

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 29 aprile 2019, composta dai Magistrati:

Luciana Savagnone	- Presidente
Luciano Abbonato	- Consigliere
Ignazio Tozzo	- Consigliere -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. 142/2016/INPR del 12 luglio 2016, avente ad oggetto: *“Linee guida e relativi questionari per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, per l'attuazione dell'art.1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266 - rendiconto della gestione 2015”*;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 143/2016/INPR del 12 luglio 2016, avente ad oggetto: *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico-finanziaria degli*

enti locali, per l'attuazione dell'art.1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266 - bilancio di previsione 2016-2018";

vista la deliberazione di questa Sezione n. 102/2017/INPR del 19 maggio 2017, avente ad oggetto: *"Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art.1, comi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n.266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria dei comuni siciliani nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2016";*

esaminate le relazioni compilate dall'Organo di revisione del Comune di Serradifalco sui rendiconti 2015 e 2016 e sul bilancio di previsione 2016/2018, pervenute a questa Sezione, tramite SIQUEL;

viste le osservazioni formulate con nota prot. n. 79951081 del 17 aprile 2019 dal magistrato istruttore in sede di deferimento;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 103/2019/CONTR, con la quale la Sezione medesima è stata convocata all'odierna adunanza per pronunciarsi in ordine alle anzidette osservazioni;

esaminata la memoria del Comune di Serradifalco prot. Cdc n. 003961 del 24 aprile 2019;

uditi il relatore, consigliere Ignazio Tozzo ed in rappresentanza del Comune deferito, il sindaco Leonardo Burgio ed il ragioniere generale Giuseppe Giudice.

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.

La forma di controllo introdotta ha una funzione specifica, in quanto funzionale 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, in forza del novellato quadro scaturito dalla legge costituzionale n.1 del 2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 243 del 2012.

La giurisprudenza costituzionale, anche alla luce dei successivi interventi legislativi in materia (sentenza n. 39 del 2014 che richiama altresì le precedenti n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), ne ha precisato contenuti e fondamento, affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello sui bilanci preventivi e sui rendiconti degli enti locali, 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, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive da parte dell'ente, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie. 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. Presupposto indefettibile per l'espletamento dei controlli demandati alla Sezione è l'esame dei contenuti della relazione sui documenti contabili, la cui redazione e trasmissione sono previste, per legge, da parte dell'Organo di revisione dell'ente.

Con l'atto di deferimento indicato in premessa, il magistrato istruttore, dopo una disamina delle relazioni pervenute sui rendiconti degli esercizi 2015 e 2016 e sul bilancio di previsione 2016/2018, ha formulato una serie di osservazioni, allo stato degli atti, mettendo in luce molteplici profili di criticità.

Al riguardo veniva trasmessa una nota da parte dell'Ente, prot. n. 3961 del 24 aprile 2014, corredata da allegati e contenente sintetiche deduzioni in ordine alle osservazioni mosse.

Di seguito si riassumono i profili di criticità posti a base dell'odierno deferimento:

1. Mancato rispetto dei termini di scadenza e di altri adempimenti obbligatori, rilevandosi il ritardo nell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2015, avvenuta in data 29/11/2016 (deliberazione del Consiglio comunale n. 45), del bilancio di previsione 2016/2018, intervenuta in data 15/12/2016 (deliberazione del Consiglio comunale n. 61) e del rendiconto per l'esercizio 2016, che ha avuto luogo in data 29/08/2018 (deliberazione del Commissario straordinario n. 19).

In ragione dei considerevoli e reiterati ritardi verificatisi nell'approvazione dei documenti contabili e preso atto che nessun elemento giustificativo viene fornito in memoria, non può che confermarsi la fondatezza del rilievo suesposto. Nello stigmatizzare tali condotte, va sottolineato che i termini normativamente fissati non sono derogabili e occorre dunque che l'Amministrazione si organizzi adeguatamente per ottemperarvi, considerato peraltro che la prima fase di attuazione del nuovo regime di contabilità armonizzata è ampiamente trascorsa. Ritardi così rilevanti infatti impediscono il fisiologico divenire del ciclo di bilancio, rendendo prive di qualsiasi valenza le indispensabili attività di programmazione e gestione (il bilancio di previsione adottato a fine esercizio viene svuotato della sua peculiare funzione), indispensabili ad assicurare un'attività rispondente a canoni di efficienza ed efficacia, e rinviando conseguentemente in maniera ingiustificabile le verifiche finanziarie demandate alla Corte in sede di controllo.

