per il titolo III, il 21% a fronte del 65% preventivato; per i residui, le riscossioni effettivamente realizzate sono state del 14% per il titolo I, a fronte del 34% preventivato, e dell'8% del titolo III, a fronte del 30% preventivato);
- **Mancato incremento dei proventi tributari**: le riscossioni di competenza sono state, in valore assoluto, € 5.270.095 per la TARI e di soli € 86.707 per la TASI;
- **Mancato recupero dell'evasione tributaria**: per la voce ICI/MU sono state realizzati incassi modestissimi, pari nell'esercizio a ca 150.000 euro;
- **Mancato realizzo di entrate da vendita di immobili** (nel 2018 gli incassi sono stati pari a € 297.773,93, valore ben distante dalla soglia di € 5.230.703,00 stimata dal PRFP per l'esercizio);
- **Mancato contenimento della spesa corrente - anche a motivo della crescita degli impegni del titolo I e dei DFB - e mancato suo smaltimento secondo il ritmo previsto** (nel 2018 la percentuale di smaltimento della spesa corrente è di 3 punti percentuali inferiore al PRFP per la competenza; la spesa corrente in

conto residui è smaltita per il 24%, laddove il target da PRFP doveva essere del 42%);

- **Accumulo di DFB**, in gran parte allo stato non pagati, oltre i limiti del piano; il documento di risanamento prevedeva DFB di futura emersione “prudenzialmente stimati” nel decennio 2013-2023 per € 6.209.000, mentre la massa passiva emersa nel tempo, fino al 2019, è di circa quattro volte superiore.

**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.

Come già premesso, si tratta di una analisi condotta allo scopo di evidenziare gli aspetti più rilevanti di squilibrio contabili, non finalizzata a verifiche specifiche sui rendiconti 2015-2018 ai sensi dell'art. 1, c. 166 ss. L. 205/2006 e ad impartire misure correttive ex art. 148 bis T.U.E.L., ultimo comma.

Ciò posto, si evidenzia che 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.

Anche in questo caso, si seguirà il seguente schema espositivo: 1) osservazioni contenute nella deliberazione n. 66/2019 e contestate all'Ente; 2) controdeduzioni del Comune; 3) osservazioni conclusive.

- 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.**

---

#### Osservazioni di cui alla deliberazione n. 66/2019

---

Nella deliberazione n. 66/2019 la Sezione evidenziava che i flussi di entrate del titolo I e III erano risultati, nel periodo 2015-2018, del tutto inadeguati a garantire gli obiettivi fissati dal PRFP.

Procedeva, poi, a dare conto del fatto che gli stessi apparivano 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 potesse 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.

**La deliberazione n. 66/2019 evidenziava, quindi, come fosse evidente 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.**

Sottolineava, inoltre, su un piano più generale, che la capacità di riscossione del Comune di Cosenza risulta 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).

---

## Controdeduzioni del Comune

---

**Sul punto, il Comune non ha controdedotto alcunchè.**

---

## Osservazioni conclusive della Sezione

---

La Sezione, alla luce di quanto anche osservato nella parte prima della presente deliberazione e della assenza di argomenti del Comune idonei a dimostrare il contrario, ritiene confermate le censure in ordine alla inadeguatezza delle riscossioni non solo a garantire gli obiettivi di risanamento – trascorsi ormai sei anni dall’adozione del PRFP - ma, più in generale, ad assicurare la gestione corrente del Comune: con l’avvento delle regole di cui al d.lgs. 118/2011 la capacità di riscossione dell’Ente avrebbe dovuto aumentare anche oltre le previsioni del PRFP, dovendo garantire la copertura della quota di maggior disavanzo (ca 3,3 mln di euro annui per trenta anni).

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

---

## Osservazioni di cui alla deliberazione n. 66/2019

---

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, fino al 2018, 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.

Ciò premesso, la deliberazione n. 66/2019 ha effettuato una accurata analisi della situazione di cassa dell’Ente, che di seguito si riporta.

**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 di fatto 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) induceva la Sezione a ritenere, in sede di deliberazione n. 66/2019, che vi fossero DFB non formalmente riconosciuti dall'Ente nel periodo in esame.

#### **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
<b>Entità anticipazioni non restituita al 31/12</b>	<b>11.542.557,00</b>	<b>56</b>		<b>-</b>	<b>11.987.061,00</b>
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 allegare 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.

La deliberazione n. 66/2019, quindi, concludeva nel senso che non solo il percorso di risanamento intrapreso non stava dando i suoi frutti, ma anche che l'Ente non appariva 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.*

La deliberazione n. 66/2019 evidenziava che dal materiale in atti (relazioni dei Revisori e rendiconto del Tesoriere allegato ai consuntivi) risultava come, partire dal 2016, il Comune di Cosenza abbia 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.

<b>RENDICONTO DEL TESORIERE</b> <b>QUADRO RIASSUNTIVO DELLA GESTIONE DI CASSA</b> <b>SITUAZIONE VINCOLI DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2016 DI CUI ALL'ART. 209, COMMA 3-BIS, DEL D.LGS. 267/2000</b>	
<b>Fondo di cassa al 31/12/2016</b>	<b>8.095.165,81</b>
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
<b>TOTALE QUOTA VINCOLATA AL 31 DICEMBRE 2016 (A) + (B)</b>	<b>21.581.848,07</b>

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

<b>RENDICONTO DEL TESORIERE</b> <b>QUADRO RIASSUNTIVO DELLA GESTIONE DI CASSA</b> <b>SITUAZIONE VINCOLI DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2017 DI CUI ALL'ART. 209, COMMA 3-BIS, DEL D.LGS. 267/2000</b>	
<b>Fondo di cassa al 31/12/2017</b>	<b>602.352,30</b>
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
<b>TOTALE QUOTA VINCOLATA AL 31 DICEMBRE 2017 (A) + (B)</b>	<b>10.823.314,77</b>

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.

---

### Controdeduzioni del Comune

---

**Sul punto, il Comune non ha controdedotto alcunchè.**

---

## Osservazioni conclusive della Sezione

---

La Sezione, alla luce di quanto sopra osservato e della assenza di argomenti del Comune idonei a dimostrare il contrario, ritiene confermate le censure in ordine alle gravi deficienze di cassa e alla incapacità del Comune di fronteggiare la operatività corrente con le risorse disponibili.

Tra l'altro, l'analisi svolta dalla Sezione e sopra riportata è pienamente suffragata dal Collegio dei revisori (cfr. verbale n. 39/2019, "monitoraggio" del II semestre 2018) che, anzi, dipinge un quadro ancor più allarmante di quello evidenziato alla luce dei dati disponibili agli atti. Infatti, *"la mancata restituzione della anticipazione di Tesoreria a fine anno... ha subito un'evoluzione preoccupante, passando da euro 11.987.061,15 al 31.12.2017 a euro 27.854.241,11 al 31.12.2018, a cui vanno aggiunti euro 2.003.437,22 di somme a destinazione vincolata, che dovranno essere ricostituite in tempi brevi"*. Inoltre, il Collegio ribadisce che l'Ente è in anticipazione strutturale di cassa dal 2007 e che *"ha richiesto e utilizzato nell'anno 2019 l'Anticipazione di liquidità prevista nella legge di bilancio 2019 per un importo di euro 19.959.583,47. Tale importo è stato iscritto nel bilancio di previsione 2019-2021 e dovrà essere restituito entro il 30 dicembre 2019"*.

I dati SIOPE al 30.6.2019 confermano quanto sopra. A fine giugno 2019 il Comune di Cosenza non ha ancora restituito le anticipazioni di tesoreria percepite in pregresso: gli incassi "7.01.01.01.001 Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere" sono pari a € 63.176.159,01, mentre le omologhe uscite "5.01.01.01.001 Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere" sono pari a € 68.329.837,14, a comprova che il debito residuo a fine 2018 (ca 27,6 mln) è stato restituito solo in minima parte (ca 5,2 mln). Figura inoltre l'ulteriore anticipazione di liquidità (prevista dalla legge di bilancio 2019, L. 145/2018, artt. 1, comma 849-857) citata dai Revisori e incassata per € 20.542.702,88 (codice SIOPE 6.03.01.04.003), da restituire entro fine 2019.

**È evidente che il Comune non ha le risorse per fronteggiare restituzioni così copiose: ca 25 mln di euro di anticipazioni di tesoreria ancora non riversate, oltre a fondi vincolati non ancora del tutto ricostituiti, a cui si aggiungono ca 20 mln di nuove anticipazioni di liquidità a breve termine da rimborsare entro fine 2019.**

Si confermano, inoltre, le deduzioni della Sezione circa le omissioni/ritardi nel riconoscimento dei DFB: la situazione di una cassa esilissima ed interamente pignorata non poteva che celare, stante il fatto che i riconoscimenti di DFB per sentenze esecutive sono stati di soli ca 5 mln di euro nel periodo 2013-2018, la sussistenza di passività non formalmente ricondotte a bilancio.

A conclusione della analisi svolta, si ritiene opportuno riportare la situazione del fondo cassa di Cosenza nel periodo 2012-2018 (dati SIOPE):

Comune di Cosenza - fondo cassa 2012-2018							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
fondo cassa 31.12.	618.725,23	481.666,25	39.869.909,95	24.600.169,46	8.095.165,81	602.352,30	459.705,55
di cui quota vincolata	618.725,23	481.666,25	387.222,49	18.234.718,17	393.159,84	602.352,30	459.705,55
fonte: dati SIOPE							

A giudizio della Sezione la tabella sopra riporta consente, in modo immediato, di valutare gli effettivi benefici del percorso di risanamento intrapreso dal Comune sulla capacità strutturale di cassa (la quale cassa, come detto, essendo punto di sintesi fra riscossioni e obblighi di pagamento molto esprime sulla reale salute finanziaria dell'Ente). Come si può notare, il PRFP non ha apportato alcun beneficio agli equilibri di cassa di Cosenza. Infatti, nel 2012 (anno precedente all'adozione del PRFP) la cassa era esigua (€ 618.725,23) ed interamente pignorata; nel 2018 il fondo cassa è ancora più esiguo (€ 459.705,55) e sempre integralmente pignorato. Nel periodo 2014-2015, ed in parte nel 2016, la cassa ha assunto una evidente consistenza positiva esclusivamente a motivo della percezione delle anticipazioni di cui al d.l. 35/2013 e s.m.i.

Per inciso, i benefici delle suddette anticipazioni non sembrano essere stati sfruttati al meglio e secondo quanto previsto dal d.l. 35/2013 e s.m.i..

Come si ricorderà, infatti, Cosenza ha percepito anticipazioni ex d.l. 35/2013 e s.m.i. per complessivi € 122.170.808,27, di cui € 6.250.097,78 nel 2013, € 107.664.685,94 nel 2014 e € 8.256.024,55 nel 2015.

