



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 06 luglio 2021, composta dai Magistrati:

Salvatore Pilato	- Presidente
Anna Luisa Carra	- Consigliere
Adriana La Porta	- Consigliere
Alessandro Sperandeo	- Consigliere
Giuseppe Grasso	- Consigliere
Tatiana Calvitto	- Referendario
Antonio Tea	- Referendario
Antonino Catanzaro	- Referendario
Massimo Giuseppe Urso	- Referendario - Relatore

Visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97 primo comma, 28 e 119 ultimo comma della Costituzione;

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni; vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, recante il Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.) e, in particolare, l'art. 148 bis;

visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);
visto, altresì, l'art. 1, comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), il quale espressamente prevede che le disposizioni della predetta legge "sono applicabili nelle regioni a Statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";

vista la deliberazione di questa Sezione n. 166/2018/INPR del 19 settembre 2018, avente ad oggetto: *"Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art.1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2017;*

visto il decreto-legge n. 125 del 7 ottobre 2020 che ha prorogato lo stato di emergenza fino al 31 gennaio 2021, modificando l'art. 1 del decreto-legge n. 19 del 2020 e gli altri decreti-legge in materia;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 153 del 18 maggio 2020, recante *"Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti"*;

visto il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020, recante *"Regole tecniche operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del Pubblico Ministero;*

esaminata la relazione compilata dall'Organo di revisione del Comune di Mazzarino (CL) sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2017 e la successiva documentazione inviata dall'Ente nell'ambito dell'attività istruttoria;

viste le osservazioni formulate dal magistrato istruttore in sede di deferimento;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 54/2021/CONTR, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'adunanza, al fine della instaurazione del contraddittorio con l'ente, per il 29 giugno 2021;

esaminata la memoria del Comune di Mazzarino prot. CdC n. 6742 del 22 giugno 2021 (in prosieguo memoria) inviata in vista dell'adunanza del 29 giugno 2021 e la documentazione

integrativa inviata dal medesimo ente dopo l'adunanza con nota prot. CdC 6852 del 30 giugno 2021;

uditi in adunanza per il Comune di Mazzarino in video conferenza il Responsabile dei Servizi finanziari rag. Filippo Minacapilli, il Segretario comunale dott.ssa Giovanna Italiano e il Presidente del Collegio dei revisori dott. Antonio Italiano.

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 62/2021, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'adunanza del 06 luglio 2021;

udito il relatore, referendario Massimo Giuseppe Urso;

Premesso che:

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006) ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo -a carico degli Organi di revisione degli enti locali- di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guida definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, volto a rappresentare agli organi elettivi, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, la reale situazione finanziaria emersa all'esito del procedimento di verifica effettuato sulla base delle relazioni inviate dall'Organo di revisione, affinché gli stessi possano attivare le necessarie misure correttive. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei Conti contribuisce ad assicurare quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato ordinamento, tanto più a seguito del novellato quadro scaturito dalle legge costituzionale n.1 del 2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213 del 2012.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. la sentenza n. 39 del 2014, che richiama altresì le sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), affermando

che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti (e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale) va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità - da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie - e ha lo scopo di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità regolarità) ma dinamica.

Stante la natura di tale tipologia di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, il Consiglio comunale deve essere informato dei contenuti della pronuncia specifica adottata dalla Corte ai sensi dell'art. 148 bis TUEL, allorché sia accertata la presenza di gravi anomalie contabili o gestionali; ad esso, infatti, è riservata, quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente locale, la competenza esclusiva a deliberare le citate misure correttive, previa auspicabile proposta della Giunta comunale. Nel caso in cui, invece, sussistano squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può comunque comportare eventuali segnalazioni, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge n. 131 del 2003, pur sempre volte a favorire la riconduzione delle criticità emerse entro i parametri della sana e corretta gestione finanziaria al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica. Anche in tale evenienza l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per il superamento delle criticità.

Da ultimo, il Giudice delle Leggi, con la sentenza n. 18 del 14 febbraio 2019, ha confermato che la vigente disciplina risponde all'esigenza di verificare il rispetto dei vincoli nazionali ed europei mediante il vaglio da parte di una magistratura specializzata, in modo da affrancare il controllo da ogni possibile contaminazione di interessi che privilegiano, non di rado, la sopravvivenza di situazioni patologiche rispetto al trasparente ripristino degli equilibri di bilancio e della sana gestione finanziaria, elementi che il novellato art. 97, comma 1, Cost., collega alla garanzia di legalità, imparzialità ed efficacia dell'azione amministrativa.

A. ESAME DEL RENDICONTO DELL'ESERCIZIO 2017.

Dall'esame del rendiconto dell'esercizio 2017 emergono i seguenti profili di grave criticità:

1. Il costante e notevole ritardo nell'approvazione dei documenti contabili rispetto ai termini di legge. Il rendiconto 2017 è stato approvato con delibera del Consiglio comunale n. 31 del 29/04/2020, mentre non risultano ancora approvati i rendiconti degli esercizi 2018 e 2019, né i bilanci di previsione 2019/2021 e 2020/2022. A seguito di nota istruttoria con la quale sono state richieste notizie sullo stato dei procedimenti di approvazione dei rendiconti degli esercizi 2018 e 2019 e dei bilanci di previsione 2018/2020, 2019/2021 e 2020/2022, l'ente comunica di avere in corso di approvazione solo il Bilancio di previsione 2018/2020, il cui schema è stato approvato dalla G.M. con delibera del 23.4.2021.

Nella memoria trasmessa in vista dell'adunanza l'ente rappresenta che: *“si evidenzia che le attuali e gravi difficoltà in cui si è trovato l'Ente, sono dipese negli anni dall'assenza e/o senza un costante e pieno apporto del Responsabile del Servizio Finanziario, in quanto figura mancante nella struttura burocratica dell'Ente. Nello specifico, appare necessario rappresentare la situazione organizzativa del Comune, a seguito dei divieti normativi di turn over del personale dal 2011 in poi e delle costanti cessazioni nel frattempo verificatesi. Alla data odierna il Servizio Finanziario è incardinato nel Settore Finanze e la funzione di responsabile è affidata ad un dipendente di altro Comune utilizzato mediante convenzione ex art. 14 CCNL. Nel medesimo Settore vi sono tre sezioni/uffici: Ufficio contabilità, Ufficio tributi e Ufficio personale giuridico ed economico. Le risorse umane assegnate sono tutte part time inquadrare nella categoria B, non vi sono funzioni istruttorie. La situazione non migliora negli altri Settori. Infatti, a fronte dell'incremento nell'ultimo decennio della complessità amministrativa (semplificazione per il cittadino, tempi dei procedimenti, innovazione tecnologica, armonizzazione contabile), il Comune ha dovuto fare i conti con la progressiva e costante riduzione delle funzioni istruttorie e delle funzioni direttive. Detta condizione ha determinato notevoli ripercussioni in tutti gli ambiti di programmazione dell'Ente e grandi difficoltà di gestione dei servizi ordinari. Per rendere plasticamente la carenza strutturale di personale può essere utile il seguente prospetto ricognitivo*

riportante la situazione al 01/06/2021.(...) si fa presente che la tardiva approvazione degli strumenti finanziari (bilanci e rendiconti) conseguenza anche di una carente programmazione operativa e gestionale, evidentemente, ha costituito e costituisce per il Comune di Mazzarino una problematica quasi patologica ormai consolidata da diversi anni. In merito a ciò, si formula in questa sede specifico indirizzo all'apparato burocratico dell'Ente di porre in essere tutte quante le operazioni necessarie per assicurare il rispetto dei termini stabiliti per legge per l'approvazione e la conseguente trasmissione di tutti gli atti contabili. In tal senso, si assicura un maggiore impegno amministrativo e idonea capacità organizzativa anche e soprattutto mediante il rafforzamento/potenziamento amministrativo del settore finanziario , ormai nevralgico per la tenuta dei conti. Infine, fermo restando i relativi provvedimenti di riaccertamento dei residui alla data di chiusura dei rendiconti 2018-2019, l'Ente è fortemente impegnato nella predisposizione degli atti prodromici in merito all'approvazione dei bilanci e rendiconti fino all'esercizio 2020, stante che in particolare, sono state poste le dovute attenzioni nella gestione ordinaria finanziaria che nel corso degli esercizi 2018/2020 hanno già avuto la loro manifestazione finanziaria, in quanto già accertata a fine esercizio".

Infine, dopo l'adunanza l'ente, con la citata nota prot. CdC n. 6852 del 30 giugno 2021, ha trasmesso la delibera di Consiglio comunale n. 34 del 22 giugno 2021, avente ad oggetto "Provvedimenti relativi alla copertura del disavanzo al 31.12.2017 a seguito della approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2017. Approvazione DUP 2018/2020. Approvazione Bilancio di previsione finanziario 2018/2020".

Sul punto questa Sezione ha evidenziato come "l'art. 151, comma 1, del T.U.E.L. dispone che gli enti locali ispirano la propria gestione al principio della programmazione e prevede su una non casuale scansione temporale degli adempimenti contabili, al fine di garantire una corretta programmazione delle entrate e delle spese, non fondata sul superato criterio della spesa storica incrementale (art. 10, c. 1, d. lgs. n. 118/2011), coerente con il carattere autorizzatorio del bilancio di previsione. Il ritardo nell'approvazione dello strumento contabile di programmazione produce due ulteriori anomalie rispetto al cronoprogramma previsto dal legislatore. Da una parte, infatti, l'Ente è limitato nella sua attività di gestione e resa dei servizi in virtù della previsione

normativa di cui all'art. 163 T.U.E.L., che regola l'esercizio provvisorio e la gestione provvisoria. Dall'altra parte, gli impegni di spesa, seppur limitati in virtù del citato articolo 163, si fondano sulle previsioni del bilancio pluriennale del ciclo precedente, le quali potrebbero non essere più rispondenti alla situazione attuale, con particolare riferimento alla previsione delle entrate" (Corte conti, sez. controllo Sicilia, n. 112/2020/PRSP), osservazioni particolarmente calzanti rispetto alla situazione del comune di Mazzarino, in cui tale gestione provvisoria è diventata patologicamente ordinaria.