2. In merito ai flussi di cassa è emerso:
 - a) il frequente ricorso ad anticipazioni di cassa e la presenza di anticipazioni non restituite a fine esercizio pari a € 577.940,00 al 31/12/2015 e ad € 543.487,35 al 31/12/2016;
 - b) la presenza di somme a destinazione vincolata utilizzate per spesa corrente e non ricostituite a fine esercizio, il cui importo ammonta ad € 718.755,15 al 31/12/2015 e ad € 581.415,08 al 31/12/2016;
 - c) la coesistenza di un fondo di cassa pari ad € 90.426,87 al 31/12/2015 e ad € 37.628,14 al 31/12/2016, pur in presenza di anticipazioni di tesoreria non restituite.

Negli atti difensionali l'Amministrazione non fornisce nessuna esplicitazione delle ragioni che hanno condotto al massivo ricorso alle anticipazioni di tesoreria. Nel corso della adunanza il ragioniere generale, limitatamente al punto sub c) rappresenta che gli importi residui a fine esercizio derivano da una procedura adottata dal tesoriere (Unicredit), che crea un fondo di cassa ad inizio anno e poi utilizza le anticipazioni accordate emettendo dei mandati e delle reversali a compensazione, prima come utilizzo di anticipazione di tesoreria e poi come restituzione di anticipazione, che ogni 15 giorni invia alla uffici di Ragioneria che provvedono alla relativa contabilizzazione. Chiarisce quindi che non si tratta di un fondo cassa, ma di un sistema operativo della banca che viene definito tecnicamente come "importo riserva pignorata".

Il Sindaco, nel comunicare l'intendimento di procedere all'affidamento ad una ditta esterna del servizio di riscossione dei tributi sino all'eventuale fase contenziosa, in materia di lotta all'evasione rappresenta che è stato creato un ufficio di interfaccia con i cittadini, attività che sta permettendo di recuperare una cifra ragguardevole con le rateizzazioni.

La Sezione, sulla scorta delle oggettive criticità rilevate, sintomatiche delle difficoltà finanziarie in cui versa il Comune, ne accerta la fondatezza, sottolineando che sia indifferibile l'adozione di efficaci misure in materia di riscossione delle entrate e di lotta all'evasione tributaria. In assenza di una reale capacità propulsiva nel settore della riscossione delle entrate, occorre nel contempo che vengano monitorate le spese, non potendo surrettiziamente farsi riferimento costante alla liquidità assicurata dalle anticipazioni di tesoreria, la cui funzione è quella di fronteggiare solo tensioni di cassa limitate a brevi e circoscritti lassi temporali, cagionando peraltro oneri aggiuntivi alle casse comunali. Il ricorso massivo alle anticipazioni delinea un quadro di squilibrio strutturale di cassa, che deve essere ricondotto gradatamente a profili di utilizzo fisiologico, agendo sia sul fronte della spesa che su quello dell'entrata.

Sotto tale specifico profilo, per procedere ad un'efficace attività di recupero dell'evasione tributaria, occorre porre in essere stringenti iniziative volte dapprima a far emergere le sacche di evasione, mediante l'effettuazione di controlli incrociati e verifiche mirate, e, successivamente, ad avviare le conseguenti azioni di recupero, anche di natura coattiva. Parimenti necessita un'azione di vigilanza sull'effettiva riscossione delle entrate ordinarie, da cui emerga l'attenzione degli uffici comunali di vigilanza sul rispetto degli obblighi tributari da parte della comunità locale, con l'esperimento di azioni esecutive in caso di inadempienza. Sarà dunque fondamentale monitorare nei prossimi esercizi finanziari gli

effetti concreti delle misure comunicate dal Sindaco nel corso del contraddittorio, ma tali iniziative vanno integrate con quelle volte all'emersione di quegli evasori totali, che ancora sfuggono agli ordinari accertamenti tributari.