La seguente tabella - elaborata con dati da rendiconto - riporta i pagamenti del Comune di Cosenza, nel periodo 2012-2017, per i primi tre titoli della spesa (per il 2015, 2016 e 2017 il passaggio alla nuova classificazione delle uscite prevista dal d.lgs. 118/2011 ha reso necessario inserire, al posto dei dati dal titolo III, la somma dei dati del titolo IV-V):

Comune di Cosenza - pagamenti nel periodo 2012-2017 (fonte: dati da rendiconto)									
	titolo I			titolo II			titolo III *		
	pagam. c/comp	pagam. c/residui	totale pagam.	pagam. c/comp	pagam. c/residui	totale pagam.	pagam. c/comp	pagam. c/residui	totale pagam.
2012	46.160.388,99	26.395.230,64	72.555.619,63	5.596.948,87	9.956.903,52	15.553.852,39	56.438.501,55	16.051.872,77	72.490.374,32
2013	43.773.056,82	15.666.069,04	59.439.125,86	1.157.625,54	15.359.534,85	16.517.160,39	42.767.730,90	19.406.788,13	62.174.519,03
2014	46.338.801,19	65.763.586,41	112.102.387,60	9.129.069,22	18.623.738,30	27.752.807,52	34.073.936,83	23.058.183,80	57.132.120,63
2015	55.406.830,61	22.404.716,51	77.811.547,12	16.247.461,41	13.681.434,39	29.928.895,80	40.854.683,20	428.965,86	41.283.649,06
2016	48.688.498,62	23.713.830,67	72.402.329,29	1.199.270,33	12.197.222,24	13.396.492,57	52.989.111,69	3.747.365,11	56.736.476,80
2017	49.206.517,85	14.046.345,78	63.252.863,63	2.599.184,91	16.652.820,30	19.252.005,21	42.024.994,41	0,00	42.024.994,41
(*) con l'entrata in vigore del d.lgs. 118/2011, quindi dal 2015, si è considerato per l'ex titolo III della spesa la somma degli attuali titoli IV e V									

Come si vede, a fronte di 122 mln di euro nel complesso introitati dal Comune, nel 2014 la capacità di pagamento del titolo I (spesa corrente) si è incrementata, in assoluto e rispetto al 2012 (anno anteriore alla percezione della liquidità), di ca 50 mln di euro in conto residui; si è incrementata di ca 10 mln anche la capacità di pagamento del titolo II (spesa in conto capitale), soprattutto per la parte competenza. Già nel 2015 la capacità di pagamento della spesa corrente torna sui livelli *ante* d.l. 35/2013, mentre sembra ancora beneficiare delle anticipazioni di liquidità il titolo II, soprattutto per i pagamenti di competenza.

Si rammenta che le anticipazioni di liquidità dovevano essere usate solo per il pagamento di debiti certi liquidi ed esigibili, ovvero dei debiti per i quali era stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento, maturati entro la fine dell'anno precedente alla concessione della anticipazione.

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

#### **Osservazioni di cui alla deliberazione n. 66/2019**

##### **3.1. Recupero del disavanzo.**

La deliberazione n. 66/2019 ricordava che, a partire dal 2015, il Comune di Cosenza è tenuto a recuperare annualmente la somma di € 3.373.196,67 quale quota di *extradeficit*. Si tratta dell'unica quota di disavanzo (formalmente) spesa in bilancio, giacchè 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 zero<sup>8</sup>.

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

	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)
<b>Risultato di amministrazione al 31.12. (A)</b>	<b>-59.406.082,88</b>	<b>85.738.198,56</b>	<b>77.370.412,91</b>	<b>65.284.380,64</b>
<b>Parte accantonata</b>				
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
<b>Totale parte accantonata ( B )</b>	<b>40.614.961,44</b>	<b>64.565.783,52</b>	<b>109.316.724,12</b>	<b>104.635.484,46</b>
<b>Parte vincolata</b>				
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
<b>Totale parte vincolata ( c )</b>	<b>-</b>	<b>115.598.806,52</b>	<b>59.100.359,79</b>	<b>48.308.458,73</b>
<b>Parte destinata agli investimenti</b>				
<b>Totale parte destinata agli investimenti ( D )</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Totale parte disponibile ( E ) = A-B-C-D</b>	<b>-100.021.044,32</b>	<b>-94.426.391,48</b>	<b>-91.046.671,00</b>	<b>-87.659.562,55</b>

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 2015<sup>9</sup>:

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> 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

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.

La deliberazione n. 66/2019 dubitava, peraltro, dell'effettività di tale recupero.

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, la citata delibera n. 66/2019 ipotizzava che restasse latente e non recuperato un disavanzo che, tenendo conto delle somme ripianate "in

---

*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".*

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		<b>2.102.035,77</b>
fonte: elaborazione dati da rendiconto e, per il 2018, inseriti in BDAP								

La Sezione chiedeva altresì all'Ente di chiarire, con riferimento alla manovra previsionale, 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.**

La deliberazione n. 66/2019 - precisando di non mirare ad un'analisi puntuale sui rendiconti dell'Ente quale quella imposta dall'art. 1, c. 166 e ss. della L. 266/2005 - evidenziava, inoltre, che i risultati di amministrazione conseguiti negli esercizi 2015-2018 risultavano falsati - *rectius*, alterati *in melius* - per la presenza di alcune macro-irregolarità.

#### ***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 la deliberazione n. 66/2019 evidenziava errori nel computo in bilancio delle anticipazioni di liquidità ricevute e del 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 ricevuta<sup>10</sup>, tecnica ritenuta dalla Sezione delle Autonomie non in linea con le *best practices*.

---

<sup>10</sup> 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).

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, 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;*

---

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

- 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, la delibera n. 66/2019 rilevava 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 poteva far ipotizzare una 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 sospendeva ogni giudizio in attesa del pronunciamento della Corte Costituzionale) la predetta deliberazione n. 66/2019 osservava 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)**

Il FCDE 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.

La deliberazione n. 66/2019 evidenziava che, 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 risultavano sottostimati. In particolare, l'accantonamento a FCDE all'01.01.2015 risultava ulteriormente sottostimato, in quanto, secondo le risorse indicate dal Collegio dei Revisori (parere al riaccertamento straordinario), venivano 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, nella citata deliberazione n. 66/2019 ipotizzava – allo stato degli atti – una sottostima del saldo.

### **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”.

La deliberazione n. 66/2019 evidenziava che l’assenza degli accantonamenti per indennità di fine mandato del Sindaco, già stigmatizzata dai Revisori all’1.1.2015, continuava a permanere negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018. Inoltre, non compariva 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 evidenziava che nel 2015 e nel 2016 il Comune non aveva 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).

La citata deliberazione n. 66/2019 evidenziava, inoltre, che nonostante nel 2017 e nel 2018 vi fossero stati accantonamenti per contenzioso (rispettivamente, di € 165.000 e € 1.805.000) non era 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 era rimasta priva di risposta.

Pertanto, nella predetta deliberazione la Sezione chiedeva all’Ente di attestare lo stato del suo contenzioso, dei suoi pignoramenti, dei DFB. In particolare, si chiedeva che venisse redatta 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 emergesse l’ammontare dei DFB, dei pignoramenti e 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).

Si chiedeva, inoltre, che tale relazione fosse sottoposta alla valutazione del Collegio dei Revisori, affinché esprimesse un parere di congruità o di non congruità in ordine alla stessa.

Infine, la deliberazione evidenziava 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*).

Si chiedeva, pertanto, di produrre una relazione, a cura del Responsabile Finanziario e controfirmata dal Sindaco - con assunzione di responsabilità sulla veridicità dei dati esposti - da cui risultasse:

- 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.

La deliberazione n. 66/2019 chiedeva infine di sottoporre tale relazione alla valutazione del Collegio dei Revisori del Comune di Cosenza, affinché rilasciasse il proprio parere in ordine alla congruità di quanto attestato.

---

### **Controdeduzioni del Comune**

---

Di seguito, si riporta una sintesi delle controdeduzioni del Comune, divise per argomento.

#### **Recupero del disavanzo.**

In merito a tale profilo, il Comune - che ha confermato i dati riportati dalla Sezione in merito al ritmo teorico di recupero dell'*extradeficit* - ha sostenuto che all'1.1.2015 si è generato un "disavanzo tecnico" di € 4.254.983,01, per il quale valgono le regole di recupero di cui all'art. 3, comma 13, d.lgs. 118/2011 (copertura con entrate dell'esercizio ovvero con residui attivi reimputati nel 2016). Quindi, il Comune di Cosenza *"nel corso del 2015 ha recuperato parte di questo disavanzo con proprie entrate correnti per € 2.056.642,09 e nel corso del 2016 per euro 2.198.340,92. Pertanto non esiste alcun disavanzo "latente" atteso che il conto consuntivo 2015 si chiude con un disavanzo di 101.021.044,32 ed il conto consuntivo 2016 con un disavanzo di euro*

94.426.391,48 recuperando di fatto nel corso del 2016 euro 5.594.652,84 con una eccedenza di recupero di euro 23.115,25”.

Per quanto attiene la richiesta di chiarire, con riferimento alla manovra previsionale, 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, il Comune non ha risposto sul punto.

### **Correttezza dei risultati di amministrazione degli esercizi 2015-2018.**

#### **1. FAL e fondo di rotazione.**

In merito alla contabilizzazione del FAL, il Comune si è a lungo soffermato sulla applicazione dell'art. 2, comma 6, D.L. 78/2015. Ha infatti sostenuto che il FAL è stato utilizzato per abbattere il FCDE solo in parte, ossia nei limiti del riscosso in conto residui, così come richiesto da alcuna parte della giurisprudenza contabile (e, in particolare, dalla Sezione Regionale di controllo per la Campania a partire dalla deliberazione n. 1/2017).

Sono stati anche riportati dati in merito agli importi da restituire anno per anno a Cassa Depositi e Prestiti; nel 2016, in particolare, la situazione dell'ammortamento complessivo è la seguente (pag. 10 memorie difensive):

Descrizione	D.L. n. 35/2013 1° tranche	D.L. n. 35/2013 2° tranche	D.L. n. 102/2013	D.L. n. 66/2014 art.31	D.L. n. 66/2014 art.32	D.L. n. 78/2015 art.8, comma 6		Saldo
	3.125.048,89	3.125.048,89	79.400.000,00	3.359.685,94	24.905.000,00	8.256.024,55	122.170.808,27	
Rate pagate 2014	67.005,65						67.005,65	122.103.802,62
Rate pagate 2015	68.071,63	68.126,45	2.159.679,63	105.718,61	808.477,08		3.210.073,40	118.893.729,22
Rate pagate 2016	70.319,36	70.470,00	2.003.157,97	90.860,92	689.938,96	279.261,14	3.204.008,35	115.689.720,87

È stato anche specificato che il FAL è stato utilizzato a consuntivo (sempre per abbattere il FCDE) nel 2016 per € 15.851.540,19, nel 2017 per € 11.541.281,67 e nel 2018 per € 35.239.765,58. L'utilizzo totale nel triennio sarebbe stato “coperto” dai residui attivi dei titoli I e III riscossi nel periodo 2014-2018, come da seguente tabella (riportata a pag. 14 della nota n. ID 2911/2019):

Residui	2014	2015	2016	2017	2018	
Titolo I	10.090.835,26	7.396.968,34	8.560.110,07	7.165.178,56	6.632.274,17	
Titolo II	7.704.576,34	5.041.822,30	5.683.772,64	5.932.484,85	5.477.999,78	
Tot.	17.795.411,60	12.438.790,64	14.243.882,71	13.097.663,41	12.110.273,95	69.686.022,31

#### **2. Fondo Crediti Dubbia Esigibilità**

In merito al calcolo del FCDE, il Comune di Cosenza ha trasmesso una serie di tabelle da cui si evince:

- a) Che all'1.1.2015 il fondo è stato calcolato abbattendo i residui attivi del 49,57%, secondo il metodo della media ponderata e considerando le seguenti voci: "recupero evasione IMU/ICI", "TARSU/TARI", "recupero fiscale TARSU/TARES/TARI", "polizia municipale - risorse finalizzate codice della strada", "servizio idrico integrato", "gestione dei fabbricati";
- b) Che al 31.12.2015, al 31.12.2016, al 31.12.2017 e al 31.12.2018 le voci di entrata utilizzate per il calcolo del fondo (stavolta secondo il criterio della "media semplice") sono le stesse già indicate all'1.1.2015, e i residui attivi all'1.1. di ciascun anno anteriore al 2014 sono stati sempre abbattuti del 49,57%; per la fine del 2015 il fondo è stato calcolato con il "metodo semplificato" di cui al punto 3.3. dell'Allegato 4/2 al d.lgs. 118/2011;

### **3. Altri accantonamenti.**

Il Comune ha illustrato il trattamento dell'indennità (in parte già erogata nel 2015) al Sindaco, chiarendo pure che nel 2016 l'importo stanziato in bilancio era confluito erroneamente nella parte vincolata, anziché in quella accantonata, come pure i debiti residui del fondo di rotazione (€ 15.757.346,03).

### **Non è stato controdedotto alcunchè sulla assenza di quote destinate agli investimenti.**

Per quanto attiene alla **ricognizione dei DFB, dei pignoramenti e del contenzioso**, i documenti pervenuti alla Sezione fanno emergere la seguente situazione.