In questa sede si ribadisce che i termini fissati dal legislatore per l'approvazione dei documenti contabili non sono derogabili, imponendo all'Amministrazione di organizzarsi adeguatamente a regime per ottemperarvi compiutamente. Tali ritardi pregiudicano il fisiologico sviluppo del ciclo di bilancio, non rendono tempestive le attività di programmazione, gestione e rendicontazione, impediscono le eventuali azioni correttive in corso di esercizio, svuotando di significato la funzione tipica del bilancio di previsione e ritardando conseguentemente le verifiche finanziarie demandate alla Corte in sede di controllo. La Sezione, pertanto, conferma il rilievo critico, invitando l'Ente a superare questa illegittima prassi, che manifesta una criticità organizzativa di non scarsa rilevanza per le conseguenze negative sulla corretta gestione amministrativa e contabile dell'ente.

Il Collegio deve, altresì, evidenziare come la mancata approvazione dei rendiconti degli esercizi 2018 e 2019 e dei bilanci 2019/2021, 2020/2022 e 2021/2023 (senza considerare l'approvazione in prossimità dell'adunanza, il 22 giugno 2021, del bilancio 2018/2020, non ancora reso disponibile ed esaminato da questa Sezione), lungi dal rappresentare semplicemente difficoltà organizzative e gestionali (presenti e molto gravi) è indice della gravissima crisi finanziaria, in quanto dimostra l'incapacità dell'ente non solo di programmare e rendicontare le attività di gestione, ma manifesta lo stallo politico-gestionale in cui versa il Comune.

In altre parole, l'aver di fatto sospeso l'applicazione delle disposizioni del TUEL e del d. lgs. n. 118/2011, relative alle fasi di programmazione e rendicontazione, ha illegittimamente sottratto gli organi esecutivi (in Sicilia il

Sindaco quale organo a competenza residuale e la Giunta comunale nelle materie in cui gode di competenza) di governo e gli organi di gestione (responsabili dei Servizi comunali) dell'ente dalla programmazione e dal controllo politico spettante al Consiglio comunale, nonché non ha consentito agli organi di controllo interno (*in primis* all'organo di revisione) e a questa Corte di svolgere le funzioni previste dalla legge, senza trascurare la rilevante assenza di rappresentazione esterna alla collettività dell'attività di programmazione e rendicontazione, a cui il legislatore attribuisce negli ultimi anni valore essenziale, in un'ottica di accountability.

Il Collegio ritiene, pertanto, che la mancata approvazione dei documenti contabili sopra esposti non rappresenti solo una (pur molto grave) violazione dei principi contabili, ma sia espressione della gravissima crisi gestionale e finanziaria del comune di Mazzarino, manifestata plasticamente dalla sistematica violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria e sfociata, come verrà esposto in prosieguo, nella presenza di squilibri economico-finanziari di rilevante gravità.

Infine il Collegio deve stigmatizzare il comportamento dell'organo di revisione, il quale ha trasmesso la relazione prevista dall'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 relativa al rendiconto in esame solo a seguito della emanazione, da parte di questa Sezione, della deliberazione n. 116/2020/PRSP, con la quale, a seguito della inadempienza dell'organo di controllo interno citato (nonostante un sollecito scritto), ha accertato l'omessa trasmissione e ha disposto che i Revisori dei conti depositassero, entro il termine di giorni 15 dalla ricezione della citata deliberazione, la relazione esaminata.

Si ribadisce in questa sede che "l'omessa compilazione della summenzionata relazione costituisce violazione di un preciso obbligo, compromettendo l'esercizio delle attività intestate alla magistratura contabile" (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 46/2019). Questa Sezione, con la deliberazione n. 166/2018/INPR, con specifico riferimento all'Organo di revisione dell'ente locale, ha infatti chiarito che l'organo di revisione "da un lato, assume la qualificazione di organo tecnico di controllo che somma su di sé obblighi e responsabilità della revisione, da svolgere in aderenza a precise regole

giuridiche, e, dall'altro, assume l'obbligo della prestazione non nell'interesse esclusivo del committente (l'ente locale) bensì nell'interesse pubblico alla sana e corretta gestione dell'ente. Depone in tal senso, la disposizione dell'art. 239 del TUEL, che ne suggella l'imprescindibile rapporto di collaborazione con la Corte dei conti, istituendo uno stretto raccordo sul piano soggettivo tra i controlli interni e quelli esterni relativi alla gestione. Il tutto in coerenza con il sistema dei controlli interni delineato dal d.l. n. 174/2012, che attribuisce all'organo di revisione una funzione neutra, a tutela ausiliaria di un interesse generale dello Stato ordinamento".

2. Il risultato negativo della gestione di competenza, che presenta un disavanzo di euro 1.477.863,16, in quanto gli impegni di competenza (€ 16.231.629,42) hanno superato gli accertamenti di competenza (€ 14.753.766,26) del predetto importo.

Nella memoria l'ente rappresenta che *"il risultato negativo della gestione di competenza (-€563.345,13) è causa del mancato trasferimento di € 1.300.000,00 relativo al Fondo di Solidarietà Comunale dell'esercizio 2017 in quanto l'Ente ha sfiorato il limite del Patto di Stabilità nell'esercizio precedente"*.

Appare *ictu oculi* chiaro che la giustificazione addotta dall'ente sia particolarmente debole, in quanto fonda il dato rilevato su una violazione di legge (quella che sanciva l'obbligo di rispettare il patto di stabilità nell'esercizio in esame). Tale risultato evidenzia l'assenza di copertura finanziaria di tutti gli impegni di spesa assunti nell'esercizio rispetto agli accertamenti e manifesta la presenza di una non corretta gestione finanziaria.

Il Collegio è, pertanto, dell'opinione che il risultato negativo della gestione di competenza non può che confermare la situazione di grave criticità finanziaria dell'ente.

3. Con riferimento al risultato di amministrazione 2017, si rileva che l'esercizio si è chiuso con un disavanzo di euro -2.597.228,72.

Sul punto il Collegio osserva che:

- a) il FCDE è stato quantificato in euro 878.060,49, utilizzando la modalità di calcolo del metodo semplificato. Tuttavia, qualora fosse stato applicato il metodo ordinario, come inizialmente era stato operato e risulta dalla

delibera del Consiglio comunale n. 31 del 29/04/2020 di approvazione del rendiconto e dalla relazione dell'Organo di revisione, il FCDE ammonterebbe a euro 2.545.505,07, con conseguente aumento del disavanzo a euro - 4.264.673,30. Infatti, al fine di fare emergere un minore disavanzo, è stato approvato, con il parere favorevole dell'organo di revisione, l'emendamento che proponeva di continuare a calcolare il FCDE con il metodo semplificato, richiamando l'art. 39-quater del d.l. n. 162/2019. Nel seguente prospetto si rappresentano gli esiti dell'applicazione del calcolo del FCDE con il metodo ordinario e con il metodo semplificato.

	Delibera CC. n. 31/2020 e relazione Collegio metodo ordinario	emendamento metodo semplificato
Risultato d'amministrazione (A)	-563.245,13	-563.245,13
Composizione del risultato di amministrazione:		
Parte accantonata		
FCDE al 31/12/2017	2.545.505,07	878.060,49
Fondo anticipazioni liquidità		
Fondo perdite società partecipate	20.083,82	20.083,82
Fondo contenzioso	1.122.819,12	1.122.819,12
Altri accantonamenti	13.020,16	13.020,16
Totale parte accantonata (B)	3.701.428,17	2.033.983,59
Parte vincolata (C)	0	0
Parte destinata agli investimenti (D)	0	0
Parte disponibile (E= A-B-C-D)	-4.264.673,30	-2.597.228,72

La scelta del Consiglio comunale di modificare il rendiconto della gestione 2017, in particolare nel fondamentale prospetto del risultato di amministrazione, suscita notevoli perplessità. Le motivazioni che si leggono nell'emendamento approvato dall'organo di indirizzo politico e cioè l'applicazione dell'art. 39-quater del d.l. n. 162/2019, la necessità di tenere conto del fatto che il Comune di Mazzarino, nel rendiconto dell'esercizio 2016, non ha provveduto ad alcun accantonamento nel FCDE e che tale metodo di calcolo semplificato del medesimo fondo "appare più sostenibile per la finanza dell'ente", non appaiono condivisibili, in quanto il FCDE può essere calcolato con il cd. metodo semplificato fino al rendiconto dell'esercizio 2018, ma la scelta di avvalersi di tale facoltà deve essere effettuata "tenendo conto della

situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019" (d. lgs. n. 118/2011, all. 4/2", punto 3.3).

Si osserva, altresì, sul punto che:

- questa Sezione, con deliberazione n. 160/2019/PRSP relativa al controllo effettuato sul rendiconto di gestione 2016 del comune di Mazzarino, aveva già accertato l'erronea quantificazione del FDCE "frutto di una palese distorsione applicativa dei principi contabili" e aveva lamentato l'assenza di informazioni sulla metodologia adottata per la determinazione del fondo, per cui il dato di partenza per l'applicazione del cd. metodo semplificato risulta falsato;
- suscita perplessità l'applicazione di tale metodo di quantificazione (e soprattutto della modifica in aula dello stesso), atteso che tali motivazioni devono risultare dai documenti contabili, nei quali l'Ente deve dare atto delle valutazioni previste dal citato punto 3.3 dell'allegato 4/2 del d. lgs. n. 118/2011.

Nella memoria l'ente rappresenta sul punto che *"si assicura codesta Onorevole Corte che l'Amministrazione comunale provvederà ad improntare la gestione alle indicazioni fornite per procedere alla determinazione dell'accantonamento a FCDE in vista della prossima approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018, tenendo conto di quanto stabilisce il principio contabile di cui all'Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 per cui 'fino a quando il fondo crediti di dubbia esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione' "*.