3. Con riferimento all'esercizio 2015, l'errata determinazione del risultato di amministrazione, parte disponibile, per effetto della:

- a) errata quantificazione del Fondo crediti dubbia esigibilità determinato in € 315.000,00. Nella risposta alla nota istruttoria l'Organo di revisione conferma la non congruità del Fondo rispetto all'importo dei residui attivi pari a € 5.594.505,69;
- b) assenza di accantonamenti per contenzioso e passività potenziali, nonostante che nella delibera del Commissario straordinario, nominato per l'adozione delle misure correttive a seguito della delibera n. 23/PRSP/2015 sul rendiconto 2012, fossero indicati in € 1.243.638,24 l'importo dei debiti fuori bilancio/passività latenti, risultanti dall'esito dell'attività ricognitiva da lui avviata.

Risulta, pertanto, contraddittorio come in sede di parere sul rendiconto non siano state rilevate incongruenze sulla erronea determinazione del risultato di amministrazione al 31/12/2015, che registra, perfino, una inattendibile disponibilità positiva di € 259.024,31.

4. Con riferimento all'esercizio 2016 si registra un grave disavanzo di amministrazione pari a € -2.574.320,53.

In memoria, senza formulare alcuna deduzione rispetto alle osservazioni mosse al rendiconto 2015, l'Ente evidenzia che in sede di rendiconto della gestione 2016, a fronte di un risultato di amministrazione pari ad € 330.229,32, sono stati effettuati i seguenti accantonamenti:

- FCDE € 1.295.443,09
- Fondo contenzioso € 402.000,00
- Fondo debiti fuori bilancio e passività potenziali € 958.088,00.

Al netto di altri vincoli ed accantonamenti, il risultato di amministrazione totale, parte disponibile, risulta quindi ammontare ad € -2.574.320,53.

Nel corso del contraddittorio, il relatore conferma che in sede di deferimento la Sezione ha ritenuto del tutto inattendibile il risultato di amministrazione a fine 2015, in quanto riporta una disponibilità

positiva di € 259.000 euro, mentre nel rendiconto 2016 risulta un disavanzo di € -2.574.000 euro che, sulla scorta dei dati disponibili, nel 2017 aumenta sino ad €- 4.150.000.

Il Sindaco fa una breve cronistoria della situazione finanziaria dal 2016 ad oggi, sottolineando la vetustà dei debiti da pagare e l'attività che la sua amministrazione ha posto in essere, mediante la politica di rigore intrapresa e nonostante le difficoltà legate alla carenza di personale.

Il Collegio, sulla scorta dei preoccupanti dati finanziari che delineano un crescente trend negativo, accerta la sussistenza delle gravi criticità rilevate, evidenziando come in sede di rendiconto 2015 non abbiano trovato applicazione i principi della contabilità armonizzata introdotti dal d.lgs. n. 118/2011, omissione che ha dato luogo ad un risultato di amministrazione di parte disponibile assolutamente fuorviante.

Non essendo stati forniti elementi cognitivi sulle modalità di determinazione degli accantonamenti effettuati in sede di rendiconto 2016, non è possibile scrutinare anche la congruità degli stessi. Relativamente al Fondo contenzioso giova rammentare che la puntuale previsione normativa in materia impone una complessiva ricognizione del contenzioso pendente, cui deve seguire una oggettiva valutazione del grado di rischiosità di soccombenza, procedura sulla quale nessuna esplicitazione viene fornita dall'Amministrazione. Conseguentemente, dopo aver operato una ricognizione complessiva delle cause incoate, la valutazione da operare non può prescindere da una concreta disamina del rischio di condanna e da un monitoraggio periodico dello stato procedimentale delle controversie, elementi che non emergono dalla produzione documentale versata in atti.