In materia di **debiti fuori bilancio**, il Comune ha ammesso l'esistenza delle seguenti passività (in parte connesse a **pignoramenti**).

Per quanto attiene al servizio RR.SS.UU., **emerge che si tratta di complessivi € 19.072.731,99 tutti fuori bilancio e da riconoscere** (cfr. dichiarazione del Responsabile Finanziario n. 2892 del 1.7.2019, allegata alla nota ID 2911 di pari data). Quindi, **i debiti inclusi nel PRFP come "oneri per il Commissario Ambientale" per € 12.906.000,00 non sono stati in realtà mai riportati fra le scritture contabili.**

Dalla nota n. ID 2911 dell'1.7.2019 si ricavano ulteriori informazioni su quanto allo stato pagato per tariffa rr.ss.uu.; in particolare, emerge la seguente situazione:

Comune di Cosenza - situazione debitoria verso la Regione per RR.SS.UU.			
	somma dovuta	somma pagata	note
Rateizzazione Equit. Commissario emergenza ambientale 2008/2012	9.434.776,66	4.510.447,66	pagamento sospeso a causa di contrasti con Ag. Riscossioni
Rateizzazione Regione Commissario ad acta 2013/2015	2.872.073,58	1.594.645,33	stipulato un piano di rientro, onorato solo in parte; il Comune ha chiesto di poter aderire a nuovo piano
Rateizzazione Regione Commissario ad acta 2016	2.327.712,50	698.612,49	
Debito Regione in corso di rateizzazione rr.ss.uu. 2017	2.225.496,13	0,00	Il Comune ha chiesto rateizzazione
Debito Regione in corso di rateizzazione rr.ss.uu. 2018	2.212.673,12	0,00	Il Comune ha chiesto rateizzazione
TOTALE	19.072.731,99	6.803.705,48	
fonte: nota Comune di Cosenza n. ID 2911/2019			

Quindi, secondo quanto dichiarato dal Comune di Cosenza, in materia di RR.SS.UU., dopo l'approvazione del PRFP, si sono accumulati ulteriori debiti, per complessivi € 9.637.955,33, tutti fuori bilancio (e probabilmente tali destinati a rimanere se non avesse condotto specifiche verifiche sul punto la Sezione). Sempre secondo quanto dichiarato dall'Ente, dei debiti complessivi (pari a € 19.072.731,99) sono stati pagati solo € 6.803.705,48, giacchè per la restante parte sono in atto sospensioni o richieste di rateizzazione. Anche i debiti per cui avrebbe dato copertura il PRFP sono rimasti in gran parte non onorati: infatti, i debiti nei confronti del Commissario Ambientale maturati anteriormente al 2013 erano inclusi nel PRFP e avrebbero dovuto essere onorati nel periodo 2013-2018.

Oltre a ciò, il Responsabile Finanziario ha attestato i seguenti debiti ancora da riconoscere e da finanziare:

<b>DFB da riconoscere e finanziare - dichiarazione Resp. Fin.</b>	
Provenienza/Soggetto creditore	importo
Settore Cultura	291.825,00
Settore Patrimonio	496.998,76
Settore Infrastrutture	5.878.166,48
AMACO spa	1.198.967,39

Totale	<b>7.865.957,63</b>
fonte: nota n. ID flusso 2892/2019	

Come si nota, € 1.198.967,39 sono collegati alla AMACO spa.

In aggiunta a ciò, vanno considerati i DFB dichiarati dal Responsabile dell'Avvocatura. Le dichiarazioni rese dal Dirigente con nota ID flusso n. 591 del 27.6.2019 (sempre allegata alla nota ID 2911/2019) si possono così rappresentare:

Comune di Cosenza - DFB da sentenze e atti esecutivi			
	Importo del debito	importo pagato	note
sentenze esecutive anno 2013	1.236.882,95	941.671,53	
sentenze esecutive anno 2015	1.129.575,89	1.027.462,22	
sentenze esecutive anno 2016	1.011.270,53	1.004.671,08	
sentenze esecutive anno 2017	97.067,04	97.067,04	
sentenze esecutive anno 2018	695.400,11	644.475,37	
sentenze esecutive anni compresi fra il 2009 e il 2019 (allegato A nota ID 2911/2019)	969.506,27	0,00	riconoscimento con delibera C.C. 27.6.2019
sentenze esecutive anni compresi fra il 2006 e il 2019 (all. B nota ID 2911/2019)	1.250.623,52	0,00	da riconoscere in sede di salvaguardia di bilancio
sentenze esecutive da espropri (all. C nota ID 2911/2019)	2.037.000,00	0,00	da riconoscere in sede di salvaguardia di bilancio
Pignoramenti 2018	239.258,13	239.258,13	sono DFB ancora da riconoscere (verranno riproposti in sede di salvaguardia di bilancio)
Pignoramenti 2019	43.205,50	43.205,50	sono DFB ancora da riconoscere (verranno proposti in sede di salvaguardia di bilancio)
<b>TOTALE</b>	<b>8.709.789,94</b>	<b>3.997.810,87</b>	
di cui da riconoscere formalmente	3.570.087,15		
<b>Totale debiti non onorati</b>	<b>4.711.979,07</b>		
fonte: attestazione Resp. Avvocatura comunale nota n. ID flusso 591 del 27.6.2019			

Quindi, riepilogando, la complessiva situazione dei DFB del Comune di Cosenza (sempre in disparte i debiti collegati al servizio idrico, su cui si veda *infra*, paragrafo n. 4) è la seguente:

Totale DFB Comune di Cosenza				
Debiti riconosciuti nel periodo 2013-2019	DFB da riconoscere	debiti pagati	debiti da pagare	note
5.139.702,79	3.570.087,15	3.997.810,87	4.711.979,07	DFB da sentenze esecut.e pignor.
0	7.865.957,63	0	7.865.957,63	DFB dichiarati da Resp. Fin.
0	19.072.731,99	6.803.705,48	12.269.026,51	DFB derivanti da RR.SS.UU.
<b>Totale</b>	<b>30.508.776,77</b>	<b>10.801.516,35</b>	<b>24.846.963,21</b>	
fonte: rielaborazione su dati trasmessi dal Comune con nota ID 2911/2019 e allegati				

Come si nota, nel periodo 2013-2019 l'Ente ha riconosciuto DFB per soli € 5.139.702,79, a fronte di passività da riconoscere (alcune assai risalenti: oltre al debito verso il Commissario per l'emergenza rifiuti vi sono sentenze esecutive risalenti al 2006) per € 30.508.776,77.

I debiti pagati (alcuni onorati anche senza previo riconoscimento in bilancio, secondo una prassi chiaramente non legittima perché rende non trasparenti le scritture contabili: cfr., anche, in termini analoghi, SRC Sicilia, n. 153/2018) sono stati nel complesso € 10.801.516,35; ne restano, quindi, da onorare € 24.846.963,21; **l'Ente afferma che tale riconoscimento e finanziamento avverrà in sede di misure di salvaguardia, e ritiene di non aver bisogno di coperture, per il 2019, in quanto le passività in esame sono già ampiamente coperte dal "fondo rischi", che nel 2019 sarà appostato in bilancio per € 9,3 mln.**

I ca 30, 5 mln di euro di DFB ancora da riconoscere sono, secondo quanto attestato dall'Ente, per ca 23 mln di euro di parte corrente; i restanti ca 7 mln sono di parte capitale. Per i DFB di parte corrente è stato previsto il seguente recupero (tabella pag. 32 delle controdeduzioni):

Debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare		2019	2020	2021	2022
lettera a) Sentenze esecutive	2.263.335,29	2263335,29			
Lettera e) Acquisizione beni e servizi	21.060.523,14	4700562,5	5.827.215,58	6.230.685,58	4.302.059,48
<b>Totale</b>	<b>23.323.858,43</b>	<b>6.963.897,79</b>	<b>5.827.215,58</b>	<b>6.230.685,58</b>	<b>4.302.059,48</b>

**In generale, il Comune di Cosenza, in sede di controdeduzioni, ha annunciato ambiziosi aumenti delle entrate per il 2020 e il 2021: i titoli I e III otterranno proventi extra per € 10.430.123,00 nel 2020 e per € 9.570.123 nel 2021, grazie alla rielaborazione del piano finanziario TARI e alla maggiorazione delle aliquote IMU/TASI, oltre al recupero evasione, entrate da alienazioni e sanzioni codice della strada.**

**Altrettanto ambiziosi i tagli alle spese (raggiungibili per pensionamenti e riduzione spese dei servizi non essenziali) stimati in € 5.941.136,37 nel 2020 e in € 6.024.273,88 nel 2021.**

**Questo nuovo assetto di entrate e spese, formalizzato in sede di futura manovra di assestamento, consentirà quindi il recupero entro il 2022 delle passività fuori bilancio di parte corrente.**

La deliberazione n. 66/2019 chiedeva ai Revisori di esprimere un loro parere sulle passività fuori bilancio e potenziali. Il Collegio dei Revisori (cfr. verbale n. 37

dell'1.7.2019, allegato alla nota ID 2911/2019) ha potuto rilasciare parere – avendo avuto la piena disponibilità di tutti i documenti amministrativi a supporto - solo per una parte delle passività riconosciute con sentenze esecutive (pari a € 969.526,27) e per il debito nei confronti della AMACO (pari a € 1.198.967,39). Il Collegio ha evidenziato che *“l'ente, per il tramite dell'Ufficio Legale, non ha proceduto con la necessaria tempestività al riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio ed alla loro copertura. Ciò costituisce una grave irregolarità contabile per violazione manifesta del principio di competenza che ha comportato il rinvio ad esercizi futuri di spese non immediatamente finanziabili, il cui tempestivo riconoscimento non avrebbe fatto rispettare i vincoli di finanzia pubblica con la conseguenza di trasferire in tal modo agli esercizi futuri le criticità oggi evidenti, ritardando le misure correttive necessarie al conseguimento dell'equilibrio finanziario e ciò nonostante le ripetute richieste da parte dei revisori, reiterate nei vari anni, sullo stato del contenzioso e dei debiti fuori bilancio”* (cfr. verbale citato, pagg. 4-5).

Per quanto attiene al **contenzioso**, il Dirigente dell'Avvocatura comunale si è limitato ad attestare (cfr. nota ID 591/2019) che *“i debiti potenziali da contenzioso, al netto delle somme già impegnate e presenti nei residui passivi comunicati dal Settore Programmazione Finanziaria, sono pari a € 11.545.322,59 e sono quelli riportati nel prospetto allegato H) nel quale sono stati indicati: l'anno di formazione, il quantum e le probabilità di soccombenza. In sede di salvaguardia sarà inserito in bilancio il relativo fondo rischi per debiti potenziali”*.

Il citato allegato H) contiene un elenco di alcune controversie, formatesi dal 2007 ad oggi, per le quali è stimato un accantonamento percentuale che dovrebbe riflettere il *quantum* di condanna; il Collegio dei revisori ha attestato, a tal proposito, che *“si tratta di un elenco in cui vengono calcolati in via “presuntiva” gli importi di condanna di cause risarcitorie nei confronti dell'ente determinando la percentuale di soccombenza e corrispondente riduzione sull'importo domandato per ogni causa in corso in euro 11.545.322,59 a fronte del valore complessivo delle cause di euro 52.262.002,24. Nel merito l'organo di revisione non è in grado di esprimere un giudizio sulla congruità delle somme stimate dall'avvocatura”* (cfr. verbale n. 37/2019).

Venendo, ora, ai **rapporti con la partecipata AMACO** spa, il Comune ha prodotto una copiosa relazione dalla quale – fermi restando i già dichiarati DFB per ca 1,2 mln di euro – emerge la seguente situazione.

Per quanto attiene alla situazione finanziaria della partecipata, nel 2013 e nel periodo compreso fra il 2015 e il 2017 la società ha chiuso in costante perdita di esercizio (€ - 49.266 nel 2013, € - 288.037 nel 2015, € - 1.582.632 nel 2016 ed € - 1.979.599 nel 2017), mentre nel 2018 si è registrato un modesto utile (€ 30.150).