- b) Appare inconferente il richiamo all'art. 39-quater del d.l. n. 162/2019, il quale prevede una disposizione relativa al ripiano del disavanzo finanziario degli enti locali eventualmente emergente dal rendiconto dell'esercizio 2019, causato dalla diversa modalità di calcolo dell'accantonamento al FCDE nel citato rendiconto rispetto a quello dell'esercizio finanziario precedente (2018). Nella memoria l'ente "prende atto del rilievo/richiamo all'art. 39-quater del d.l. n.162/2019", senza osservare alcunché.
- c) In merito al disavanzo emerso a seguito dell'approvazione del rendiconto 2017, non risultava adottato, alla data del deferimento, il piano di rientro dal medesimo disavanzo, in contrasto con quanto previsto dall'art. 188 del TUEL;

a seguito di richiesta istruttoria, infatti, l'Organo di revisione dell'Ente aveva rappresentato quanto segue: *“Il Collegio chiamato ad esprimere il parere sulla delibera n. 1 del 12-01-2021 (...) avente ad oggetto “Provvedimenti relativi alla copertura del disavanzo al 31-12-2017, a seguito della approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2017, e contestuale approvazione dello schema di bilancio di Previsione Finanziario 2018- 2020”, con verbale n. 6/2021 del 20-03-2021 (...) ha espresso un parere non favorevole. Successivamente l'Ente, con delibera di Giunta Comunale n. 24 del 23-04-2021 (...) ha deliberato nuovamente il ripiano del disavanzo del Rendiconto 2017 e riapprovato il bilancio di previsione 2018-2020 che questo Organo di Revisione ha ricevuto a mezzo PEC del 23-04-2021, ma ad oggi non ha ancora ricevuto la relativa documentazione necessaria al rilascio del previsto parere”*.

Nella memoria il comune evidenzia che *“il Collegio dei revisori dei conti ha espresso il proprio parere favorevole unitamente nella proposta di approvazione del Bilancio di previsione finanziario 2018-2020, qui integralmente richiamato con le osservazioni e raccomandazioni in esso citate”*.

A seguito di richiesta del relatore in adunanza, i rappresentanti dell'ente hanno comunicato al Collegio che il Consiglio comunale ha adottato, in data 22 giugno 2021, la citata delibera n. 34, avente ad oggetto *“Provvedimenti relativi alla copertura del disavanzo al 31.12.2017 a seguito della approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2017. Approvazione DUP 2018-2020. Approvazione del bilancio di previsione finanziario 2018/2020”*, atto trasmesso a questa Sezione il 30 giugno 2021.

Dall'esame dello stesso emerge che, in accoglimento in via di principio dei rilievi del magistrato istruttore sulla inapplicabilità del citato art. 39-quater del d.l. n. 162/2019, il Consiglio comunale ha deliberato l'applicazione agli esercizi 2018/2020 delle seguenti quote annuali di ripiano del disavanzo di amministrazione sopra rappresentato: a) anno 2018: euro 865.743,00; b) anno 2019: euro 865.743,00; c) anno 2020: euro 865.744,00. Nella medesima delibera il comune *“accertato che, nel corso degli Esercizi Finanziari 2018-2019, emergono fattori di economie di spesa -da un lato - nonché maggiori entrate*

- dall'altro - che fanno prevedere un costante e progressivo riequilibrio dei fattori che hanno determinato il disavanzo per come già accertato nel Rendiconto 2017", individua le seguenti "misure strutturali dirette a evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo:

a. riduzione/eliminazione dei debiti fuori bilancio derivanti dall'acquisizione di beni e servizi mediante il rispetto degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191 del D.Lgs. n.267/2000";

b. riduzione/eliminazione dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive mediante un costante monitoraggio del contenzioso e/o l'incremento del Fondo rischi spese legali;

c. rimodulazione dei contratti per servizi in vigore in relazione alla sostenibilità delle risorse finanziarie;

d. maggiore incisività nel contrasto all'evasione;

e. ricognizione della spesa".

Il Collegio, tuttavia, rappresenta che l'ente:

1. prevede di ripianare il disavanzo dell'esercizio 2017 facendo riferimento ad esercizi già conclusi (2018, 2019 e 2020);
 2. richiama maggiori entrate che, da un preliminare esame del prospetto inserito nella delibera in esame, sembrerebbero derivare da entrate in conto capitale (titoli IV e VI) e da entrate relative al titolo V (entrate da riduzione di attività finanziarie);
 3. le misure indicate appaiono generiche e mere dichiarazioni di intenti.
- d) Il fondo contenzioso appare sottodimensionato secondo quanto risulta dalla relazione del collegio dei revisori, nonché dalla nota integrativa allegata al bilancio di previsione 2018/2020 approvato dalla Giunta comunale. Nella relazione al rendiconto 2017, infatti, l'organo di revisione afferma che il fondo rischi contenzioso pari a euro 1.122.819,12 "non è stato determinato secondo le modalità previste dal principio applicato alla contabilità finanziaria al punto 5.2 lettera h) per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze e risulta insufficiente rispetto al valore della ricognizione effettuata dai responsabili di settore sui potenziali debiti fuori bilancio pari ad € 3.986.780,72." A tal proposito occorre rilevare che già in occasione del controllo del questionario sul rendiconto 2015

era stata segnalata dall'organo di revisione la presenza di pagamenti a cui l'Ente era obbligato in base a sentenze e provvedimenti giudiziari per euro 3.270.297,27 (cfr. deliberazione n. 88/2018/PRSP). Sul tema, il magistrato istruttore, al fine di verificare la congruità del fondo contenzioso, ha richiesto l'elenco dei procedimenti pendenti con l'indicazione del *petitum* e del rischio di soccombenza. L'ente si è limitato a comunicare che *“è in corso presso il Settore Affari Generali un'ampia ricognizione del monitoraggio del contenzioso pendente al fine di aggiornare le informazioni disponibili. Purtroppo, non risulta ancora una puntuale analisi dell'alea della soccombenza secondo i principi contabili dell'OIC. Si comunica, comunque, che a breve potrà essere fornito il quadro ricognitivo con l'elenco dei procedimenti pendenti completo di petitum e indice di valutazione della soccombenza”*, omettendo l'invio di quanto richiesto.

Nella memoria l'ente rappresenta che *“Il Settore Affari Generali ha proceduto alla ricognizione del contenzioso pendente, partendo dal censimento degli incarichi legali sin dal 2005 e avviano una interlocuzione formale con gli avvocati incaricati per definire un giudizio prognostico sull'esito del giudizio. E' stato elaborato un foglio excel con il valore presunto del contenzioso ed il calcolo delle probabilità di soccombenza secondo le indicazioni della deliberazione della Corte dei Conti, sezione Campania n. 7/2018, distinguendo tra rischio probabile, possibile e remoto. La ricognizione risente dei tempi di interlocuzione con i legali e comunque costituirà elemento di valutazione nel conto consuntivo 2018. Si fa presente che non è stato possibile anticipare i prospetti con le risultanze anche perché al momento il personale dell'ufficio di riferimento è in isolamento fiduciario Covid 2019”*.

Il Collegio evidenzia che l'ente non è stato in grado di dimostrare l'infondatezza del rilievo, che viene pertanto confermato in questa sede. Gli organi comunali sono invitati a monitorare la situazione dei giudizi pendenti attraverso l'istituzione del *“registro del contenzioso”*, nell'ambito del quale deve essere quantificato il rischio di soccombenza in percentuale (%), previo coinvolgimento dei responsabili dei Servizi competenti e dei legali che curano il patrocinio per conto dell'Ente e ad accantonare nel medesimo fondo rischi la somma corrispondente all'importo complessivo del rischio di soccombenza che emergerà dalla predetta analitica ricognizione.

4. **Con riferimento al FPV** il collegio dei revisori dei conti afferma nella relazione ai rendiconti in esame di non avere potuto verificare che tale fondo sia stato attivato correttamente e che la reimputazione degli impegni potrebbe non essere conforme all'evoluzione del cronoprogramma di spesa. A fronte di richiesta istruttoria con la quale è stato chiesto all'ente di fornire evidenza dei criteri di calcolo di questo Fondo, il Comune si è limitato a inviare solamente il prospetto allegato b) al rendiconto, dal quale risulta che il fondo pluriennale vincolato per l'esercizio 2017 è pari a zero. Il dato inviato alla BDAP relativamente al FPV corrisponde al predetto prospetto.

Nella memoria l'ente dichiara quanto segue: *“In merito, nulla si eccepisce. Tuttavia, si ribadisce quanto già evidenziato nella Nota Integrativa allegata alla proposta di Bilancio (...) e ci si impegna, in linea con il nuovo sistema contabile, a determinare la quantificazione del FPV che tenga conto di risorse accertate per far fronte a obbligazioni passive dell'Ente, già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi. Inoltre, in merito alla determinazione del FPV relativo alle spese di investimento, l'Ente impegna gli Uffici ad una prudente programmazione e gestione delle entrate e delle spese, mediante la definizione di un puntuale cronoprogramma sulle opere pubbliche, anche al fine di preservare gli equilibri futuri di bilancio nonché ai fini di eventuali variazioni di esigibilità per attuazione di opere differenti dalla programmazione”*.

Il Comune in conclusione conferma la fondatezza del rilievo e il Collegio non può che sollecitare l'ente ad attenersi ai principi contabili vigenti in materia.

5. **In ordine all'attività di recupero dell'evasione tributaria e all'andamento delle entrate**, dalla relazione dell'Organo di revisione risulta che su euro 1.176.412,87 di residui attivi al 01/01/2017, relativi al recupero dell'evasione tributaria, ne sono stati riscossi nel corso dell'esercizio euro 64.226,75, cioè solo il 5,46%.