5. Il grave squilibrio strutturale finanziario rilevato dall'Organo di revisione nelle relazioni ai rendiconti in esame, tale da suggerire il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario.

L'Amministrazione, in seno alla memoria prodotta, comunica che con deliberazione n. 10 del 19/11/2018 è stato dato avvio alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis del TUEL e che con successiva deliberazione n. 6 del 17/2/2019, versata in atti, il Commissario straordinario ha deliberato il piano di riequilibrio pluriennale per il periodo 2019/2038, con accesso

al Fondo di rotazione, prendendo atto della critica situazione finanziaria, che non era possibile fronteggiare attraverso strumenti di gestione ordinaria.

In relazione al suddetto piano di riequilibrio ventennale, dove viene censita la massa passiva complessiva e vengono approvate una serie di misure che il Comune sta ponendo in essere per avviare il risanamento, il relatore in adunanza sottolinea che l'istruttoria ministeriale ha tempi lunghi ed è opportuno, quindi, che l'Amministrazione si attivi da subito per avviare le azioni di risanamento che sono contemplate nel piano, peraltro di lungo periodo (20 anni). Analizzando poi sommariamente il quadro finanziario della recente delibera n. 6/2019, emerge che il totale della massa passiva censita a quella data risulta essere di € 7.523.245,21, alla quale vanno sommate le somme del Fondo di rotazione, cui l'Ente ha richiesto di aderire per completare l'attivo e per fronteggiare i debiti maturati, con la conseguenza di quantificare il totale di disavanzo da ripianare in € 9.300.943,41. Da tali dati scaturisce una massa debitoria così ampia e crescente in ogni esercizio finanziario, che rischia di compromettere definitivamente gli equilibri di bilancio dell'Ente.

Il Collegio, astenendosi in questa sede da qualsiasi valutazione in ordine ai contenuti del deliberato piano di riequilibrio pluriennale, che saranno presi in esame nella sede a ciò deputata, condivide le preoccupazioni manifestate dal relatore nel corso del contraddittorio sul crescente disavanzo registrato negli ultimi esercizi finanziari, invitando conseguentemente l'Ente a dare corso con immediatezza ad ogni misura volta al graduale recupero della considerevole massa passiva censita, rammentando peraltro che il piano decorre sin dal presente esercizio finanziario.

6. Assenza della nota informativa di cui all'art. 11, co 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 sia con riferimento al rendiconto 2015 che al rendiconto 2016. Tenuto conto che l'ultimo bilancio approvato dall'ATO CL 1 risale al 2012¹ e che con deliberazione della Giunta comunale n. 39 del 16/04/2015 è stato approvato lo schema di transazione stragiudiziale con cui è stato riconosciuto un credito complessivo all'ATO CL 1 di € 411.390,00 a fronte delle gestioni fino al 2011, si ravvisa la necessità di operare gli opportuni accantonamenti per far fronte ad eventuali ulteriori debiti.

In seno agli atti defensionali nessuna deduzione viene formulata in relazione allo specifico rilievo. Nel corso dell'adunanza il Sindaco afferma che si sono ridotti i costi del servizio di nettezza urbana

¹ V. risposta a nota istruttoria del revisore

rispetto alla partecipazione all'Ato CL 1, ex società ormai in liquidazione della raccolta rifiuti, evidenziando che la riduzione dei costi non ha pregiudicato la qualità dei servizi.

Il Collegio, alla stregua delle risultanze istruttorie ed in assenza di elementi cognitivi da parte dell'Amministrazione, conferma i profili di criticità sopra individuati, non mancando di rilevare la problematicità della situazione descritta dall'Ente in ordine all'incapacità di rilevare i rapporti economici e patrimoniali con le società partecipate, con la conseguenza di non consentire di rilevare i disallineamenti contabili e, ancor peggio, le perdite che le stesse possono generare.