Si riporta una sintesi delle osservazioni rese dal Collegio dei Revisori di Cosenza con verbale n. 36 dell'1.7.2019.

I revisori evidenziano che, nonostante la AMACO abbia chiuso il 2018 con un modesto utile di esercizio (€ 30.150) le perdite del 2017 (€ 1.979.599) avevano eroso di oltre un terzo il capitale sociale; la società deliberava *“di riportare a nuova la perdita d'esercizio, rinviando contestualmente all'approvazione del bilancio di esercizio al 31 dicembre 2018 l'eventuale adozione di provvedimenti previsti dall'art. 2446 comma 2 c.c.. Non risulta però che la società vi abbia ancora provveduto”*. I Revisori avanzano dubbi sulla permanenza del requisito della continuità aziendale (secondo il principio contabile OIC n. 5 e il nuovo principio contabile n. 11) in quanto *“appaiono ancora irrilevanti le azioni per la risoluzione della crisi di impresa”*. Infatti, l'Amministratore Unico della AMACO non avrebbe rappresentato in modo sufficientemente chiaro gli aspetti economici, finanziari e gestionali né le ipotesi di risanamento, tra cui la creazione di una *new-co* della quale non vi è *“nessun riferimento”* nel piano industriale di risanamento e rilancio approvato dal Comune; inoltre, *“gli indicatori di natura sia economica che finanziari sanciscono lo stato di grave difficoltà nella quale versa la partecipata AMACO spa. In particolare, si rileva sul piano finanziario come l'incremento delle passività a breve porta in sé un segnale allarmante del persistere del disequilibrio finanziario e sulle capacità di AMACO spa di far fronte alle proprie passività nei termini “normali” soprattutto per ciò che riguarda l'incremento significativo dei debiti erariali”*. Per tali motivi **i Revisori ritengono che sia necessario, per la partecipata, ricorrere a istituti di composizione delle crisi.**

Ancora, sotto il profilo del “soccorso finanziario”, dalle controdeduzioni è emerso che nel 2018 il Comune di Cosenza ha versato alla AMACO contributi per € 115.000, giusta determinazione dirigenziale n. 2061/2017. Il Collegio dei revisori, nel citato verbale n. 36/2019, sottolinea che di tale contribuzione è stato tenuto all'oscuro; evidenzia che non vi fossero le condizioni per effettuare tale intervento,

stante il tenore dell'art. 14, comma 5, d.lgs. 175/2016<sup>11</sup> e la condizione di società in perdita da tre esercizi della AMACO.

L'Organo di Revisione conclude inoltre, in merito al mancato stanziamento del fondo perdite per le società partecipate, ritenendo che *“l'ente non abbia valutato correttamente in termini di passività potenziali il rischio derivante dall'attuale situazione finanziaria della partecipata e che si rende necessaria una valutazione approfondita circa lo stanziamento di un fondo adeguato ex art. 21 del d.lgs. 175/2016 per tener conto degli eventuali effetti sugli equilibri finanziari derivanti dalle potenziali perdite della partecipata”*.

---

### Osservazioni conclusive della Sezione

---

Alla luce delle controdeduzioni rese dal Comune, la Sezione ritiene confermata la complessiva situazione di sottostima del disavanzo accumulato da Cosenza nel corso della vigenza del PRFP, **che non ha quindi prodotto alcun positivo effetto nè - come visto - sul recupero delle passività accumulate fino al 2013 né sul risanamento complessivo dell'Ente.**

Per quanto riguarda il **ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario**, si evidenzia che il c.d. disavanzo tecnico, ai sensi del D.M. 2 aprile 2015, rientra nel ripiano trentennale da riaccertamento straordinario così come il disavanzo “effettivo” o “non tecnico”: quindi, a fine 2015 il Comune avrebbe già dovuto mostrare un miglioramento - rispetto all'1.1.2015 - di € 3.373.197,00, cosa non avvenuta (all'1.1.2015 il “totale parte disponibile” era pari a € - 101.195.900,07, al 31.12.2015 era pari a € - 100.021.044,32). Come già *supra* evidenziato, per la parte non

---

<sup>11</sup> La disposizione così recita: “Le amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 3, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, non possono, salvo quanto previsto dagli articoli 2447 e 2482-ter del codice civile, sottoscrivere aumenti di capitale, effettuare trasferimenti straordinari, aperture di credito, né rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, con esclusione delle società quotate e degli istituti di credito, che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripianamento di perdite anche infrannuali. Sono in ogni caso consentiti i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall'Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all'articolo 5, che contempli il raggiungimento dell'equilibrio finanziario entro tre anni. Al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l'ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma”.

recuperata a fine 2015 secondo il ritmo teorico di rientro, il preventivo 2016 avrebbe dovuto prevedere idoneo recupero applicando, in parte spesa, oltre alla quota di € 3.373.197,00 ulteriori € 2.198.340,92: in assenza di ciò, nonostante l'effettivo miglioramento dei risultati a consuntivo, il ripiano del *deficit* non può ritenersi realizzato, anche a motivo di una indebita espansione della spesa (in fase di manovra preventiva l'Ente ha infatti potuto calcolare entrate minori di quelle necessarie a bilanciare le poste).

Per quanto riguarda la **contabilizzazione del FAL e del fondo di rotazione**, dal complesso delle controdeduzioni si è potuto appurare che l'Ente ha compiuto errori ma ha comunque apposto fra i vincoli di bilancio (non fra gli accantonamenti) anche la quota di residui passivi che sembravano essere stati stralciati sulla base dei documenti disponibili alla Sezione, facendo sembrare, allo stato degli atti, alterato *in melius* di ca 16 mln di euro il risultato di amministrazione dal 2016 in poi<sup>12</sup>.

Per quanto riguarda l'utilizzo del FAL ai sensi dell'art. 2 comma 6 d.l. 78/2015, si ritiene che le difese del Comune non siano pertinenti, giacché la Sezione aveva già precisato all'atto della deliberazione n. 66/2019 - e lo ribadisce in queste sede - che la pendenza di un giudizio di costituzionalità sulla norma *de qua* sospende ogni valutazione in ordine alla sua modalità di applicazione. Non a caso, le censure mosse dalla deliberazione n. 66/2019 sul punto riguardavano, in sostanza, la necessità di considerare il FAL fra le quote accantonate e non fra quelle vincolate.

Per quanto attiene al **calcolo del FCDE**, i chiarimenti del Comune sulla sua composizione non sono stati accompagnati da documenti idonei a dimostrarne la congruità.

Innanzitutto, in merito al saldo all'1.1.2015, il Comune non ha chiarito le divergenze evidenziate dalla Sezione fra il calcolo del FCDE e quanto asserito dal Collegio dei Revisori in sede di parere di congruità (i Revisori, nel verbale n. 15/2015, attestano infatti che il calcolo del fondo è avvenuto considerando le voci di: recupero evasione ICI/IMU; recupero evasione Tarsu; TARSU/TARI; polizia

---

<sup>12</sup> La Sezione ha rilevato che era stato riaccertato un residuo passivo di € 131.447.066,71, non inserito integralmente tra i vincoli di bilancio, ma solo per il minore importo di € 115.689.720,68; ciò sembrava portare alla sovrastima del "totale parte disponibile" di ca 16 mln di euro a partire dal 2016 e per gli esercizi a seguire. Sebbene il Comune non abbia controdedito sul punto, dal complesso del materiale prodotto emerge che nel 2016 è stato inserito erroneamente nella parte vincolata, anziché in quella accantonata, il debito residuo del fondo di rotazione, che è pari a € 15.757.346,03, ossia quanto sembrava essere stato stralciato dalle scritture di bilancio.

municipale per risorse finalizzate al codice della strada). Suscita inoltre perplessità che il Comune abbia “abbattuto” percentualmente i propri residui attivi già in sede di “riaccertamento straordinario”<sup>13</sup>.

Per quanto attiene al fondo calcolato al 31.12.2015, l’adozione del c.d. metodo semplificato ha certamente consentito un accantonamento al FCDE per così dire “attenuata” e “graduale”, suscettibile di rinviare al futuro ulteriori, necessari accantonamenti (cfr., in termini, SRC Umbria n. 34/2018/PRSE), per come si è effettivamente verificato: infatti, il FCDE al 31.12.2015 è pari a ca 40,6 mln di euro, valore inferiore di circa € 25 mln rispetto a quelli ritenuti congrui dall’Ente nel 2016, nel 2017 e nel 2018 (ove il fondo ammonta a ca 65 mln di euro). La possibilità di adottare tale metodo, nel caso di specie, si ritiene illegittima in quanto, come evidenziato dalla normativa (principio contabile applicato 3.3.), tale facoltà deve tener conto della situazione complessiva dell’Ente e non è chi non veda che un Comune in PRFP e storicamente non in grado di riscuotere le entrate proprie in modo adeguato non versa in una condizione che consenta di derogare al principio di prudenza: cfr. anche, per i principi testé espressi, le analoghe considerazioni di SRC Campania, n. 52/2018/PRSE.

Per tutti gli esercizi in esame, inoltre, si nota che, in base alle tabelle di calcolo trasmesse, gli importi dei residui (all’1.1. e riscossi) delle poche voci prese come base di riferimento dall’Ente non sono sempre coerenti con i dati dei questionari inseriti in SIQUEL e segnalati dai Revisori nei verbali relativi al “monitoraggio” del piano (es. per le sanzioni codice della strada, TARES/TARI) e con i dati reperibili in SIRTEL (es. servizio idrico integrato). A mero titolo di esempio, si riporta una tabella utile a comprendere il fenomeno:

---

<sup>13</sup> L’esempio n. 5 all’allegato 4/2 del D.Lgs. 118/2011 prevede che venga verificata la congruità del FCDE in sede di rendiconto; in tale occasione “L’importo dei residui attivi all’inizio di ciascun anno degli ultimi 5 esercizi può essere ridotto di una percentuale pari all’incidenza dei residui attivi di cui alle lettera b) e d) del prospetto di cui al punto 9.3 riguardante il riaccertamento straordinario dei residui rispetto al totale dei residui attivi risultante dal rendiconto 2014. Tale percentuale di riduzione può essere applicata in occasione della determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità da accantonare nel risultato di amministrazione degli esercizi successivi, con riferimento alle annualità precedenti all’avvio della riforma”. Pertanto, l’abbattimento del FCDE può essere utilizzato successivamente all’operazione di riaccertamento straordinario, a partire dall’esercizio 2015, con riferimento alle annualità precedenti la riforma. L’impatto dell’abbattimento si attenuerà dunque progressivamente fino ad azzerarsi con il rendiconto 2019