	Residui all'01.01.2017	Riscossioni	% riscossione	eliminati	% eliminati	residui al 31/12/2017	residui della competenza	residui totali al 31/12/2017
Tarsu/Tia/Tares/Tari	1.132.065,00	171.593,21	15,2%	166.705,05	15%	793.766,74	419.177,46	1.212.944,20
Ici/Imu	1.176.412,87	64.226,75	5,5%	411.626,42	35%	700.559,70	567.336,22	1.267.895,92

Nella memoria il comune dichiara: *“Si prende atto di quanto espresso nella relazione del Magistrato. In merito, si tende a sottolineare che la ridotta capacità di riscossione dipende da fattori diversi, quali la mancanza di personale specialistico addetto alle procedure di elaborazione e recupero dei crediti tributari e patrimoniali, alla scarsa solvibilità dei debitori, alla carente attività di riscossione del concessionario (Riscossione Sicilia, oggi Equitalia Servizi), al contesto socio-economico e produttivo, caratterizzato dal tasso occupazionale. Le ragioni che in generale rendono i carichi non facilmente riscuotibili sono: - circostanze oggettive, sulle quali è difficile intervenire (procedure concorsuali diventate sempre più frequenti, mancanza/insufficienza delle risorse aggredibili, decesso del debitore, cancellazione delle imprese dal Registro); - scarsa condivisione delle banche dati fra soggetti detentori delle informazioni che consentono di conoscere le condizioni per il recupero; - rincorrersi, a livello normativo, di modifiche favorevoli al debitore (es. dilazioni dei pagamenti, rottamazione cartelle, esclusione dei beni strumentali dal fermo amministrativo, introduzione di limiti di importo per la misura cautelare dell'iscrizione ipotecaria); - continuo differimento dei termini, previsto con modifiche normative, di presentazione delle comunicazioni di inesigibilità da parte dell'agente della riscossione; - mancanza di un'adeguata tutela al creditore pubblico. (...)* A seguito delle novità in materia di riscossione coattiva, introdotte con l'entrata in vigore della Legge 27 dicembre 2019 n. 160, avente ad oggetto *“Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022”*, che prevedono che dal 1° gennaio 2020 la riscossione coattiva delle entrate sia effettuata mediante emissione, da parte dell'Ente titolare del credito, di avviso di accertamento esecutivo in questa Sede si annunciano l'adozione di nuove misure per migliorare l'attività di riscossione e superare le criticità rilevate. Tali misure si concretizzano in un apposito *“Programma Operativo intersettoriale di recupero Tasse ed Imposte Tributarie e Patrimoniali”* (già predisposto dal Responsabile di Area), in corso di adozione da parte della Giunta Comunale ed i primi risultati conseguiti potranno essere illustrati dall'ente in occasione del richiesto riscontro alla presente pronuncia”.

6. Dalla nota integrativa allegata allo schema di bilancio di previsione 2018/2020 emerge l'elevato tasso di formazione di residui passivi e la notevole difficoltà nella riscossione dei residui attivi iscritti in bilancio. Nella sua relazione al rendiconto, l'organo di revisione evidenzia la presenza di una cospicua mole di

residui attivi con anzianità ultra-quinquennale, di competenza del Titolo I, sintomo dell'incapacità dell'Ente di riscuotere, che determina il continuo e costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria, con il concreto rischio che possa maturare la prescrizione.

Movimentazione dei residui attivi e capacità riscossione entrate

	residui all'01.01.2017	riscossioni	% riscossione residui	accertamenti	riscossioni	% riscossione competenza	residui totali al 31/12/2017
Titolo I	4.305.193,78	440.362,64	10,2%	4.028.198,59	2.520.857,17	62,6%	4.529.827,06
Titolo II	1.428.067,13	317.712,27	22,2%	1.579.670,08	1.115.177,76	70,6%	1.582.460,11
Titolo III	504.631,57	36.154,00	7,2%	248.576,06	219.808,00	88,4%	187.044,85
Titolo IV	956.275,77	287.255,81	30,0%	662.299,40	152.111,20	23,0%	1.130.724,57
Titolo V	0,00	0,00		0,00	0,00		0,00
Titolo VI	0,00	0,00		0,00	0,00		0,00
Titolo VII	0,00	0,00		6.027.543,17	6.027.543,17	100,0%	0,00
Titolo IX	464.537,77	74.722,08	16,1%	2.207.478,96	2.086.245,97	94,5%	511.022,37

Nella memoria l'ente rappresenta: *“La sussistenza tra i residui attivi di poste il cui accertamento risale a molto tempo addietro (anni antecedenti al 2013), tra l'altro formalmente in carico già al Concessionario Riscossore, costituisce una delle ragioni che inducono di procedere immediatamente a “rimodulare l'attività di gestione delle entrate, soprattutto tributarie, garantendo un costante monitoraggio delle attività di accertamento e riscossione dei tributi” e, inoltre, ad “implementare le attività di recupero delle imposte evase e dei crediti vantati, anche mediante l'adozione di più efficaci procedimenti di azioni esecutive”.* In merito a tale rilievo l'Ente s'impegna, per il futuro, già a partire da questo esercizio finanziario, ad una corretta gestione dei residui”.

In ordine a quanto emerso nei punti 5 e 6, il Collegio evidenzia una preoccupante incapacità dell'ente nell'organizzazione e attuazione dell'attività di recupero dei crediti e della riscossione dei tributi, la quale merita una particolare attenzione da parte degli organi di governo, gestionali e di controllo del comune e non può esimersi dal rammentare che tale attività omissiva, qualora provocasse la prescrizione dei crediti dell'ente, potrebbe generare responsabilità erariale.

Questa Sezione ha più volte rappresentato che “pur consapevole delle difficoltà del contesto socio-economico e in particolare delle criticità del sistema di igiene urbana in Sicilia e del relativo finanziamento, in parte derivanti dalla natura (dal punto di vista economico) di bene pubblico di tale servizio, la cui erogazione non può essere interrotta al fine di scongiurare inaccettabili rischi per la salute

pubblica, fa presente che una efficace e organizzata riscossione dei crediti innesca un circuito virtuoso, che spinge i cittadini ad ottemperare al versamento di quanto dovuto” (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 111/2020/PRSP). Anche il Giudice delle leggi ha recentemente evidenziato come una bassa capacità di riscossione è un “problema prevalentemente organizzativo” (Corte costituzionale n 4/2020).

Il Collegio rappresenta che effettuerà uno specifico “focus” sull’attività di accertamento e riscossione delle entrate locali (nonché sul recupero dell’evasione) in sede di analisi delle misure correttive, considerata la rilevanza di tale attività in un sistema tendente al superamento della finanza derivata di trasferimento.

7. A seguito di attività istruttoria con la quale è stata chiesta la trasmissione dei provvedimenti di determinazione della cassa vincolata al 01/01/2017 e al 01/01/2018, l’ente dichiara che “non risultano adottati appositi provvedimenti dirigenziali in relazione alla cassa vincolata”, omissione confermata nella citata memoria.

Sul punto il Collegio richiama gli orientamenti della magistratura contabile, la quale ha più volte ribadito l’importanza, ai fini dell’attenuazione del rischio di emersione di futuri squilibri di bilancio, della corretta apposizione di vincoli alle entrate riscosse. In particolare, di recente, la Sezione di controllo per il Veneto ha affermato quanto segue: “L’esigenza che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione emerge nell’art. 195 del TUEL che, nell’ammettere deroghe al vincolo di destinazione di tali risorse, pone limiti sia quantitativi che procedurali, nonché pone la necessità che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel Principio applicato della contabilità finanziaria (si richiamano altresì le linee di indirizzo in tema di gestione di cassa delle entrate vincolate e destinate di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 31/2015/INPR). Inoltre, si rammenta che l’art. 180 del d.lgs. n. 267 del 2000 prescrive, alla lett. d), che l’ordinativo di incasso riporti, fra le altre annotazioni, “*gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, da trasferimenti o da prestiti*”. Allo stesso modo, il successivo art. 185

impone, alla lett. i), che anche i mandati di pagamento attestino *“il rispetto degli eventuali vincoli di destinazione stabiliti per legge o relativi a trasferimenti o ai prestiti”* (deliberazione n. 54/2021/PRSP).

8. In ordine ai debiti fuori bilancio si rileva quanto segue:

- a. dalla nota integrativa allegata allo schema di bilancio di previsione 2018/2020 emerge una consistente e preoccupante esposizione finanziaria dell'Ente, dovuta prevalentemente ai seguenti fattori:
 1. “Debiti fuori bilancio riconosciuti derivanti da sentenze esecutive e da acquisizione di beni e servizi, relativi agli esercizi finanziari precedenti, finanziati con i proventi delle alienazioni immobiliari non completamente realizzati e/o del tutto assenti;
 2. Debiti fuori bilancio non riconosciuti e maturati nei confronti di diversi creditori, enti e società di servizi, società partecipate (ATO RIFIUTI);
 3. Debiti fuori bilancio rilevati e censiti dagli Uffici e da finanziere (cessionari di crediti);
 4. Debiti fuori bilancio maturati nel corso della gestione ordinaria 2018-2020 ed in attesa di riconoscimento dal Consiglio Comunale;
 5. Sottostima delle spese correnti con contestuale formazione “fisiologica” di debiti fuori bilancio per prestazioni di servizi, forniture, somministrazioni e affidamenti di incarichi legali”;
- b. l'Ente non ha provveduto nel corso del 2017 al riconoscimento di debiti fuori bilancio;
- c. dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto sono stati segnalati dall'organo di revisione debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per euro 3.986.780,72, mentre dalla nota integrativa allegata allo schema di bilancio di previsione 2018/2021, adottato dalla Giunta comunale (delibera n.1 del 12/01/2021), risulta che alcuni dei debiti fuori bilancio riconosciuti con le deliberazioni del Consiglio Comunale risultano privi della copertura finanziaria, poiché le entrate originariamente previste per il loro finanziamento, derivanti dai proventi delle dimissioni immobiliari, non si sono realizzate negli esercizi di riferimento e sono emerse

diverse discrepanze tra gli importi riconosciuti/da riconoscere e quelli, invece, agli atti dell'Ente;

d. allo scopo di quantificare l'esposizione debitoria complessiva dell'Ente, derivante dai debiti fuori bilancio da riconoscere o già riconosciuti ma privi di copertura (anche al fine della verifica del risultato di amministrazione, nella parte relativa al fondo rischi), il magistrato istruttore ha richiesto all'Ente di chiarire:

1. a quanto ammontano i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, allegando un prospetto che differenzi le varie tipologie e descriva la genesi degli stessi per ogni singolo debito;
2. a quanto ammontano i debiti fuori bilancio asseritamente già riconosciuti dal Consiglio comunale ma non liquidati, in assenza di copertura, allegando un prospetto che differenzi le varie tipologie per ogni singolo debito;

e. sul punto l'Ente non riscontra in modo chiaro quanto richiesto, ma rappresenta: *“Complessivamente, l'importo derivante da debiti fuori bilancio e/o passività potenziali da riconoscere, alla data odierna e previa ulteriore verifica, risulta rideterminata in € 2.598.403,74, di cui : - € 1.854.736,67 quale debiti fuori bilancio già accertati e da riconoscere - € 708.972,20 quale passività potenziali che possano far insorgere debiti fuori bilancio”*.