In linea con il proprio consolidato orientamento, rammenta che 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. In presenza di mancata conciliazione delle partite contabili si realizza dunque un rilevante fattore di rischio per gli equilibri di bilancio, che richiede la messa in atto di misure correttive. Tale situazione emerge in maniera pressante allorchè sussistano, come nel caso di specie, ritardi nella predisposizione ed approvazione dei documenti contabili, circostanze che prudenzialmente richiedono di prevedere adeguati accantonamenti nella verosimile ipotesi che sussistano ulteriori posizioni debitorie ancora non emerse. Da ciò discende la violazione da parte del Comune delle disposizioni di cui all'art.11, comma 6, lett. j, del d.lgs. n. 118/2011, che, tra i contenuti obbligatori della gestione da allegare al rendiconto, ricomprende *“gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi Organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'Ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie”*.

7. Presenza di debiti fuori bilancio da riconoscere, indicati dall'Organo di revisione nelle relazioni ai rendiconti, in € 29.500,02 per il 2015 ed € 374.729,64 per il 2016, importo presumibilmente sottostimato tenuto conto che negli esercizi in esame non

sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio e che con nota del 15/04/2015 del responsabile dell'area P.O.¹², sono stati segnalati debiti latenti per € 252.154,21.

Anche sotto questo profilo l'Ente non formula alcuna deduzione difensiva né sulla natura dei debiti né sul loro ammontare, non potendo quindi che accertarsi la fondatezza del rilievo. Nel corso dell'istruttoria peraltro era stata richiesta una relazione sulla situazione debitoria complessiva, senza ricevere alcuna risposta o documentazione.

Dalla disamina della prefata deliberazione n. 6/2019, con cui è stato approvato il piano di riequilibrio pluriennale 2019/2038, tra le voci della massa passiva censita si rinviene quella dei debiti fuori bilancio quantificata in € 1.871.809,98, ammontare esponenzialmente superiore rispetto a quello desumibile dalla documentazione istruttoria in possesso di questa Corte, che contribuisce ad incrementare il palese quadro di sofferenza finanziaria in cui versa il Comune.

Nel ribadire pertanto l'esigenza che venga chiarita la genesi di questa incipiente massa debitoria e le ragioni della sua inarrestabile crescita, anche ai fini dell'individuazione delle responsabilità, si evidenzia che la presenza di debiti fuori bilancio costituisce un fenomeno patologico che pregiudica gli equilibri di bilancio e la governabilità dei conti. L'insorgenza reiterata di tali partite debitorie è indubbiamente sintomatica della violazione di principi contabili basilari, tra cui quello che impone di deliberare il bilancio in equilibrio in sede di programmazione e, conseguentemente, preclude, nel corso della gestione, di sostenere spese in mancanza di copertura sui pertinenti capitoli di bilancio. Ne discende infatti che dal riconoscimento delle poste debitorie fuori bilancio, consentito nelle forme previste dall'art. 194 del TUEL, specie se connesso ad importi consistenti quali quelli in esame, può derivare una grave alterazione degli equilibri di bilancio in quanto le reali esigenze di spesa dell'Amministrazione si appalesano superiori rispetto alle risorse finanziarie stanziare, con la conseguente necessità di dover reperire ulteriori mezzi di copertura o di sostenere impegni finanziari straordinari. Giova ricordare infine che i responsabili dei servizi dell'Ente hanno l'obbligo di effettuare periodiche ricognizioni, ai sensi dell'art. 193 TUEL, ai fini di un monitoraggio costante della situazione gestionale, volto alla tempestiva segnalazione delle passività all'Organo consiliare e all'eventuale rimodulazione dei

²V. sezione "Rilievi, considerazioni e proposte" della relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2015

programmi di spesa per non fare aggravare l'esposizione debitoria complessiva e che quindi si rivela fondamentale prevedere congrui stanziamenti di bilancio o accantonamenti che consentano l'adozione di eventuali variazioni di bilancio in corso di esercizio.

Nel caso di specie, il reiterarsi e le dimensioni quantitative di tale fenomeno patologico impongono l'applicazione delle restrizioni previste dall'art. 188, comma 1 quater, del TUEL.