SII - dati per il calcolo FCDE all'1.1.2015						
	dati da SIRTEL			dati comunicati con nota ID 2911/2019		
	residui all'1.1. (A)	residui riscossi (B)	A/B	residui all'1.1. (a)	residui riscossi (b)	a/b
2010	29.801.111,36	1.752.916,97	6%	29.382.184,39	1.807.566,42	6%
2011	37.196.306,97	4.110.966,54	11%	36.927.019,69	4.153.251,14	11%
2012	42.383.168,15	5.501.068,32	13%	36.905.426,00	5.533.441,12	15%
2013	40.063.010,44	2.872.834,79	7%	35.666.938,81	2.906.062,99	8%
2014	41.810.337,22	5.805.903,72	14%	34.581.222,85	6.341.045,60	18%
<b>totale</b>	<b>191.253.934,14</b>	<b>20.043.690,34</b>	<b>10%</b>	<b>173.462.791,74</b>	<b>20.741.367,27</b>	<b>12%</b>
SII - dati per il calcolo del FCDE al 31.12.2016						
	dati da SIRTEL			dati comunicati con nota ID 2911/2019		
	residui all'1.1. (A)	residui riscossi (B)	A/B	residui all'1.1. (a)	residui riscossi (b)	a/b
2012	42.383.168,15	5.501.068,32	13%	42.383.168,15	5.501.068,32	13%
2013	40.063.010,44	2.872.834,79	7%	40.061.357,68	2.872.834,79	7%
2014	41.810.337,22	5.805.903,72	14%	41.807.169,26	5.804.388,52	14%
2015	37.279.098,69	3.620.310,02	10%	19.204.350,46	3.620.310,02	19%
2016	24.434.454,66	3.886.978,65	16%	24.434.454,66	3.886.978,65	16%
<b>totale</b>	<b>185.970.069,16</b>	<b>21.687.095,50</b>	<b>12%</b>	<b>167.890.500,21</b>	<b>21.685.580,30</b>	<b>13%</b>
SII - dati per il calcolo del FCDE al 31.12.2017						
	dati da SIRTEL e, per il 2017, verbale Collegio Rev. N. 21/2018			dati comunicati con nota ID 2911/2019		
	residui all'1.1. (A)	residui riscossi (B)	A/B	residui all'1.1. (a)	residui riscossi (b)	a/b
2013	40.063.010,44	2.872.834,79	7%	40.061.357,68	2.872.834,79	7%
2014	41.810.337,22	5.805.903,72	14%	41.807.169,26	5.804.388,52	14%
2015	37.279.098,69	3.620.310,02	10%	19.204.350,46	3.620.310,02	19%
2016	24.434.454,66	3.886.978,65	16%	24.434.454,66	3.886.978,65	16%
2017	23.941.197,40	3.398.560,74	14%	26.482.367,03	3.406.856,99	13%
<b>totale</b>	<b>167.528.098,41</b>	<b>19.584.587,92</b>	<b>12%</b>	<b>151.989.699,09</b>	<b>19.591.368,97</b>	<b>13%</b>

Attesi i limiti delle verifiche possibili *per tabulas*, come si può notare, per il Servizio idrico integrato i dati dei residui all'1.1. e dei residui riscossi nell'anno da ultimo trasmessi dall'Ente (indispensabili per il calcolo del FCDE: infatti, come prescritto dal principio contabile 3.3. e dall'esempio n. 5 all. 4/2 del d.lgs. 118/2011, a rendiconto la percentuale di accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità deve essere calcolata come complemento a 100 della media delle riscossioni in conto residui rispetto ai residui attivi iniziali) divergono rispetto a quelli presenti in SIRTEL e/o comunicati dal Collegio dei Revisori. Addirittura, vi sono contraddizioni intrinseche anche in seno ai dati comunicati dall'Ente (es. lo *stock* dei residui al all'1.1.2012, all'1.1.2013 e all'1.1.2014, così come il *quantum* dei residui riscossi al 31.1.2012, al 31.12.2013 e al 31.12.2014 dovrebbe essere dato stabile, ma così non è)<sup>14</sup>. Pertanto, in assenza di idonea (e univoca) documentazione a supporto delle affermazioni contenute nella nota ID 2911/2019, la Sezione non può compiere le verifiche del caso.

<sup>14</sup> I dati su cui l'Ente afferma di aver calcolato il FCDE all'1.1.2015 non sono gli stessi, per i residui citati, su cui è ad esempio stato calcolato il FCDE al 31.12.2016).

Altra scelta sicuramente non prudente, alla luce delle scarse riscossioni in conto residui che connotano il Comune di Cosenza, è quella di fondare il calcolo del saldo su pochissime voci di entrata, senza alcuna giustificazione – come si diceva, nelle sue difese l'Ente si è limitato a trasmettere i prospetti di calcolo del FCDE – sul modesto insieme di residui attivi e di voci di entrata su cui il fondo è stato calcolato.

**In definitiva, alla luce delle difese del Comune, permangono forti dubbi sulla effettiva congruità del FCDE all'1.1.2015 e a fine 2015-2018; fra l'altro, per il 2015 il c.d. "metodo semplificato" ha permesso di stimare un saldo inferiore di ca 25 mln di euro rispetto a quello ritenuto congruo nei bilanci successivi. Ciò ha chiaramente permesso di rappresentare in bilancio risultati di amministrazione sostanziali ("totale parte disponibile") migliori rispetto a quelli effettivi.**

Passando agli altri accantonamenti di bilancio, le controdeduzioni del Comune non fanno altro che confermare la sottostima del "fondo contenzioso e passività potenziali" e del "fondo perdite società partecipate".

Per quanto attiene al primo, va premesso che l'istruttoria condotta dalla **Sezione ha permesso in primis di rilevare gravi anomalie in tema di indebitamento fuori bilancio: di fatto, in base a quanto pacificamente dichiarato dal Comune, fra il 2013 e il 2018 sono stati riconosciuti ca 5 mln di DFB, sono stati pagati debiti extrabilancio per ca 10 mln (quindi, in parte si tratta di debiti mai ricondotti a bilancio seppur onorati), sono ancora da riconoscere ca 30 mln di DFB e ne restano da pagare ca 24 mln di euro.**

Come è noto, 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 dei predetti debiti 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 costituisce 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 costituisce legittima 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.

L'anomala e irregolare prassi che ha contraddistinto la gestione delle spese nel corso degli ultimi esercizi ha prodotto quale conseguenza **l'impossibilità di verificare gli effettivi deficit di bilancio alterando, quindi, la trasparenza dei documenti contabili: una parte significativa della spesa non è infatti inclusa in tali documenti, e ciò ha alterato in melius i risultati di amministrazione.** Inoltre, il fatto che debiti risalenti (ad es. per RR.SS.UU.) non siano mai stati ricondotti a bilancio, seppur anche in parte pagati, rappresenta grave alterazione delle procedure di spesa, nonché l'occasione mancata di utilizzare efficacemente le copiose anticipazioni di liquidità ricevute ex d.l. 35/2013 s.m.i. per lo sblocco di passività davvero vetuste (cfr. *supra*, in merito a tale utilizzo) e le anticipazioni "a breve termine" (percepiti per ca € 20 mln nel 2019), le quali potevano essere utilizzate per pagare DFB ove previamente riconosciuti (art. 1, comma 849, L. 215/2018).

Non va dimenticato inoltre che, come rilevato dai Revisori dell'Ente, l'accumulo di DFB ha alterato gli equilibri contabili e consentito il fittizio rispetto dei vincoli di bilancio: in particolare, ove le passività fossero state tempestivamente riconosciute, il Comune non avrebbe rispettato il PSI per il 2015<sup>15</sup>. Ciò avrebbe

---

<sup>15</sup> L'art. 1 del D.L. n. 78 del 19/06/2015, ha rideterminato gli obiettivi del patto di stabilità interno di Comuni, Province e Città metropolitane per gli anni 2015-2018 e ulteriori disposizioni concernenti il patto di stabilità interno (dal 2016 pareggio di bilancio), infatti, il comma 1, del richiamato art. 1, prevede che: "per ciascuno degli anni 2015-2018 gli obiettivi del patto di stabilità interno dei comuni sono quelli approvati con intesa sancita nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19 febbraio 2015 e indicati, con riferimento a ciascun comune, nella tabella 1 allegata al presente decreto. Ciascuno dei predetti obiettivi è ridotto di un importo pari all'accantonamento, stanziato nel bilancio di previsione di ciascun anno di riferimento, al Fondo crediti di dubbia esigibilità".

Il saldo obiettivo 2015, rideterminato in applicazione dell'intesa sancita nella Conferenza Stato-città ed autonomie locali del 19/02/2015 (comma 1, dell'articolo 1, del decreto legge 19/06/2015, n. 78, tabella 1) risultava per il Comune di Cosenza pari a €. 11.175.157,00; al netto dell'importo dell'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione 2015, pari a 6.399 migliaia di euro (int. 1010810 - e non 6.057 migliaia di euro per come riportato nel prospetto MONIT/15), ed al netto degli spazi finanziari concessi dalla Regione Calabria in attuazione dell'art. 1, comma 484 e seguenti, della legge 23/12/2014 n. 190 e s.m.i., pari a 3.152 migliaia di euro (per come rilevabile dalla tabella "A" allegata al Decreto Dirigenziale n. 3834 del 28 aprile 2015), esso risulta pari a 1.624 migliaia di euro.

La documentazione in atti (prospetto monitoraggio del patto di stabilità interno), farebbe emergere il rispetto del patto di stabilità dell'esercizio 2015, atteso che l'obiettivo programmatico

significato applicazione di sanzioni e ulteriori restrizioni di bilancio sul fronte delle entrate (riduzione del fondo di solidarietà comunale).

**Ciò posto, quanto affermato dal Comune circa la copertura dei DFB emersi nell'arco 2020-2022 appare illusorio, così come appare illusorio l'enorme aumento delle entrate ipotizzato dall'Ente nel periodo 2020-2022, accompagnato da un radicale calo delle spese.**

Non è chi non veda che, a sei anni dall'adozione del PRFP, le riscossioni continuano a non essere adeguate, come comprova anche la grave situazione di cassa - addirittura peggiorata rispetto al 2012 - e l'esponentiale ricorso a liquidità aggiuntiva, anch'esso in costante peggioramento. Gli impegni di parte corrente sono anch'essi in costante crescita e addirittura maggiori di quelli assunti nel 2012. Le spese si sono ridotte solo in alcuni settori, come quello del personale, in virtù di fenomeni fisiologici come i pensionamenti; per esempio, però, il Comune è stato recentemente condannato in via definitiva ad assumere tre nuovi dirigenti (cfr. sentenza Consiglio di Stato n. 3941/2019), e dei costi connessi a tale personale occorrerà tenere conto. Le controdeduzioni, pur redatte dopo la data di pubblicazione (12.6.2019) della citata sentenza, non danno alcun conto di ciò.

Infine, le osservazioni di cui alla deliberazione n. 66/2019 risultano confermate anche sono il profilo della esiguità del fondo rischi: non solo ciò è confermato dai DFB già elencati, ma anche dallo stato del contenzioso.

---

annuale saldo finanziario 2015 (determinato ai sensi del comma 2 dell'art. 31, legge n. 183/2011) risulta pari a 1.966 migliaia di euro a fronte di un saldo finanziario pari a 2.211 migliaia di euro con un differenziale tra il risultato netto e obiettivo annuale saldo finanziario di 245 migliaia di euro.

Dal riscontro con i dati da bilancio 2015, l'obiettivo programmatico annuale saldo finanziario 2015 (determinato ai sensi del comma 2 dell'art. 31, legge n. 183/2011) risulterebbe pari a 1.624,00 migliaia di euro in luogo di 1.966 migliaia di euro, il saldo finanziario pari a 1.869,00 in luogo di 2.211 migliaia di euro con un differenziale tra il risultato netto e obiettivo annuale saldo finanziario di 245 migliaia di euro. La discordanza dei dati risiede nella discordanza del FCDE che l'Ente riporta nel prospetto MONIT/2015 in 6.057 migliaia di euro mentre nel rendiconto della gestione 2015 lo stanziamento definitivo a FCDE risulta pari a 6.399 migliaia di euro.

La Sezione nel merito del rispetto del patto di stabilità 2015 (competenza mista), deve rilevare che il Comune di Cosenza ha sottostimato il fabbisogno in termini di spesa di parte capitale. Infatti, il Collegio dei revisori nei verbali di verifica semestrale in attuazione dell'art. 243 quater, comma 6 TUEL. (relazione sullo stato di attuazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso - verbale n. 28 del 15/07/2015 e verbale n. 13 dell'11 marzo 2016, rispettivamente 1<sup>a</sup> e 2<sup>a</sup> relazione semestrale), rileva la presenza di "debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento, riguardanti spese per investimento privi di copertura per €. 1.610.878,00". Per l'esercizio 2015 vi è stata quindi una sottostima degli impegni/pagamenti di parte capitale, attesa la presenza debiti fuori bilancio già identificati e quantificati dall'Ente e non riconosciuti e finanziati per l'importo di €. 1.610.878,00. Il tempestivo riconoscimento e finanziamento delle predette passività avrebbe determinato un diverso saldo finanziario (incapiente).

*In primis*, si avanzano dubbi che esso sia stato mappato con cura: ad esempio, la citata controversia che porterà all'assunzione di nuovi dirigenti, culminata con la sentenza n. 3941/2019 del Consiglio di Stato non è stata inclusa nell'elenco per esempio.