Il Comune trasmette (sempre in sede istruttoria), altresì, alcuni prospetti, in cui vengono riportati dati lacunosi e incompleti, dai quali emerge una situazione debitoria molto più pesante; in particolare, dall'esame del prospetto “DFB ALL 3.1a”, che sembrerebbe relativo a debiti derivanti da contenzioso (non è chiaro, in verità, se tutti i giudizi ivi indicati siano conclusi), emergono debiti per euro 6.375.626,78 (oltre, in molti casi, interessi non precisati), con una massa debitoria così composta :

- DFB esercizio 2016: euro 4.291.117,46, di cui in modesta parte liquidati (€ 461.395,48);
- DFB esercizio 2017: euro 1.264.351,71;
- DFB esercizio 2019: euro 646.920,11, di cui in modestissima parte liquidati (€ 22.556,14);

- DFB esercizio 2020: euro 122.306,65, di cui liquidati euro 29.123,62;
- DFB esercizio 2021: euro 50.930,85;

In ordine a quanto rappresentato in modo confuso e incompleto (spesso si legge nei prospetti la precisazione che i dati sono “da verificare”) si rileva che:

- non vengono indicati i debiti fuori bilancio dell’esercizio 2018;
- non è chiara la distinzione tra debiti già maturati e passività potenziali;
- alcuni dei DFB elencati nel prospetto sembrerebbero essere stati riconosciuti negli esercizi 2019, 2020 e 2021, per un totale di euro 243.098,44;
- il totale degli “oneri” indicati dall’Ente non corrisponde con l’importo indicato dal responsabile del Servizio finanziario di euro 2.598.403,74 (che, tra l’altro, inserisce in questa voce anche le passività potenziali, che non sono ancora DFB);
- dai prospetti emergerebbero ulteriori DFB pari a euro 1.046.374,78 per “energia elettrica” ed euro 991.572,62 inseriti nel prospetto “rifiuti”, di cui non vengono fornite chiare indicazioni; sul punto, tuttavia, l’ente nella memoria rappresenta che “gli importi determinati nei prospetti “energia elettrica” e “rifiuti” (rispettivamente per € 1.046.374,78 ed € 991.572,62) sono stati ripresi in misura disaggregata dal prospetto generale DBF ALL 3.1° in cui sono stati contabilizzati, al fine di verificare la congruità tra le somme richieste dai creditori – da un lato- e gli stanziamenti contabilizzati già nei bilanci precedenti. Pertanto, non rappresentano di conseguenza ulteriori debiti fuori bilancio”.

Prima dell’adunanza l’ente allega alla memoria un nuovo prospetto, dal quale sembra emergere la seguente situazione debitoria:

- DFB riconosciuti negli esercizi 2018/2020:
 - totale “oneri”: euro 314.248,44;
 - “pagati”: euro 268.810,34;
 - copertura finanziaria: euro 55.478,29;
 - DFB: 259.010,34.
- “Passività potenziali/oneri da contenzioso in attesa di riconoscimento”:
 - Totale “oneri”: euro 5.501.911,84;

- copertura finanziaria : euro 2.836.533,94;
- DFB: euro 2.689.320,25;
- procedure esecutive in corso : euro 1.917.879,20.

A seguito di specifica domanda del relatore in adunanza il rag. Minacapilli osserva che la situazione che il magistrato istruttore ha rappresentato si riferisce all'attività di ricognizione contabile che all'atto del suo insediamento ha cercato di verificare e di approfondire. In merito ai debiti fuori bilancio, spiega che nella relazione inviata sono stati ripresi i debiti riconosciuti dal Consiglio comunale per un importo di 314 mila euro circa; il prospetto ha messo in evidenza quelle che erano le coperture già in bilancio, a seguito dei residui passivi mantenuti negli esercizi di riferimento. La copertura per la maggiore della somma, continua il responsabile dei servizi finanziari, è stata riconosciuta attraverso l'apposito stanziamento fatto negli esercizi 2018 e 2020, grazie al quale è stato possibile coprire la differenza tra i residui passivi e quello che era scaturito successivamente. L'analisi fatta dal Collegio dei revisori sul rendiconto 2017, nella parte in cui mette in evidenza l'ingente mole dei debiti fuori bilancio, non è esatta per il funzionario, in quanto, fa osservare il rag. Minacapilli, gran parte delle passività potenziali nascono dai contenziosi dell'amministrazione verso i creditori, ma il cui impegno negli esercizi precedenti (dal 2001 al 2016) era stato mantenuto come residuo passivo da pagare; la differenza che è stata fatta alla fine della ricognizione delle passività potenziali - fermo restando che gran parte delle procedure ancora non sono esecutive, per cui non ci sono stati pignoramenti presso il tesoriere o azioni simili - ha messo in evidenza che in caso di soccombenza, in caso di ulteriori oneri da pagare, vi sarebbero da riconoscere 2 milioni e mezzo di euro che, nel bilancio 2018 e 2020, nello schema di bilancio che poi è diventato il bilancio di previsione approvato dal Consiglio Comunale, ha trovato la sua corrispondenza con appositi stanziamenti allocati come oneri straordinari.

In disparte la considerazione in base alla quale non si comprende come la somma necessaria a coprire i debiti possa essere stata "riconosciuta attraverso l'apposito stanziamento fatto negli esercizi 2018 e 2020" in assenza di tali

documenti contabili, il Collegio conferma che il comune non sembra in grado di rappresentare a quanto ammontano i debiti in attesa di riconoscimento, quelli riconosciuti ma senza copertura e le passività potenziali, fermo restando che la situazione debitoria appare di rilevante gravità.

In conclusione, nell'ambito delle misure correttive disposte dalla Sezione con la presente deliberazione, l'ente dovrà procedere a una definitiva ricognizione delle passività, scorporandole come segue:

1. ammontare dei debiti fuori bilancio già maturati e ancora da riconoscere, allegando un prospetto che differenzi le varie tipologie e descriva la genesi degli stessi per ogni singolo debito; in sostanza il comune dovrà indicare : a) somma totale dei debiti i cui presupposti si sono già verificati (sentenza esecutiva; spesa già effettuata in assenza di impegno, ecc.); b) di cui : € _____ per lett. a); € _____ per lett. b); € _____ per lett. c); € _____ per lett. d); € _____ per lett. e) dell'art. 194 TUEL;
2. modalità di finanziamento dei debiti di cui al precedente punto 1;
3. ammontare dei DFB già riconosciuti dal Consiglio comunale ma non liquidati (in tutto o in parte), precisando le ragioni (assenza di copertura, ecc.);
4. ammontare delle passività potenziali non ancora sfociate in debiti da riconoscere, precisando la causale (contenzioso pendente, ecc.).

Il prospetto dovrà essere asseverato dall'organo di revisione dell'ente.

9. In ordine alla cassa, si rileva la presenza di anticipazioni di cassa non restituite al 31 dicembre 2017, pari a euro 1.728.214,91 e l'utilizzo in termini di cassa di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti non completamente reintegrate a fine esercizio; il collegio dei revisori attesta che l'Ente non ha ricevuto anticipazioni di liquidità ex art. 11 del d.l. n. 35/2013.

Nella memoria il comune dichiara: *“Si da atto che l'Ente non ha provveduto a restituire le anticipazioni di cassa al 31/12/2017. Ritenuto che l'Ente non ha provveduto a determinare al 01/01/2017 e al 01/01/2018 le entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti, da vincolare e /o da reintegrare nel caso del loro utilizzo in termini di cassa, si rappresenta, tuttavia, che nel corso dell'esercizio*

finanziario 2018 e 2019 il finanziamento di dette spese è avvenuto con le risorse libere di bilancio”.

Il Collegio non può che confermare la fondatezza del rilievo relativo alla difficile situazione di cassa e alla violazione delle norme contabili, in particolare degli artt. 195 e 222 del TUEL e del punto 3.26 dell'Allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011. Quest'ultimo principio contabile dispone che: “Le anticipazioni di cassa erogate dal tesoriere dell'ente sono contabilizzate nel titolo istituito appositamente per tale tipologia di entrate che, ai sensi dell'articolo all'art. 3, comma 17, della legge 350/2003, non costituiscono debito dell'ente, in quanto destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente e destinate ad essere chiuse entro l'esercizio. Pertanto, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse” (cfr. Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 115/2020).

La presenza di un debito da anticipazione di tesoreria è stata stigmatizzata dalle Sezioni riunite di questa Corte, le quali hanno affermato che “costituisce grave irregolarità contabile la sussistenza di un debito da anticipazione di tesoreria alla chiusura dell'esercizio finanziario posto che, come chiarito dal paragrafo 3.26 del principio contabile allegato 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, le anticipazioni di cassa non costituiscono debito dell'ente e devono essere restituite entro il medesimo esercizio finanziario nel quale sono state concesse poiché destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità. Pertanto, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni di tesoreria deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse (...). Tale grave irregolarità contabile, reiterata per più esercizi finanziari (...) rileva il profilarsi della violazione dell'art. 119 ultimo comma della Costituzione che vieta il ricorso all'indebitamento per spesa corrente; infatti, secondo l'insegnamento della Consulta, la causa di finanziamento dell'anticipazione di tesoreria è da ritenersi compatibile con il predetto divieto soltanto nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente

un mezzo di copertura alternativo della spesa (Corte Costituzionale, sentenza n. 188/2014)” (SS.RR. in sede giurisdizionale n. 8/2018). Il Giudice contabile, nella citata sentenza, aggiunge una precisazione che si attaglia perfettamente al caso in esame, in quanto evidenzia come risulta particolarmente preoccupante la situazione di quegli enti locali i quali, al “frequente e reiterato ricorso alle anticipazioni di cassa non integralmente rimborsate al termine di ciascun esercizio finanziario già di per sé sintomatico della precarietà degli equilibri strutturali di bilancio e della grave crisi di liquidità dell’Ente (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 23/SEZAUT/2014/QMIG)”, aggiungono la mancata ricostituzione della cassa vincolata, in violazione dell’art. 195, comma 3, del T.U.E.L. “in contrasto con l’art. 243 bis, comma 8, lett. e), del Tuel che impone, tra l’altro, al fine di assicurare il graduale riequilibrio, la verifica della consistenza e l’integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione”.