8. In merito ai residui si sottolinea il superamento, negli esercizi in esame, dei parametri di deficiarietà strutturale n. 2 e n. 4, di cui al D.M. 18 febbraio 2013, certificati dall'Ente. L'ammontare dei residui attivi, di cui al titolo I e III, provenienti dalla gestione dei residui, risulta superiore al 65% delle entrate accertate ai medesimi titoli e il volume complessivo dei residui passivi, provenienti dal titolo I, risulta superiore al 40% degli impegni della spesa corrente. A questi parametri deve aggiungersi lo sfioramento del parametro n. 9, tenuto conto che l'importo delle anticipazioni di tesoreria non restituite a fine esercizio supera il 5% delle entrate correnti (10,67% al 31/12/2015 e 10,65 al 31/12/2016).

Il Collegio, nel prendere atto che nessuna argomentazione difensiva viene prospettata dai rappresentanti comunali, dichiara la fondatezza del rilievo, che conferma un quadro di grave criticità che investe sia il fronte delle entrate che delle spese.

Lo sfioramento del parametro di deficiarietà strutturale, normativamente fissato dal D.M. 18 febbraio 2013, determinato dalla anomala consistenza dei residui attivi, è infatti direttamente riconducibile alle difficoltà emerse nell'attività di riscossione dei tributi. Va quindi attivata in sede comunale una puntuale analisi dello stock di residui attivi a cominciare da quelli datati, sul cui mantenimento in bilancio va verificata la sussistenza dei presupposti in applicazione dei principi della contabilità armonizzata. Al riguardo va rammentato che la perdurante contabilizzazione, quali crediti in scadenza nell'esercizio, di poste attive, verosimilmente in buona parte insussistenti, contribuisce alla progressiva erosione di liquidità, ingenerando strutturali squilibri di cassa e determinando un risultato di amministrazione non affidabile, tutti elementi sintomatici presenti nel quadro di difficoltà finanziaria preso in esame.

E' dunque necessario che l'Amministrazione dia attuazione alle previsioni di cui al punto 9.1 del principio contabile 4.2, che così recita: *“Trascorsi tre anni dalla scadenza di un credito di dubbia e difficile esazione non riscosso, il responsabile del servizio competente alla gestione dell'entrata valuta l'opportunità di operare lo stralcio di tale credito dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione. In tale occasione, ai fini della contabilità economico patrimoniale, il responsabile finanziario valuta la necessità di adeguare il fondo svalutazione crediti accantonato in contabilità economico patrimoniale (che pertanto può presentare un importo maggiore della quota accantonata nel risultato di amministrazione) e di riclassificare il credito nello stato patrimoniale”*.

Qualora non si registrino iniziative significative in ordine alla verifica degli anomali volumi di residui attivi contabilizzati, la Sezione invita l'Organo di revisione a vigilare sulle motivazioni del mantenimento di uno stock così rilevante di residui attivi nel conto del bilancio, anche attraverso controlli a campione su quelli più risalenti, onde analizzare la correttezza dei saldi del risultato di amministrazione.

Analogamente, le difficoltà rilevate sul fronte dei pagamenti ed il massiccio ricorso alle anticipazioni di tesoreria connotano, sotto il profilo della spesa, l'impossibilità di far fronte con correttezza alle obbligazioni assunte, generando costantemente ulteriori interessi passivi e rischi di oneri aggiuntivi discendenti da contenziosi incoati dai creditori dell'Ente.

9. Il mancato aggiornamento dell'inventario negli esercizi in esame rilevato dall'Organo di revisione nelle relazioni al rendiconto.

Il Comune espone che l'inventario dei beni mobili ed immobili è stato aggiornato al 31/12/2016 con la deliberazione della Giunta comunale n. 27 del 24/4/2018 ed ulteriormente aggiornato al 31/12/2017 con la deliberazione della Giunta comunale n. 94 del 20/12/2018.

Alla luce della documentazione fornita, il rilievo può ritenersi superato.