La Sezione, in mancanza di ulteriori argomenti *a contrario* da parte del Comune, non può che condividere le osservazioni del Collegio dei Revisori e cioè che, in assenza di una relazione completa e dettagliata, indicante i criteri seguiti dall'Avvocatura – e che avrebbero dovuto essere seguiti già all'atto del passaggio alla contabilità armonizzata: cfr. principio 5.2., lett. H, all. 4/2 al d.lgs. 118/2011 (*“In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente”*) – non è possibile esprimere alcun giudizio di congruità. Certamente, però, si può ribadire che l'assenza di accantonamenti di tale specie nel 2015 e nel 2016, e gli irrisori accantonamenti del 2017 e del 2018 (rispettivamente € 165.000 e € 1.805.000) comprovano la sottostima di tale quota accantonata e, per conseguenza, la sovrastima del “totale parte disponibile” 2015-2018.

Infine, per quanto attiene ai rapporti con la AMACO, la Sezione non può fare a meno di rilevare la violazione dell'art. 14, comma 5, d.lgs. 175/2016 nonché la sottostima del “fondo perdite partecipate”, elementi pure evidenziati dal Collegio dei Revisori del Comune. Inoltre, del tutto condivisibili e condivise sono le preoccupazioni espresse dal predetto organo in merito alle negative conseguenze che la grave situazione finanziaria della partecipata può arrecare agli equilibri dell'Ente.

Conclusivamente, la Sezione deve quindi confermare che – come già messo in luce dalla deliberazione n. 66/2019 – negli esercizi 2015-2018, quando già era stato intrapreso il percorso di risanamento, l'Ente ha continuato ad accumulare massa passiva (come dimostra la ingente mole di DFB, oltre alle copiose anticipazioni di tesoreria non restituisce a fine esercizio) e i suoi consuntivi non sono veritieri ed attendibili, esprimendo: 1) una sottovalutazione del disavanzo dichiarato,

principalmente a motivo della sottostima FCDE, del fondo rischi, del fondo perdite società partecipate e per la appostazione di residui attivi di dubbia sussistenza (oltre ai dubbi della Sezione in merito a crediti per TARSU/TARES/TARI per ca € 9,4 mln e per SII per ca € 7,4 mln<sup>16</sup>, anche ca 11,6 mln collegati a vendita immobili: cfr. anche verbale dei Revisori n. 39/2019); una esposizione non corretta della spesa, stante la non riconduzione a bilancio di alcune obbligazioni. Tutto ciò ha contribuito a far fittiziamente figurare rispettato il ritmo di rientro del disavanzo da riaccertamento straordinario e i vincoli di finanza pubblica.

#### **4. Situazione debitoria con la Regione Calabria.**

---

##### **Osservazioni della deliberazione n. 66/2019**

---

La deliberazione n. 66/2019 dava conto del fatto che la Sezione aveva 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

---

<sup>16</sup> Si veda, sul punto, le osservazioni a pag. 72 della presente deliberazione in ordine alle copiose eliminazioni di residui in sede di riaccertamento al 31.12.2018.

(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: permarrrebbe quindi un debito residuo di oltre 11,5 mln.

La Sezione chiedeva quindi al Comune di fornire chiarimenti sul punto.

---

### Controdeduzioni del Comune di Cosenza

---

Per quanto attiene ai rapporti con la Regione, l'Ente, nella nota n. ID 2278/2019, ha sostanzialmente dichiarato che:

- 1) In relazione al debito (*ex latere* del Comune) per servizio idrico, *“Il Comune non ha aderito ad alcun piano di rientro in quanto attraverso diverse comunicazioni inoltrate alla Regione Calabria (note protocollo n. 6370 del 18/09/2012 ed unito parere avvocatura comunale protocollo n. 1235 del 10/09/2012, n. 26255 del 08/04/2016 e n. ID 3805 del 04/05/18 inoltrata via pec), si è ripetutamente asserita l'intervenuta prescrizione dei crediti vantati. Nello specifico si è osservato che l'Ente non è debitore di alcuna somma in quanto l'obbligo di pagamento delle forniture idropotabili è sottoposto alla disciplina di cui all'art. 2948 comma 4 C.C. che stabilisce in anni 5 il termine prescrizione di tutto ciò che deve pagarsi ad anno o frazioni di anno. Inoltre, l'unanime giurisprudenza ha statuito che il pagamento del canone di utenze dell'acqua non ha natura di adempimento rateale di una somma unitaria ma, ancorché soggetto a variazioni in ragione della misura del consumo è dovuto a scadenze periodiche ed il credito corrispondente rientra, dunque, nell'applicazione dell'art 2948 comma 4 C.C (Cassazione civile, sez III, 12/02/2008 n. 3263). Pertanto, nel precisare che alcuna obiezione nel merito è stata mai riscontrata in ordine a quanto ripetutamente comunicato alla Regione Calabria e prova ne è il mancato avvio, decorsi 15 anni, di una formale ingiunzione si è asserito, nella richiamata nota n. ID 3805 del 04/05/18 inoltrata al Dipartimento regionale Infrastrutture, lavori pubblici e mobilità che eventuali atti tendenti al pagamento del vantato credito sarebbero stati ritenuti temerari con conseguente richiesta di ristoro del danno. A tal proposito ed alla luce di quanto sopra espresso, l'Ente ha provveduto ad adottare formale delibera di giunta con*

la quale si autorizza lo staff avvocatura a procedere con l'azione di accertamento negativo del credito”;

- 2) In relazione al debito comunale per il servizio rifiuti, il Comune ha, in sintesi, riferito che: *“Il debito totale residuo sulla tariffa conferimento rr.ss.uu. annualità 2013-2014-2015-2016-2017-2018, alla luce degli ulteriori pagamenti, è pari ad euro 9.637.955,33. Quest’ultimo sarà oggetto di riconoscimento nel primo Consiglio Comunale utile, previa rateizzazione convenuta con il creditore, a norma dell’art 194 comma II”.*

La successiva nota comunale n. ID 2911/2019 ha ribadito quanto sopra.

Il Comune di Cosenza ha anche precisato, con nota n. ID 2278/2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 4311 del 3.6.2019), di avere in bilancio residui attivi, verso la Regione, pari a € 19.920.652,79.

---

### Osservazioni conclusive della Sezione

---

Il Comune di Cosenza, che ha ammesso la fondatezza delle pretese regionali in punto di RR.SS.UU., nega recisamente la sussistenza di un debito con la Regione di € 19.575.340,01 per la fornitura idropotabile ante 2004; tuttavia, questa affermazione non è stata accompagnata da alcun documento idoneo a supportarla.

Allo scopo di sottoporre a contraddittorio quanto asserito dall’Ente, la Sezione ha chiesto all’Amministrazione regionale di trasmettere *“tutti i documenti che comprovano la sussistenza del proprio credito nonché eventuali atti interruttivi della prescrizione debitamente notificati al Comune di Cosenza, unitamente alla prova della regolare notifica degli stessi”*, dichiarare *“se ha effettivamente ricevuto le plurime lettere che il Comune di Cosenza afferma di aver inviato per invocare l’intervenuta prescrizione”* e precisare *“le iniziative eventualmente intraprese per escutere il credito”* (cfr. nota n. 4612/2019).

La Regione ha dato riscontro alle richieste con nota n. 255143/SIAR dell’8.7.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 5033 del 9.7.2019). Dalla documentazione trasmessa emerge che fin dal 1997 - e con successivi atti del 1998, del 2002, del 2006, del 2007, del 2012, del 2015, del 2016 e del 2018 - la Regione ha avanzato le proprie pretese creditorie nei confronti dell’Ente, provvedendo più volte a mettere in mora il debitore; in particolare, con la nota n. 123746 del 15.4.2016 è stato

dato riscontro alla nota n. 26255/2016, nella quale Cosenza invocava l'intervenuta prescrizione del credito regionale. Nella predetta nota n. 123746 del 15.4.2016 (inviata all'Ente con *pec*, di cui è stata prodotta ricevuta di avvenuta consegna) la Regione ribadiva che non era decorsa alcuna prescrizione del credito e invitava il Comune a sottoscrivere un piano di rateizzazione di quanto dovuto. Tale invito era ribadito dalla successiva nota n. 161934 del 18.5.2016 (in cui tra l'altro la Regione rammentava al Comune l'obbligo di inserire il debito *de quo* nei suoi residui passivi di bilancio), e dalla nota n. 327391 dell'1.10.2018.

I documenti prodotti dalla Regione dimostrano che la richiesta di pagare la somma di ca 19,5 mln di euro per fornitura idropotabile era stata fatta da tempo (fin dal 1997) al Comune di Cosenza e più volte reiterata; ciononostante, concrete iniziative per smentire le pretese regionali sul punto non sono mai state assunte dall'Ente fino al recente *focus* acceso sul tema dalla Sezione di controllo.

Quindi, indipendentemente dalla fondatezza delle pretese della Regione - che verrà decisa in altra sede, stante le iniziative legali annunciate dal Comune di Cosenza - la Sezione non può fare a meno di evidenziare che questa passività potenziale di € 19,5 mln non è stata mai considerata dall'Ente. Il Comune avrebbe invece dovuto, fin dalla stesura del PRFP, prendere in esame il possibile rischio, quanto meno legale, connesso alle pretese della Regione. Invece, non è stato fatto alcun stanziamento in bilancio né i documenti di risanamento dedicano la minima attenzione alla problematica in esame. È evidente che tacitare le pretese di un creditore invocando con atto extragiudiziario la prescrizione non è sufficiente ad avere la ragionevole certezza che il creditore - che nei propri bilanci continua ad iscrivere il credito - non avanzi ulteriori richieste e non proceda per le vie legali.

Pertanto, in conclusione, la Sezione ritiene che l'esame dei rapporti di debito/credito reciproco fra Comune e Regione Calabria **abbia fatto emergere passività potenziali per Cosenza di importo molto elevato (€ 19,5 mln ca) e non minimamente fronteggiate dal Comune con alcuno strumento prudenziale o tempestiva iniziativa legale**; questo profilo, se può portare a futuri notevoli pregiudizi degli equilibri contabili dell'Ente qualora le pretese della Regione vengano accolte, **ha sicuramente già portato ad una sottostima delle passività potenziali e del fondo rischi**.

Nella predetta nota regionale n. 255143/SIAR del 2019 si legge, altresì, che *“il Comune ha elencato una serie di presunti crediti vantati nei confronti della Regione, senza tuttavia mai precisare il decreto di assegnazione delle somme indicate. Per quello che è dato comprendere, alcuni crediti sono costituiti da contributi a rendicontazione non dovuti in quanto afferenti a lavori non eseguiti nei termini di legge e altri sembrano essere crediti che il Comune vanta nei confronti di Cassa depositi e prestiti e non della Regione.*

*Tale circostanza, soprattutto in riferimento a somme assegnate anche quindici anni fa, non ha consentito di verificare puntualmente il singolo credito... in presenza di residui attivi che il Comune ritiene di dovere ricevere, sebbene relativi alla realizzazione di specifici interventi per i quali sarebbe stato ottenuto un finanziamento anche oltre 15 anni fa (e di sovente senza alcuna erogazione in anticipazione), non è stato possibile verificare se sono state attivate le procedure di recupero, ovvero se le somme lungi dal costituire crediti del Comune, sono da considerarsi, almeno per le quote già anticipate e riscosse dai Comuni, debiti dello stesso verso questo Ente in ragione dell'attivazione di eventuali procedure di recupero”.*

Tutto ciò, quindi, non fa che confermare i dubbi della Sezione sulla trasparenza dei bilanci dell'Ente e sulla rappresentazione del suo stato di salute finanziaria secondo veridicità.

## Parte terza - conclusioni

Con la deliberazione n. 66/2019 la Sezione di controllo per la Regione Calabria ha effettuato prime valutazioni sull'andamento, negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018, del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Cosenza, "approvato" con sentenza delle SS.RR. di questa Corte n. 2/2015/EL.