In sintesi, come più volte evidenziato da questa Sezione, l’uso eccessivo dell’anticipazione di tesoreria è indice di una persistente e grave crisi di liquidità, che “suscita seri dubbi sull’effettiva sostenibilità delle spese e sulla possibilità del mantenimento degli equilibri” (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 4/2019), considerato anche che l’anticipazione di tesoreria è divenuta una costante forma di finanziamento, che non è utilizzata soltanto per fronteggiare temporanee esigenze (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 8/2019).

10. **La presenza di esecuzioni forzate per euro 13.722,06.**

Si precisa, che dal prospetto di cui al punto 8 della presente relazione, emergono numerose procedure esecutive e di ottemperanza avviate dai creditori dell’Ente negli esercizi successivi.

Nella memoria l’ente rappresenta: “*Si dà atto delle esecuzioni forzate per € 13.722,06 nel corso dell’esercizio 2017. Anche in presenza di azioni esecutive e di ottemperanza avviate dai creditori dell’Ente nel corso degli esercizi successivi, tuttavia, a seguito di opposizione giudiziaria promossa a difesa dell’Ente, non risultano intervenute azioni di esecuzione forzata presso il Tesoriere negli anni 2018 e 2019, per come risulta dai conti del Tesoriere trasmessi*”.

In ordine a quanto rappresentato dall'ente nella memoria, il Collegio rappresenta che resistere temerariamente a una lite o a una procedura esecutiva in assenza dei presupposti giuridici può generare danno erariale per ulteriori spese legali, interessi e rivalutazione delle somme dovute ai creditori. Tale aspetto verrà attenzionato in sede di verifica delle misure correttive.

11. L'organo di revisione segnala che l'ente nell'esercizio 2017 non ha conseguito il saldo di cui all'art. 1, comma 466 e seguenti, legge n. 232/2016 e non ha adottato le misure correttive ai sensi dell'art. 9, comma 2, legge 24 dicembre 2012, n. 243 (questionario punto 1.1 - Sezione III), con le conseguenze sanzionatorie previste dall'art. 1, commi 475 e ss., della legge n. 232/2016. Nella sua relazione al rendiconto il collegio dei revisori afferma, inoltre, che le cause sono da ricercarsi in:

- *“sovrastima di accertamenti di entrate correnti o accertamenti effettuati in assenza dei presupposti di cui all'art.179 del Tuel;*
- *imputazione delle spese correnti di competenza di un esercizio nell'esercizio successivo;*
- *emersione di maggiori debiti nei confronti di terzi e riduzione dei trasferimenti per sanzione da patto.”*

L'organo di revisione ha inviato il prospetto del saldo in data 22/10/2020 a corredo del questionario 2017, ma il documento inviato è illeggibile, anche nella versione inviata nuovamente dopo richiesta informale.

Com'è noto, l'art. 1, commi 475 e ss., della legge n. 232/2016 prevede un regime sanzionatorio per gli enti che non hanno rispettato i vincoli di finanza pubblica nell'anno 2017, ma, in assenza del Rendiconto 2018, non è stato possibile verificare il rispetto delle sanzioni previste dalle disposizioni sopra riportate.

Nella memoria il comune evidenzia quanto segue: “L'Ente con determinazione n. 33 del 07/06/2021 ha adottato le misure previste dall'art. 31, comma 26, lett. e) della legge n. 183/2011 e ss.mm.ii.. Si rappresenta che ,in relazione alle altre misure sanzionatorie, non ricorrendone le condizioni di cui alle lett. b),c),d), le stesse risultano di conseguenza applicate”.

Con la determina n. 33 del 07 giugno 2021, il responsabile del Settore Primo del comune ha dato attuazione al disposto dell'art. 1, comma 475, lett. f) della legge

n. 232/2016 (il quale prevede che: “Nell'anno successivo a quello di inadempienza, il presidente, il sindaco e i componenti della giunta in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione sono tenuti a versare al bilancio dell'ente il 30 per cento delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza spettanti nell'esercizio della violazione”), disponendo il recupero delle somme percepite in eccedenza dagli amministratori. Il Collegio prende atto dell'adozione di tale determina e invita l'ente a relazionare sullo stato dei procedimenti di recupero in sede di misure correttive.

Non si comprende, viceversa, il significato dell'espressione contenuta nella memoria in base alla quale “in relazione alle altre misure sanzionatorie, non ricorrendone le condizioni di cui alle lett. b),c),d), le stesse risultano di conseguenza applicate”, per cui l'ente (con asseverazione dell'organo di revisione) dovrà relazionare in sede di delibera sulle misure correttive in ordine alle altre sanzioni previste dal citato comma 475, con particolare riferimento alle lettere c), d) ed e).

12. I prospetti dimostrativi di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati non recano la doppia asseverazione degli organi di revisione e si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditor e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (punto 10 - Sezione IV del questionario); il sistema informativo non consente, altresì, di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate. Non emerge dai documenti contabili la reale situazione economico-patrimoniale delle società partecipate dall'Ente, anche al fine di verificare la corretta quantificazione del fondo rischi società partecipate e i riflessi sugli equilibri finanziari del Comune.

Nella memoria l'ente si limita a rappresentare che “si riserva la facoltà di verificare quanto richiesto”.

Sul punto questa Sezione ha più volte rappresentato l'importanza “di rilevare costantemente i rapporti economici e patrimoniali con le società partecipate, al fine di consentire con immediatezza di individuare disallineamenti contabili e le perdite che le stesse possono generare”, evidenziando come “le operazioni di allineamento contabile con gli organismi partecipati presentano una duplice

finalità, mirando a rilevare l'eventuale emersione di passività non conosciute e ad agevolare il consolidamento con i bilanci degli organismi partecipati" (Sezione di controllo per la Regione Sicilia, del. n. 69/2019). La mancata conciliazione delle partite contabili rappresenta, pertanto, un rilevante fattore di rischio per gli equilibri di bilancio dell'ente locale.

Si rappresenta, altresì, che deve essere il Comune, in qualità di socio, a farsi parte diligente e ad attivare tutti gli strumenti previsti dal codice civile al fine di ottenere il riscontro di quanto richiesto dagli organi di controllo delle partecipate "eventualmente avvalendosi dei rimedi codicistici in presenza di omissioni degli organi di controllo" (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 111/2020/PRSP).

13. In merito agli organismi partecipati dal comune, il magistrato istruttore aveva rilevato che non risultavano adottati i piani di razionalizzazione (straordinario e ordinari) previsti dal TUSP (artt. 20 e 24), nonché la delibera di adozione del bilancio consolidato; a seguito di richiesta istruttoria l'Ente dichiara che *"Il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 32 del 28/09/2017 (...) ha approvato la revisione straordinaria delle partecipazioni ai sensi dell'art. 24 del D.Lgs 175/2016"*.

In adunanza, su espressa richiesta del relatore, il Segretario comunale dichiara che la ricognizione delle partecipate è stata deliberata e si riserva di trasmettere la delibera di Consiglio comunale n. 74 del 2019 relativa alla ricognizione delle partecipate sul 2017, unitamente alla delibera di Giunta n. 33 del 24 Maggio 2019 sempre per la stessa ricognizione, tardiva, rispetto al termine del 31/12, ma nei termini per l'inserimento in piattaforma.

Con successiva nota del 30 giugno 2021 l'ente ha trasmesso la delibera di Consiglio comunale n. 74 del 03 luglio 2019, con la quale il comune di Mazzarino ha approvato la ricognizione al 31/12/2017 delle società partecipate. Dall'esame della stessa emerge che l'ente detiene le seguenti partecipazioni, con gli esiti della rilevazioni indicati nel seguente prospetto:

Ragione sociale	Quota di partecipazione	Esito rilevazione	Note
ATO AMBIENTE CL2 S.P.A.	7,74%	Avviata procedura di scioglimento mediante messa in liquidazione in data 12/04/2010.	
ATO 6 - AMBITO TERRITORIALE OTTIMALE DI CALTANISSETTA	4,10%	Avviata procedura di scioglimento mediante messa in liquidazione in data 11/01/2013.	
GAL TERRE DEL NISSENO SOC. CONSORTILE A R.L.	1,786%	Da mantenere senza interventi di razionalizzazione	Attività proprie dei Gruppi d'Azione Locale
SOCIETA' PER LA REGOLAMENTAZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE RIFIUTI A.T.O. N. 4 - CALTANISSETTA PROVINCIA SUD	7,34%	Da mantenere senza interventi di razionalizzazione	Produzione di un servizio di interesse generale.

In ordine alle partecipate del comune di Mazzarino, il Collegio osserva che non risulta adeguatamente giustificato il mantenimento della partecipazione nella società "GAL TERRE DEL NISSENO SOC. CONSORTILE A R.L.", che risulta in perdita (seppur lieve) in tutti gli esercizi rilevati, nonché pare avere un organo di amministrazione composto da cinque membri (anche se non viene indicato alcun compenso corrisposto), ma priva di dipendenti e sostanzialmente inattiva.

14. L'Ente non ha aggiornato gli inventari per determinare l'effettiva consistenza del patrimonio.

Nella memoria l'ente dichiara che *"In considerazione della mancanza di figure e profili professionali in servizio presso l'Ente, figure assenti da diversi anni, fermo restando il contenimento della spesa del personale e dei limiti di spesa in generale si rappresenta che non è stato possibile procedere al suddetto adempimento. Al fine di dare piena attuazione ed esecuzione, l'Ente assicura di adoperarsi prontamente in merito"* .

Il Collegio conferma, pertanto, il rilievo, invitando l'ente ad effettuare l'inventario.