10. Con riferimento al bilancio di previsione 2016/2018 si rileva l'assenza di accantonamenti per passività potenziali.

Anche sotto tale profilo, in assenza di contestazioni da parte dell'Amministrazione, non può che constatarsi la sussistenza della violazione contabile, ancor più rilevante in un contesto caratterizzato da rilevanti debiti fuori bilancio e passività potenziali.

11. Non risulta che l'Ente abbia adottato le misure correttive a seguito delle deliberazioni di questa Sezione n. 352/2015/PRSP sul rendiconto 2013 e n. 266/2016/PRSP sul rendiconto 2014. Sul punto, sebbene sia stato inviato un sollecito e formulata una richiesta di chiarimenti, l'Ente non ha fornito alcuna risposta.

Analogamente ad altri rilievi contenuti nel deferimento, si constata che nessuna osservazione è stata formulata dai rappresentanti comunali in ordine alla contestazione di una grave violazione di legge, che può essere foriera di gravi responsabilità a carico degli amministratori dell'Ente.

Si rammenta infatti che l'art. 148 bis del TUEL prevede che, in caso di accertamento da parte della competente Sezione regionale di controllo di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti col patto di stabilità interno, è fatto obbligo agli Enti di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità, a superare i rilievi mossi e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di competenza.

Nei casi più gravi, la reiterata violazione delle disposizioni contabili, la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o la loro mancata attuazione, determina l'effetto di precludere all'Ente inadempiente la realizzazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insostenibilità finanziaria.

L'adozione da parte della Corte di specifiche pronunce ha dunque lo scopo di dare impulso all'attuazione di idonee misure correttive da parte dell'Ente, che devono coinvolgere l'ampia platea dei soggetti destinatari mediante atti vincolanti da adottarsi secondo le rispettive competenze, ciascuno per i profili di responsabilità e competenza.

La natura di tale tipologia di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, impone quindi che i contenuti della pronuncia specifica adottata dalla Corte vengano comunicati ordinariamente anche al Consiglio Comunale, cui è demandata, nella qualità di organo di indirizzo e controllo politico-amministrativo, la competenza a deliberare le citate misure correttive, previa proposta della Giunta comunale, ed a verificarne nel tempo la reale attuazione, come avvenuto in occasione dei precedenti cicli di controllo.

Ne consegue che l'omessa violazione dell'obbligo di adozione delle necessarie misure correttive o la loro mancata trasmissione alla Corte per la conseguente verifica, oltre a costituire disapplicazione di una puntuale prescrizione normativa, finalizzata ad avviare un percorso di adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità adottate ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, comporta "*ipso iure*" l'applicazione di uno specifico regime sanzionatorio.

Infatti, qualora l'Ente non abbia provveduto, come nel caso di specie, alla trasmissione dei suddetti provvedimenti, il comma 3 dell'art. 148-bis dispone che sia preclusa la realizzazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insostenibilità finanziaria.

Coerentemente con il più recente quadro normativo, in cui il presidio della legalità finanziaria passa attraverso il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire, con efficacia diretta, pratiche elusive del principio della previa copertura finanziaria e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali, ribadito costantemente dalle richiamate pronunce della Corte Costituzionale, la superiore disposizione inibisce i programmi di spesa a carattere discrezionale e non necessitata e comunque, pro quota parte, l'attuazione di quelli che, al loro interno, prevedono spesa non obbligatoria, nei limiti precisati dagli arresti giurisprudenziali intervenuti in materia (Sezione Regionale Controllo Lombardia n. 79/2017 e n. 156/2017 ; Sezione Regionale Controllo Sicilia n. 163/2016).

Resta affidata alla responsabilità ed all'autonomia decisionale dell'Ente individuare doverosamente le poste interessate dall'effetto inibitorio disposto *ex lege*.

Si dà carico pertanto all'Organo di revisione, attesa la grave situazione delineata, di vigilare con attenzione per verificare il rispetto di tale obbligo, segnalando tempestivamente eventuali violazioni a questa Sezione.