Poiché da tali valutazioni emergevano criticità tali da far ritenere sussistente il "...grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano..." previsto dall'art. 243-quater del T.U.E.L. (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), mediante la notifica della citata delibera n. 66/2019 è stato instaurato un contraddittorio con il Comune onde consentirgli di fornire controdeduzioni e adeguati chiarimenti; ciò al fine di garantire il c.d. principio di leale collaborazione - costituzionalmente previsto nei rapporti tra Governo centrale e autonomie territoriali - per come chiarito, recentemente, alle SS.RR. di questa Corte, secondo cui: "*nelle verifiche di competenza della magistratura contabile appartenenti alla categoria dei controlli di legittimità-regolarità*" - nell'ambito delle quali ricadono anche i "monitoraggi" sui piani di riequilibrio finanziario pluriennale - "*la lealtà si estrinseca nel rispetto rigoroso del principio del contraddittorio*" (SS.RR. sentenza n. 18/2019/EL).

Nella fattispecie in esame, è stato, quindi, garantito all'Ente di svolgere ampiamente ogni possibile difesa, cosa poi effettuata dall'Ente medesimo a mezzo delle memorie e della copiosa documentazione versata agli atti della Sezione.

Ciò premesso, dalle considerazioni svolte in precedenza, appare evidente che, nella fattispecie, deve ritenersi provata la sussistenza di una grave e reiterata violazione degli "obiettivi intermedi" fissati dal PRFP del Comune di Cosenza negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018.

Infatti, quando l'Ente ha controdedotto alle osservazioni formulate nella delibera n. 66/2019, le controdeduzioni, come puntualmente e dettagliatamente esposto, con riferimento ad ogni singolo punto, nei precedenti paragrafi, non hanno posto in dubbio quanto rilevato dalla Sezione nella deliberazione n. 66/2019.

Inoltre, come evidenziato in precedenza, l'Ente, su numerose contestazioni formulate con la deliberazione n. 66/2019, non ha fornito alcuna controdeduzione; ciò è avvenuto, in particolare, per le osservazioni in merito:

- al mancato raggiungimento del *target* delle riscossioni in conto competenza per gli esercizi oggetto di esame (cfr. rilievi a pagg. 17-18, 39-40, 52-53, 67-68 della presente deliberazione);

- agli insufficienti introiti da IMU, TARES, servizio idrico e da recupero evasione fiscale (cfr. *ibidem*, pagg. 19-20, 41-42, 54-56, 69-71);
- alla mancata alienazione degli immobili (cfr. *ibidem*, pagg. 21-22, 43, 56, 71-72).

Ciò comporta che, in assenza di controdeduzioni, bisogna ritenere che l'Ente, non avendo valide argomentazioni da contrapporre alle precise contestazioni della Sezione, abbia preferito tacere, confermando però, in tal modo, ove rimasto silente, le osservazioni contenute nella deliberazione n. 66/2019. A tale conclusione si perviene anche facendo applicazione del cd. principio di non contestazione che costituisce principio di carattere generale in ogni ordinamento processuale e, nel processo civile, è espressamente codificato nell'art. 115 del c.p.c.; infatti, anche se una norma di tal genere non è espressamente prevista, per il presente giudizio, tuttavia, dal principio generale espresso dal citato art. 115 c.p.c., possono evidentemente trarsi utili elementi di valutazione anche per il presente giudizio.

In definitiva, quindi, risultano **pienamente confermate le censure già mosse nella prima parte della deliberazione n. 66/2019 e, in specie, che:**

- 1) nell'esercizio 2015, il PRFP del Comune di Cosenza è stato gravemente disatteso in tutti i principali "obiettivi intermedi"** e precisamente in ordine a:
  - **Capacità di realizzo delle entrate di competenza e in conto residui**, per le quali le percentuali di riscossione sono state nettamente inferiori a quelle necessarie al risanamento (per le entrate di competenza del titolo I è stato incassato il 63% dell'accertato a fronte del 90% preventivato; per il titolo III, il 16% a fronte del 40% preventivato; per i residui, le riscossioni effettivamente realizzate sono state del 14% per il titolo I, a fronte del 19% preventivato, e del 5% del titolo III, a fronte del 17% preventivato);
  - **Mancato incremento dei proventi tributari**: 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;

- **Mancato recupero dell'evasione fiscale** (il PRFP prevede incassi da evasione fiscale, nel decennio, per ca 16 mln di euro: nel 2015 gli introiti relativi alla voce "recupero ICI/IMU" sono stati inferiori ai 200 mila euro);
- **Mancato realizzo di entrate da vendita di immobili** (nell'esercizio gli incassi sono stati pari a € 190.880,27 a fronte di € 5.230.703,00 stimati dal PRFP);
- **Mancato contenimento della spesa corrente - anche a motivo della crescita dei DFB - e mancato suo smaltimento secondo il ritmo previsto** (nel 2015 la percentuale di smaltimento della spesa corrente è di 2 punti percentuali inferiore al PRFP per la competenza);
- **Accumulo di DFB**, in gran parte allo stato non pagati, oltre i limiti del piano; il documento di risanamento prevedeva DFB di futura emersione "prudenzialmente stimati" nel decennio 2013-2022 per € 6.209.000, mentre la massa passiva emersa nel tempo, fino al 2019, è di circa quattro volte superiore;

**2) nell'esercizio 2016, il PRFP del Comune di Cosenza è stato gravemente disatteso in tutti i principali "obiettivi intermedi" e precisamente in ordine a:**

- **Capacità di realizzo delle entrate di competenza e in conto residui**, per le quali le percentuali di riscossione sono state nettamente inferiori a quelle necessarie al risanamento (per le entrate di competenza del titolo I è stato incassato il 77% dell'accertato a fronte del 90% preventivato; per il titolo III, il 22% a fronte del 50% preventivato; per i residui, le riscossioni effettivamente realizzate sono state del 19% per il titolo I, a fronte del 24% preventivato, e del 12% del titolo III, a fronte del 20% preventivato);
- **Mancato incremento dei proventi tributari**: 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 (erano € 3,2 mln nel 2015);
- **Mancato recupero dell'evasione fiscale** (sono previsti incassi da recupero evasione, nel decennio, per ca 16 mln di euro: nel 2016 gli introiti della specie da IMU/ICI sono stati di ca 114 mila euro);
- **Mancato realizzo di entrate da vendita di immobili** (nell'esercizio gli incassi sono stati pari a € 305.997,65 a fronte di € 5.230.703,00 stimati dal PRFP);

- **Mancato contenimento della spesa corrente - anche a motivo della crescita dei DFB - e mancato suo smaltimento secondo il ritmo previsto** (nel 2015 la percentuale di smaltimento della spesa corrente è di 5 punti percentuali inferiore al PRFP per la competenza);
  - **Accumulo di DFB**, in gran parte allo stato non pagati, oltre i limiti del piano; il documento di risanamento prevedeva DFB di futura emersione “prudenzialmente stimati” nel decennio 2013-2022 per € 6.209.000, mentre la massa passiva emersa nel tempo, fino al 2019, è di circa quattro volte superiore.
- 3) Anche nell’esercizio 2017 il PRFP del Comune di Cosenza è stato disatteso nel raggiungimento di tutti i principali obiettivi intermedi, e precisamente in ordine a:**
- **Capacità di realizzo delle entrate di competenza e in conto residui**, per le quali le percentuali di riscossione sono state nettamente inferiori a quelle necessarie al risanamento (per le entrate di competenza del titolo I è stato incassato il 76% dell’ accertato a fronte del 90% preventivato; per il titolo III, il 16% a fronte del 60% preventivato; per i residui, le riscossioni effettivamente realizzate sono state del 15% per il titolo I, a fronte del 29% preventivato, e del 10% del titolo III, a fronte del 25% preventivato);
  - **Mancato incremento dei proventi tributari:** 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);
  - **Mancato recupero dell’evasione fiscale** (per il recupero evasione il PRFP prevede incassi, nel decennio, per ca 16 mln di euro: nel 2017 gli introiti della specie da IMU/ICI sono stati di ca 310 mila euro);
  - **Mancato realizzo di entrate da vendita di immobili** (nell’esercizio gli incassi sono stati pari a € 258.926,62 a fronte di € 5.230.703,00 stimati dal PRFP);
  - **Mancato contenimento della spesa corrente - anche a motivo della crescita degli impegni del titolo I e dei DFB - e mancato suo smaltimento secondo il**

ritmo previsto (nel 2017 la percentuale di smaltimento della spesa corrente è di 8 punti percentuali inferiore al PRFP per la competenza);

- Accumulo di DFB, in gran parte allo stato non pagati, oltre i limiti del piano; il documento di risanamento prevedeva DFB di futura emersione “prudenzialmente stimati” nel decennio 2013-2022 per € 6.209.000, mentre la massa passiva emersa nel tempo, fino al 2019, è di circa quattro volte superiore;

**4) Infine, anche nell’esercizio 2018 il PRFP del Comune di Cosenza è stato disatteso nel raggiungimento di tutti i principali obiettivi intermedi, e precisamente in ordine a:**

- Capacità di realizzo delle entrate di competenza e in conto residui, per le quali le percentuali di riscossione sono state nettamente inferiori a quelle necessarie al risanamento (per le entrate di competenza del titolo I è stato incassato il 74% dell’ accertato a fronte del 90% preventivato; per il titolo III, il 21% a fronte del 65% preventivato; per i residui, le riscossioni effettivamente realizzate sono state del 14% per il titolo I, a fronte del 34% preventivato, e dell’8% del titolo III, a fronte del 30% preventivato);
- Mancato incremento dei proventi tributari: le riscossioni di competenza sono state, in valore assoluto, di € 5.270.095 per la TARI e di soli € 86.707 per la TASI;
- Mancato recupero dell’evasione tributaria: per la voce relativa al recupero ICI/MU sono state realizzati incassi modestissimi, pari nell’esercizio a ca 150.000 euro;
- Mancato realizzo di entrate da vendita di immobili (nel 2018 gli incassi sono stati pari a € 297.773,93, a fronte di € 5.230.703,00 stimati dal PRFP per l’esercizio);
- Mancato contenimento della spesa corrente - anche a motivo della crescita degli impegni del titolo I e dei DFB - e mancato suo smaltimento secondo il ritmo previsto (nel 2018 la percentuale di smaltimento della spesa corrente è di 3 punti percentuali inferiore al PRFP per la competenza; la spesa corrente in conto residui è smaltita per il 24%, laddove il target da PRFP doveva essere del 42%);

- **Accumulo di DFB**, in gran parte allo stato non pagati, oltre i limiti del piano; il documento di risanamento prevedeva DFB di futura emersione “prudenzialmente stimati” nel decennio 2013-2022 per € 6.209.000, mentre la massa passiva emersa nel tempo, fino al 2019, è di circa quattro volte superiore.

**Quindi, in definitiva, appare evidente la sussistenza di una grave e reiterata violazione degli “obiettivi intermedi” fissati dal PRFP del Comune di Cosenza negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018 e, conseguentemente, bisogna ritenere che il PRFP - nonostante siano trascorsi sei anni dalla sua adozione e oltre quattro anni dalla sua approvazione da parte delle SS.RR. in speciale composizione - abbia fallito nei suoi obiettivi di risanamento.**

Infatti, come già detto, *“la congruità e l’affidabilità del Piano – oltre che sugli essenziali elementi e indicatori in esso contenuti [è fondata] anche su dati gestionali successivi, strettamente connessi con le dinamiche insite nella progressiva gestione del Piano stesso”* (SS.RR. n. 2/2015/EL) e, sul punto, l’analisi condotta nella seconda parte della presente deliberazione dimostra il grave e incrementale deterioramento degli equilibri contabili nell’Ente nel periodo 2015-2018.