15. Il Collegio dei revisori dichiara che L'Ente, ai sensi dell'art. 41, comma 1, d.l. n. 66/2014, non ha allegato al rendiconto un prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013 e che il Comune non avrebbe adottato le misure per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge in caso di superamento degli stessi.

Con la memoria l'ente trasmette l'indicatore di tempestività dei pagamenti, pari a giorni 48,13 per il 2017, nonché l'importo annuale dei pagamenti posteriori alla scadenza, pari a euro 1.834.350,54.

Il Collegio invita l'Ente a predisporre idonee misure organizzative finalizzate a rispettare i tempi di pagamento previsti dal legislatore (d. lgs. n. 231/2002), considerato, come più volte rilevato da questa Sezione, "l'impatto fortemente negativo che tali ritardi producono sulle imprese operanti nel mercato, costrette a chiedere anticipazioni bancarie a fronte di crediti maturati nei confronti della pubblica amministrazione. Il mancato pagamento delle fatture nei termini di legge, oltre a manifestare disordine organizzativo, è indice di difficoltà finanziarie dell'Ente (con particolare riferimento alla cassa) e può esporre il Comune alle azioni esecutive per il recupero coattivo del credito" (deliberazione n. 111/2020/PRSP).

Sul punto si rimanda, altresì, alle osservazioni contenute al punto 9 della presente deliberazione.

16. Il Collegio dei revisori dichiara di non avere potuto accertare l'equivalenza tra gli accertamenti e gli impegni di spesa dei capitoli relativi ai servizi per conto terzi e che gli importi delle entrate per conto terzi e partire di giro rispetto alle spese si differenziano di euro 12.514,79.

A seguito di richiesta istruttoria, l'ente rappresenta quanto segue: *"Fermo restando la mancata equivalenza tra accertamenti ed impegni nei rispettivi capitoli di entrata/uscite, dovuta anche una diversa contabilizzazione / riconciliazione delle scritture contabili a rendiconto, (cfr all.4-5), sono in corso da parte dell'Ufficio di*

ragioneria verifiche per l'individuazione della differenza di € 12.514,79. Da un primo esame, emerge che non viene accertato in entrata la restituzione /rimborso dell'anticipazione al servizio economato. Stante che il servizio economale è stato gestito negli anni in maniera extracontabile, sono in corso verifiche al fine di individuare eventuali anomalie che hanno influito sul conto di gestione delle partite di giro".

Nella memoria l'ente conferma quanto rappresentato in sede istruttoria e richiama *"le difficoltà a riconciliare le poste contabili dell'ente con le scritture extracontabili del servizio economale, si assicura pronto e debito riscontro a completamento dell'iter anche in contraddittorio con l'Economo Comunale"*.

Sull'argomento si rimanda a quanto evidenziato al punto seguente.

17. Il Collegio dei Revisori rileva la mancata allegazione del conto degli agenti contabili, fatta eccezione per il conto del Tesoriere.

Nella memoria il comune dichiara: *"Si dà atto che l'unico agente contabile, nominato con apposito provvedimento di Giunta Comunale, è l'Economo Comunale la cui nomina, tra l'altro, di fatto è venuta a cessare nel corso dell'esercizio 2018. A richiamo di quanto riscontrato alla nota prot. 4988 del 19/04/2021 del Collegio dei Revisori, si conferma quanto in essa rappresentato nella parte in cui – punto 6- viene così ripreso " Stante che il servizio economale è stato gestito negli anni in maniera extracontabile,.....omissis.....". Ai fini e per gli effetti rappresentati nella nota istruttoria, si assicura che l'Ente provvederà da subito a regolarizzare giuridicamente la natura dei propri agenti contabili che dovranno operare le rilevazioni e scritture contabili in maniera informatica ed in procedura finanziaria" .*

A seguito di richiesta del relatore in ordine a cosa intenda l'ente per gestione "extracontabile" dell'economo, il rag. Minacapilli dichiara che il servizio economato, seppur facente parte dell'area economico-finanziaria, è stato gestito in maniera diretta ed extracontabile rispetto alle scritture dell'ente, nel senso che l'economo ha provveduto ai relativi impegni di spesa, e quindi ai pagamenti. Allo scopo è stato chiesto all'economo in carica fino al 2018, un rendiconto generale delle spese, al fine di allineare quei dati contabili con le scritture generali dell'ente.

Il Presidente chiede in adunanza al responsabile del Servizio finanziario di confermare che la regolarizzazione del rendiconto del servizio economale non è

ancora disponibile e il rag. Minacapilli conferma e spiega che l'eonomo ha già reso, comunque, su un foglio *excel*, i pagamenti e gli impegni effettuati che sono già in verifica con le scritture dell'ente e che spera, a breve, di chiudere il conto economale.

Sul punto il Collegio accerta la grave violazione dei principi e delle regole contabili che governano la resa dei conti degli agenti contabili, stigmatizzando quanto è emerso sulla gestione “extracontabile” delle somme da parte dell'eonomo.

Sul punto si richiama quanto disposto dai seguenti articoli del codice della giustizia contabile (d. lgs. n. 174/2016), di cui si riporta uno stralcio delle parti di interesse:

- art. 139 (presentazione del conto): “1. Gli agenti che vi sono tenuti, entro il termine di sessanta giorni, salvo il diverso termine previsto dalla legge, dalla chiusura dell'esercizio finanziario, o comunque dalla cessazione della gestione, presentano il conto giudiziale all'amministrazione di appartenenza. 2. L'amministrazione individua un responsabile del procedimento che, espletata la fase di verifica o controllo amministrativo previsti dalla vigente normativa, entro trenta giorni dalla approvazione, previa parificazione del conto, lo deposita, unitamente alla relazione degli organi di controllo interno, presso la sezione giurisdizionale territorialmente competente”;
- art. 140 (deposito del conto): “Il conto, munito dell'attestazione di parifica, è depositato nella segreteria della sezione giurisdizionale competente, che lo trasmette al giudice designato quale relatore dal presidente”;
- art. 141 (Ricorso): “1. Il pubblico ministero, di sua iniziativa o su richiesta che gli venga fatta dalla Corte dei conti nell'esercizio delle sue attribuzioni contenziose o di controllo, o su segnalazione dei competenti uffici o degli organi di controllo interno dell'amministrazione interessata, promuove il giudizio per la resa del conto nei casi di: a) cessazione dell'agente contabile dal proprio ufficio senza aver presentato il conto della sua gestione; b) deficienze accertate dall'amministrazione in

corso di gestione o comunque prima della scadenza del termine di presentazione del conto ; c) ritardo a presentare i conti nei termini stabiliti per legge o per regolamento e il conto non sia stato compilato d'ufficio; d) omissione del deposito del conto rilevata dalle risultanze dell'anagrafe di cui all'articolo 138 o anche a seguito di comunicazione della segreteria della sezione".

Orbene, nessun dubbio può sorgere sulla qualificazione dell'economista comunale quale agente contabile, qualificato dall'ordinamento come colui che ha avuto in consegna ovvero in "carico" denaro o altri valori pubblici o comunque ne ha avuto la disponibilità materiale, soggetto tenuto in virtù di tale qualifica a rendere il conto di tali gestioni, nonché all'obbligo di restituzione in caso di ammanchi non giustificati.

Pertanto il Collegio accerta la mancata resa del conto dell'economista comunale nell'esercizio in esame, nonché una gestione delle funzioni in violazione di legge, con le conseguenze che prevede la legge in queste fattispecie sopra richiamate, anche a carico dell'amministrazione, tenuta a nominare il responsabile del procedimento e a informare la Procura contabile in caso di omissione.

18. Il superamento del valore limite di cinque parametri di cui al D.M. 18/02/2013, secondo la normativa ancora vigente per l'esercizio 2017, per cui l'Ente è da considerarsi strutturalmente deficitario.

Dall'attività istruttoria è emerso che i parametri non rispettati, certificati dall'ente, sono il n. 1, 2, 4, 6 e 9.

Anche alla luce dei parametri di cui al DM 28/12/2018 indicati nella nota integrativa allegata allo schema del bilancio di previsione 2018/2020, calcolati con riferimento alle risultanze contabili del rendiconto 2017, l'ente risulta non avere rispettato più della metà degli otto parametri e più precisamente:

- a. parametro P1 - Incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti pari al 62,74% (soglia 48%);
- b. parametro P2 - Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente pari al 19,57% inferiore al valore minimo (22%);
- c. parametro P3 - Anticipazione chiuse solo contabilmente pari al 28,68%;

- d. parametro P4 - Sostenibilità debiti finanziari -pari al 8,89%;
- e. parametro P5 - Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio 6,61% per il 2018 (soglia 1,20%);
- f. parametro P6 - Debiti riconosciuti e finanziati 9,79% (soglia 1%);
- g. parametro P7 - debiti in corso di riconoscimento + debiti riconosciuti e in corso di finanziamento 7,51% (soglia 0,60%).

Nella memoria l'ente rappresenta che *"nel corso degli esercizi finanziari 2018 e 2019, in considerazione della intervenuta chiusura contabile degli esercizi di riferimento- a preconsuntivo- risultano migliorati i parametri deficitari. In tal senso, si allegano gli uniti prospetti"*.

B. Misure correttive a seguito della deliberazione n. 160/2019/PRSP sul rendiconto esercizio 2016.

Si rileva, infine, che la maggior parte dei rilievi sopra descritti sono già stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione nei precedenti controlli finanziari, da ultimo con la deliberazione n.160/2019/PRSP relativa al rendiconto 2016. A seguito di ciò l'Ente ha trasmesso la delibera del Consiglio comunale n. 109 del 17/12/2019. Ad eccezione del provvedimento relativo alla determinazione della cassa vincolata, si tratta di disposizioni generali prive di effettività che non hanno trovato applicazione neanche rendiconto 2017.

Conclusivamente, la Sezione, al fine di prevenire potenziali pregiudizi per i futuri equilibri di bilancio, ravvisa la necessità di richiamare l'Amministrazione comunale sulle criticità sopra evidenziate con lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, di esclusiva competenza dell'Ente destinatario.

La Sezione ha evidenziato in più occasioni come "gli scostamenti dai principi del D.lgs. n. 118/2011 non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma possono risultare strumentali ad una manovra elusiva dei principi di equilibrio di bilancio, come affermato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 279/2016)" (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 125/2018).