Alla luce della disamina sin qui operata, il Collegio ritiene di dover formulare le seguenti considerazioni.

Per gli esercizi finanziari scrutinati vengono in evidenza molteplici rilievi concernenti il ritardo nell'approvazione dei documenti contabili, che pregiudica il fisiologico ciclo del bilancio, il significativo ricorso alle anticipazioni di tesoreria e la mancata ricostituzione a fine esercizio delle somme a destinazione vincolata, l'insufficienza degli accantonamenti per il fondo contenzioso ed, in generale, l'inattendibilità del risultato di amministrazione, le

difficoltà accertate in tema di riscossione delle entrate proprie. Si è riscontrato, inoltre, il reiterato insorgere di debiti fuori bilancio e una consistente mole di residui attivi e passivi, sintomatica delle sofferenze finanziarie e delle criticità che l'Ente deve sforzarsi di superare. L'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, attualmente in corso di istruttoria ministeriale, è stata individuata dall'Ente come strumento per il superamento del grave squilibrio di bilancio e della critica situazione finanziaria, palesandosi tuttavia la necessità di immediate misure di risanamento sia sul versante delle entrate che della spesa, che va da un lato riqualficata e dall'altro ricondotta ai vincoli normativi imposti dagli accadimenti intervenuti.

In considerazione infatti dei gravi elementi di criticità emersi e della reiterata presenza di consistenti debiti fuori bilancio, questa Corte ritiene che l'Ente, debba essere assoggettato alle limitazioni di spesa previste dall'art. 188, comma 1-quater, del TUEL. Si rammenta che la richiamata disposizione prescrive il divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge, condizioni che il Comune è tenuto a verificare e su cui l'Organo di revisione deve attentamente vigilare.

Parimenti il comportamento omissivo degli organi comunali determina l'applicazione degli effetti inibitori sulla spesa introdotti dall'art. 148-bis, comma 3, del TUEL

Conseguentemente, la Sezione accerta la sussistenza delle descritte irregolarità contabili e di gravi criticità di bilancio che hanno determinato risultati di amministrazione non veritieri e non rispondenti alle disposizioni contabili vigenti, pregiudicando gli equilibri di bilancio e generando tensioni in termini di cassa, che configurano un trend finanziario in continuo peggioramento.

Il Comune deve pertanto provvedere a rimuovere le irregolarità accertate, garantendo gli accantonamenti prudenziali necessari in riferimento alle passività potenziali e concentrando i propri sforzi nelle attività di incremento della riscossione e di lotta all'evasione ed all'elusione tributaria, che costituiscono l'obiettivo principe per riequilibrare i flussi di cassa e consentire il tempestivo pagamento delle obbligazioni senza ricorrere a debiti fuori bilancio o alle costanti anticipazioni di tesoreria.

P. Q. M.

1. La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, ai sensi dell'art. 148-bis del TUEL, accerta, relativamente ai rendiconti 2015, 2016 e al bilancio di previsione

2016/2018 del Comune di Serradifalco la sussistenza dei profili di criticità descritti ai punti 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10 e 11, compiutamente esaminati nella parte motiva.

DISPONE

-che l'Ente debba essere assoggettato alle limitazioni di spesa previste dall'art. 188, comma 1-quater, del TUEL ed alle sanzioni inibitorie di cui all'art. 148-bis, comma 3 del TUEL per la mancata trasmissione delle azioni correttive in relazione alle deliberazioni di questa Corte n. 352/2015/PRSP e n. 266/2016/PRSP;

-che vengano trasmesse a questa Sezione di Controllo le misure correttive da adottare entro il termine di cui all'art. 148- bis, comma 3, del TUEL ai fini della relativa verifica.

ORDINA

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Commissario straordinario con poteri di Consiglio comunale, oltre che al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Serradifalco.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 29 aprile 2019.

L'ESTENSORE

(Ignazio Tozzo)

IL PRESIDENTE

(Luciana Savagnone)

Depositata in segreteria il 04 Giugno 2019