Innanzitutto, i mutamenti normativi e la situazione finanziaria hanno portato ad un **evidente e progressivo aumento delle passività** che l’Ente deve fronteggiare: infatti, occorre tenere presente che ai debiti già presenti nel 2013 si sono aggiunti:

- a) la quota di disavanzo da riaccertamento straordinario, di ca 3,3 mln di euro annui;
- b) gli oneri finanziari, anche connessi alla percezione di: i) copiose anticipazioni di liquidità (in tutto, ca 122 mln), considerate solo in minima parte (ossia per la quota di ca 6 mln di euro percepita nel 2013) nel PRFP; ii) anticipazioni di tesoreria; gli oneri finanziari sono schiacciati nel 2018 (la missione 50 presenta impegni per ca 12 mln di euro) e costituiscono uno dei motivi dell’incremento degli impegni di spesa, che nell’esercizio superano addirittura gli impegni del 2012, periodo in cui la crisi attraversata dall’Ente portò all’adozione del piano;
- c) i debiti fuori bilancio e le passività occulte: i DFB, per la sola parte pacificamente ammessa dal Comune – e non verificata, se non in

minima porzione, dal Collegio dei Revisori – ammontano a ca 30 mln, di cui 24 mln ancora da pagare;

- d) le anticipazioni di tesoreria non restituite a fine esercizio e i fondi vincolati non ricostituiti: si tratta di somme copiose, pari per le sole anticipazioni di tesoreria ad un debito ancora da ripianare di ca 25 mln di euro, a cui si aggiunge un'ulteriore anticipazione di liquidità di ca 20 mln di euro da restituire entro fine 2019.

**Chiaramente, questa massa debitoria avrebbe richiesto, per poter essere efficacemente fronteggiata, che le riscossioni subissero una positiva evoluzione anche ben oltre le previsioni da piano, cosa che - come più volte detto - non si è realizzata.**

A quanto detto vanno aggiunti **altri fattori, tutti spie di una situazione che rende palese un deterioramento degli equilibri strutturali irreversibile, quale quello contemplato dall'art. 244 T.U.E.L.**

Il **fondo cassa** (che è punto di sintesi fra riscossioni e pagamenti, e molto quindi esprime sulla reale salute finanziaria dell'Ente) **a fine 2018 è esilissimo** (€ 459.705,55) **e integralmente pignorato**: a fine 2012 (anno precedente all'adozione del PRFP) la situazione di cassa era sostanzialmente la stessa (il fondo cassa era pari a € 618.725,23, integralmente pignorati). Sono questo aspetto, nessun beneficio ha quindi dato il percorso di risanamento intrapreso.

Anche i benefici traibili dalle copiose anticipazioni di liquidità percepite nel 2013-2015 non sembrano essere stati sfruttati al meglio e secondo quanto previsto dal d.l. 35/2013 e s.m.i.: **la diminuzione dei residui passivi è stata solo temporanea** - la capacità di generare residui di tale specie permane alta - **e, in assenza di idonee riscossioni che liberino risorse, si sono aggiunti alla massa debitoria gli interessi passivi trentennali connessi a tali anticipazioni, oltre all'esigenza di una nuova richiesta di anticipazione "short term".**

**Ancora, sotto il profilo della spesa, gli impegni assunti nel 2018 superano i livelli del 2012**: vi sono state voci di costo contenute per motivi fisiologici (come le spese per il personale, diminuite soprattutto grazie ai pensionamenti) ma altre voci si sono incrementate (*in primis*, come si diceva, gli oneri finanziari) e sono probabilmente destinate ad incrementarsi (proprio per il personale, il Comune è stato recentemente condannato in via definitiva dal giudice amministrativo ad assumere

nuovi dirigenti). Oltre a ciò, va detto che la spesa non riesce ad essere smaltita secondo un ritmo adeguato e che, in ogni caso, una buona parte della spesa medesima non è stata ricondotta nelle scritture contabili.

Allo stesso modo, i consuntivi 2015-2018 non riportano dati sempre veritieri e corretti: i risultati di esercizio dichiarati sono superiori rispetto a quelli effettivi.

Infatti, la Sezione - al termine dell'analisi condotta - ha appurato la sottovalutazione del disavanzo dichiarato, principalmente a motivo della sottostima FCDE (calcolato secondo dati contabili non certi e, in ogni caso, a fine 2015 appostato in bilancio per un valore di ca 20 mln di euro inferiore a quello congruo), del fondo rischi (che non ha, nel tempo, considerato l'effettivo contenzioso e il contenzioso potenziale, come quello per la fornitura idropotabile ante 2004), del fondo perdite società partecipate (che non tiene conto della grave situazione finanziaria della società AMACO).

Si è potuto anche verificare l'appostazione in bilancio di residui attivi di dubbia sussistenza: secondo quanto osservato dai Revisori, ca 11,6 mln collegati a vendita immobili hanno alterato in melius i bilanci 2015-2017; inoltre ca il 25% dei residui da TARSU/TARES/TASI presenti a fine 2017 (pari a ca 9,4 mln di euro), oltre a ca il 24% dei residui da SII (pari a ca 7,4 mln) sono stati dichiarati insussistenti nel 2018. Sussistono ulteriori dubbi in merito a ca 20 mln di euro di crediti molto vetusti che l'Ente afferma di vantare verso la Regione, e che non trovano immediata corrispondenza nei residui passivi del bilancio di quest'ultima.

Ancora, non può sottacersi che la Regione Calabria da tempo avanza pretese creditorie verso il Comune per l'ingente somma di € 19,5 mln, connessa a fornitura idropotabile: l'Ente non ha fronteggiato tali richieste con alcun mezzo cautelativo (appostazione di residui in bilancio, azioni legali con conseguente accantonamento a "fondo rischi") e di ciò ha chiaramente e indebitamente beneficiato il risultato di amministrazione dichiarato.

Questi comportamenti hanno inoltre contribuito a far fittiziamente figurare rispettato il ritmo di rientro del disavanzo da riaccertamento straordinario e i vincoli di finanza pubblica.

Un'ultima considerazione va spesa circa le azioni dichiarate dall'Ente "a sanatoria" di quanto finora osservato. Il Comune di Cosenza, infatti, ha annunciato ambiziosi aumenti delle entrate per il 2020 e il 2021: i titoli I e III otterranno proventi

extra per € 10.430.123,00 nel 2020 e per € 9.570.123 nel 2021, grazie alla rielaborazione del piano finanziario TARI e alla maggiorazione delle aliquote IMU/TASI, oltre al recupero evasione, entrate da alienazioni e sanzioni codice della strada.

Altrettanto ambiziosi i tagli alle spese (raggiungibili per pensionamenti e riduzione spese dei servizi non essenziali) stimati in € 5.941.136,37 nel 2020 e in € 6.024.273,88 nel 2021.

Questo nuovo assetto di entrate e spese, da formalizzare in sede di futura manovra di assestamento, dovrebbe consentire, secondo quanto ritenuto dall'Ente, il recupero entro il 2022 delle passività fuori bilancio di parte corrente; infatti, come evidenziato dall'Ente stesso *"il processo di risanamento avviato dal Comune viene cristallizzato nella ricognizione delle passività enunciate che troveranno, con ragionevole attendibilità, copertura finanziaria in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 193 T.U.E.L. Detta circostanza consente di concludere il risanamento finanziario del Comune entro il residuo orizzonte temporale previsto nel PRFP"* (cfr. pag. 33 nota n. ID 2911/2019).

Ora, in disparte il fatto che - come già detto nella premessa della presente deliberazione - il PRFP prevede una massa passiva che è cristallizzata all'atto della sua approvazione e che non è suscettibile di modifica *ex post* salva espressa previsione di legge; in disparte altresì il fatto che il Comune riconosce solo alcune delle passività (ossia i DFB) ma, come si diceva, ne sono state accumulate ben più di quelle rappresentate dai soli DFB; in disparte tutto ciò, per le ragioni abbondantemente dette, non si intravedono, a distanza di oltre quattro anni dall'approvazione del piano, quali elementi ed eventi positivi potrebbero invertire il *trend* attuale.

Ciò detto, appare necessario richiamare, sul punto, le considerazioni espresse dalla già citata sentenza delle SS.RR., in speciale composizione, di questa Corte, n. 18/2019, con la quale è stato respinto il ricorso proposto dal Comune di Castrovillari avverso la delibera della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Calabria n. 24/2019, di non approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale. In tale ricorso si era, l'altro, lamentata la *"Violazione della falsa applicazione del principio di leale collaborazione esistente tra il Comune predisponente il piano e la Sezione di controllo della Corte dei conti"* per il fatto che il controllo della Corte dei conti era intervenuto dopo oltre 6 anni dalla adozione del piano; secondo le

SS.RR., invece, il fattore temporale ha *“....contribuito a testare l’attendibilità e la sostenibilità del piano, che è stato esaminato sia in senso prospettico sia nei profili correlati all’effettivo rispetto delle prescrizioni in esso contenute. Ciò in linea con i criteri e le indicazioni sulla corretta applicazione della procedura di riequilibrio offerti dalla Corte dei conti con le citate linee guida (deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR), al fine di garantire l’omogeneità nelle valutazioni e nelle conclusioni istruttorie e, in ultima analisi, di assicurare il necessario supporto agli Enti in condizioni di squilibrio...”*.

Applicando tali principi al caso di specie, appare di estrema evidenza che il Comune di Cosenza non è stato in grado di assumere idonee misure per garantire l’aumento delle riscossioni e lo smaltimento della spesa decorsi sei anni dal percorso di risanamento, e che, in assenza di eventi eccezionali - allo stato neppure prospettati - e tenuto conto di quanto esposto nella presente deliberazione, non potrà, nei restanti tre anni, recuperare il disavanzo pregresso non ripianato nonché l’ingente *deficit* formatosi durante la vigenza del piano.

In ultimo, le argomentazioni esposte nella odierna camera di consiglio, nella quale è stato sostanzialmente ribadito quanto già in precedenza rappresentato nelle memorie depositate, confermano evidentemente le precedenti conclusioni cui è giunta la Sezione.

Ciò rende necessario trasmettere la presente deliberazione al Ministero dell’Interno e al Prefetto di Catanzaro per l’applicazione dell’art. 6, comma 2, d.lgs. 149/2011 come richiamato dall’art. 243 quater, comma 7 del T.U.E.L., fermo restando quanto previsto dall’art. 243 quater, comma 5, del T.U.E.L..

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

- una limitata capacità di riscossione dell’Ente, con conseguente rischio della perdita di entrate per prescrizione, ed una continua necessità di richiedere al Tesoriere, per far fronte ai pagamenti, anticipazioni di liquidità che hanno un costo pari agli interessi corrisposti al Tesoriere sulle somme anticipate;
- la sussistenza di ingenti debiti pregressi, smaltiti solo in parte con le anticipazioni di liquidità in più *tranches* ricevute da CC.DD.PP., il cui

saldo, evidentemente, comporta ulteriori aggravii per l'Ente per interessi legali, spese legali etc. che l'Ente dovrà corrispondere al debitore, oltre alla sorte capitale.

Ciò rende doveroso la trasmissione della presente delibera alla Procura della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale della Calabria, per quanto di interesse e competenza.

### **P.Q.M.**

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

### **ACCERTA**

in relazione al PRFP approvato dal Comune di Cosenza (CS) con deliberazione C.C. n. 44/2013, la sussistenza, per gli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018, del "*...grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano...*", previsto dall'art. 243-quater, comma 7 del TUEL (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267) nonché delle condizioni di cui all'art. 244 del predetto T.U.E.L.

### **ACCERTA, conseguentemente,**

la sussistenza delle condizioni per l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011,

### **DISPONE**

la sospensione degli adempimenti di cui all'art. 6, comma 2, d.lgs. 149/2011 quale richiamato dal citato art. 243 quater, comma 7, T.U.E.L. per il termine di trenta giorni decorrenti dal deposito della presente deliberazione ovvero, in caso di ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione, fino ad intervenuta comunicazione dell'esito dell'impugnazione, secondo l'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013;

### **DISPONE, altresì**

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);

- alla Commissione Ministeriale di cui all'art. 155 T.U.E.L.;
- al Prefetto di Cosenza (CS);
- alla Procura regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione Calabria;

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 17 luglio 2019.

Il relatore

f.to Stefania Anna DORIGO

Il Presidente

f.to Vincenzo LO PRESTI

Depositata in segreteria il giorno 17 luglio 2019

Il Direttore di Segreteria

f.to Elena RUSSO