La Sezione, pertanto, accerta la sussistenza di una gravissima situazione economico-finanziaria (con un rilevante disavanzo da recuperare e debiti fuori bilancio di notevole

importo da riconoscere) e di gravi irregolarità contabili, che, ove non vengano corrette, possono generare risultati di amministrazione non veritieri e non rispondenti alle disposizioni contabili vigenti, mettendo a rischio i già precari equilibri di bilancio. L'ente deve, pertanto, provvedere a rimuovere le irregolarità accertate e procedere nella direzione di una rigida e severa politica economica di rientro dal disavanzo, al fine di porre rimedio alla tendenza negativa, che potrebbe sfociare in una irrimediabile situazione di squilibrio, i cui prodromi sono già *in nuce* presenti nel rendiconto in esame .

In altre parole, le numerose e rilevanti criticità evidenziate, la presenza di un notevole disavanzo (tra l'altro sottostimato) e di una gran mole di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, la grave situazione di cassa, la condizione di ente strutturalmente deficitario, il mancato rispetto nell'anno 2017 dei vincoli di finanza pubblica e la mancata approvazione dei documenti contabili relativi agli esercizi 2018, 2019 e 2020, fa emergere una situazione di grave crisi già conclamata, che richiede interventi urgenti, drastici e risolutivi, al fine di non rendere irrimediabile la situazione del comune di Mazzarino.

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno chiarito che "le irregolarità rilevabili dalle sezioni regionali nell'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti sono di vario tipo e di diversa gravità, fino ad arrivare a vere e proprie valutazioni negative sulla tenuta strutturale dell'intera finanza del comune. Le misure correttive da adottare devono essere proporzionate alle criticità riscontrate: è evidente, invero, che diversi tipi di squilibrio richiedono necessariamente diverse interventi correttivi, i quali, pertanto, possono variare dalla sospensione di una spesa corrente non obbligatoria, alla riduzione di uno specifico servizio pubblico, all'aumento di una determinata tariffa, sino all'adozione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale", aggiungendo che tali misure correttive, per essere effettivamente tali, devono essere concrete e di immediata applicazione al bilancio dell'esercizio in corso (SS.RR. n. 18/2020). D'altronde, in considerazione dell'assenza di possibili incrementi delle entrate, il Collegio dei revisori dei conti ha già proposto il ricorso alla procedura di riequilibrio, ma non risultano adottati atti in merito.

In considerazione dei gravi elementi di criticità emersi, della presenza di un rilevante disavanzo e di debiti fuori bilancio di notevole importo (ancora non chiaramente quantificati) da riconoscere, questa Corte accerta che l'Ente, nelle more dell'adozione delle misure correttive ex art. 148-bis TUEL scaturenti dalla presente deliberazione, sia da considerare assoggettato alle limitazioni previste dall'art. 188, comma 1 quater, del T.U.E.L.,

consistenti nel divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge, il cui rispetto dovrà essere verificato dall'Organo di revisione.

Si rammenta che l'applicazione del predetto divieto sussiste fino a quando permane l'onere di copertura del disavanzo effettivo accertato o da quello derivante dai debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare, condizioni che il Comune è tenuto a verificare e sui cui l'organo di revisione deve attentamente vigilare.

Infine il Collegio rammenta agli organi di governo e di vertice dell'ente quanto più volte sancito dalla giurisprudenza amministrativa e contabile in ordine al fatto che "il ricorso alla procedura di riequilibrio non può rivelarsi un artificioso escamotage con il quale si evita la dichiarazione di dissesto, protraendosi indebitamente una situazione nella quale già sussistono i presupposti richiesti dal legislatore", atteso che detta dichiarazione, in presenza delle condizioni legali, costituisce attività vincolata ed ineludibile (Cons. Stato, n. 143/2012), al fine di consentire il risanamento dell'ente locale, cristallizzando, ad una certa data, la situazione creditoria e debitoria ed affidandone la gestione ad una commissione esterna. In tal modo si consente all'ente di ripartire, libero da vincoli e con un bilancio risanato (Tar Campania 3514/2019), considerato altresì che la dichiarazione di dissesto "pur con tutti i limiti derivanti dalla sua disciplina ormai datata, consente all'ente locale di potere ripristinare celermente l'erogazione delle prestazioni costituzionalmente necessarie, con un bilancio stabilmente riequilibrato, grazie al fatto di concentrare tutte le passività pregresse in una gestione straordinaria, affidata all'Organo Straordinario di Liquidazione, che viene a svolgere la stessa funzione esercitata dalle *bad company* nel settore aziendalistico" (SSRR 25/2018)" (SS.RR. n. 2/2020).

Pertanto, il Collegio ammonisce che è dovere dell'amministrazione e della dirigenza dell'ente locale individuare tempestivamente le misure più appropriate per affrontare la grave situazione di crisi finanziaria che emerge dalla presente deliberazione, "permanendo in capo a quest'ultima, al responsabile del servizio finanziario ed al segretario comunale, secondo le rispettive competenze, l'obbligo di segnalare il ricorrere delle condizioni di cui all'art. 244 del Tuel (dissesto finanziario), con piena assunzione di responsabilità per i danni che possano derivare alle finanze pubbliche dall'elusione della normativa in materia (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 168/2014)" (Sezione delle Autonomie n. 36/2016; SS.RR. n. 2/2020). Appare, altresì, fondamentale il ruolo dell'organo

di revisione in questa fase di crisi, il quale rappresenta l'organo di collegamento con la magistratura contabile.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, in base alle risultanze della relazione resa dall'organo di revisione sul Rendiconto dell'esercizio 2017 del comune di Mazzarino,

ACCERTA

1. La presenza, nei termini di cui in motivazione, dei seguenti profili di irregolarità contabile e grave criticità per gli equilibri di bilancio, nonché di difformità dalla sana gestione finanziaria, con riferimento al rendiconto dell'esercizio finanziario 2017:
 - il ritardo nell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2017 rispetto ai termini di legge e la mancata approvazione dei rendiconti degli esercizi 2018 e 2019 e dei bilanci 2019/2021, 2020/2022 e 2021/2023, senza considerare l'approvazione in prossimità dell'adunanza, il 22 giugno 2021, del bilancio 2018/2020, non ancora esaminato da questa Sezione;
 - il risultato negativo della gestione di competenza, che presenta un disavanzo di euro 1.477.863,16;
 - con riferimento al risultato di amministrazione, la presenza di un disavanzo di euro -2.597.228,72, sottostimato rispetto al disavanzo che sarebbe emerso applicando il più opportuno metodo ordinario di calcolo del FCDE;
 - un fondo contenzioso non correttamente calcolato, in assenza di una completa ricognizione dei giudizi pendenti e della quantificazione del rischio di soccombenza;
 - in ordine alla cassa, la presenza di anticipazioni di cassa non restituite al 31 dicembre 2017, pari a euro 1.728.214,91 e l'utilizzo in termini di cassa di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti non completamente reintegrate a fine esercizio;
 - con riferimento al FPV, la reimputazione degli impegni potrebbe non essere conforme all'evoluzione del cronoprogramma di spesa, considerato anche che il fondo pluriennale vincolato per l'esercizio 2017 è pari a zero;

- la mancata predisposizione di idonee misure organizzative finalizzate a rispettare i tempi di pagamento;
 - in ordine all'attività di recupero dell'evasione tributaria e all'andamento delle entrate, la bassissima percentuale di riscossione delle entrate;
 - l'elevato tasso di formazione di residui passivi e la notevole difficoltà nella riscossione dei residui attivi iscritti in bilancio;
 - la mancata costituzione della cassa vincolata;
 - la presenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere di rilevantissimo importo, la cui quantificazione risulta ancora incerta;
 - la presenza di esecuzioni forzate per euro 13.722,06 e di procedure esecutive per rilevanti importi;
 - il mancato conseguimento nell'esercizio 2017 del saldo di cui all'art. 1, comma 466 e seguenti, legge n. 232/2016 e la mancata adozione delle misure correttive ai sensi dell'art. 9, comma 2, legge 24 dicembre 2012, n. 243;
 - la mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati;
 - il mancato aggiornamento degli inventari per determinare l'effettiva consistenza del patrimonio.
 - la mancata allegazione del conto degli agenti contabili (fatta eccezione per il conto del Tesoriere) e, in particolare, la mancata resa del conto dell'economista comunale nell'esercizio in esame, nonché una gestione delle funzioni da parte dello stesso in violazione di legge;
 - il superamento del valore limite di cinque parametri di cui al D.M. 18/02/2013, secondo la normativa ancora vigente per l'esercizio 2017, per cui l'Ente è da considerarsi strutturalmente deficitario.
2. Che, nelle more dell'adozione delle misure correttive tese al ripristino dell'equilibrio di bilancio, al recupero del disavanzo e al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, il Comune di Mazzarino è assoggettato alle limitazioni previste dall'art. 188, comma 1 quater, del T.U.E.L., consistenti nel divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge, onerando l'Organo di revisione della relativa verifica.

3. Che il Comune di Mazzarino si trova in condizione di ente locale strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art. 242 del TUEL, come precisato in parte motiva.
4. La violazione del Saldo di finanza pubblica nell'anno 2017.

DISPONE

Che l'Ente trasmetta a questa Sezione di Controllo, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL e dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011, le misure correttive adottate entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente deliberazione, in virtù di quanto esposto in parte motiva, ai fini della relativa verifica.

DISPONE

- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia trasmessa :
 - al Consiglio Comunale - per il tramite del suo Presidente -, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Mazzarino;
 - al Ministero dell'Interno - Commissione per la stabilità finanziaria e per gli organici degli enti locali per quanto di competenza a norma degli art. 242 e 243 del TUEL;
 - all'Assessorato regionale delle autonomie locali e della Funzione Pubblica - Dipartimento delle autonomie locali, per i profili di competenza;
- che, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia sia altresì pubblicata sul sito *internet* dell'Amministrazione secondo le modalità di legge.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 06 luglio 2021.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Massimo Giuseppe Urso)

IL PRESIDENTE

(Salvatore Pilato)

Depositato in segreteria il 16 luglio 2021.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE