



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 28 luglio 2020, composta dai Magistrati:

Luciana Savagnone	- Presidente
Alessandro Sperandeo	- Consigliere
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”;

viste le deliberazioni di questa Sezione:

- n. 102/2017/INPR del 19 maggio 2017 avente ad oggetto “*Linee guida cui devono attenersi, 2 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 2016*”;

- 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;*
- n. 149/2019/INPR del 05 agosto 2019, 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, per il rendiconto della gestione 2018”.*

esaminate le relazioni compilate dall’Organo di revisione del Comune di Pietraperzia sui rendiconti degli esercizi finanziari 2015-2016-2017-2018 e sul bilancio di previsione 2016/2018 e la successiva documentazione istruttoria;

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

vista l’ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 114/2020/CONTR, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l’adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 bis del TUEL;

esaminata la memoria del Comune di Pietraperzia prot. n. 8248 del 24/07/2020, recante prot. CdC n. 5268 del 27/07/2020;

udito il relatore, referendario Massimo Giuseppe Urso;

uditi in video conferenza per il Comune di Pietraperzia l’avv. Antonio Calogero Bevilacqua, Sindaco pro-tempore e il dr. Gianfilippo Marino, Responsabile del II settore economico finanziario.

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 RENDICONTI DEGLI ESERCIZI 2015-2016-2017-2018 E DEL BILANCIO DI PREVISIONE 2016/2018.

Il Magistrato istruttore ha rilevato nella relazione di deferimento relativa ai rendiconti degli esercizi 2015-2016-2017-2018 e al bilancio di previsione 2016/2018 i seguenti profili di criticità:

A1. Mancato rispetto dei termini di approvazione degli strumenti contabili.

Il ritardo nell'approvazione del rendiconto relativamente a tutti gli esercizi considerati è una costante rispetto ai termini di legge di cui all'art. 227, comma 2 del TUEL; in particolare, il rendiconto 2018 viene approvato il 24 ottobre 2019 con delibera del C.C n. 29.

Sul punto, il Comune ha dedotto che "l'applicazione dei nuovi principi inerenti l'armonizzazione contabile e l'applicazione del collegamento all'economico patrimoniale, con il relativo aggiornamento del patrimonio, ha notevolmente complicato l'approvazione di tali documenti, per i quali attraverso alcuni automatismi anche informatici si sta cercando di semplificare".

Il Collegio rileva che il bilancio di previsione, ai sensi dell'art. 186, comma 1-bis T.U.E.L., si fonda su un risultato di amministrazione presunto dell'esercizio precedente, considerato che il predetto saldo è accertato con l'approvazione del rendiconto, che se avviene in ritardo, non consente all'Ente di porre in essere gli adempimenti previsti dall'art. 187 TUEL, con particolare riferimento a quanto previsto al comma 2 del medesimo articolo.

La violazione dei termini di approvazione degli strumenti contabili produce, pertanto, conseguenze negative sul naturale, fisiologico e normativamente previsto sviluppo del ciclo di bilancio, contribuendo ad aggravare la già difficile situazione finanziaria del Comune.

In conclusione, il Collegio non può che ribadire che i termini normativamente fissati per l'approvazione dei documenti contabili non sono derogabili ed occorre che l'Amministrazione si organizzi adeguatamente a regime per ottemperarvi compiutamente. Tali ritardi, infatti, non rendono tempestiva l'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 del rendiconto, ritardando conseguentemente le verifiche finanziarie demandate alla Corte in sede di controllo. Inoltre, l'inadempienza temporale nell'adozione dei documenti contabili può comportare il blocco parziale dei trasferimenti di risorse finanziarie eteronome, con ulteriore compromissione della già deteriorata situazione finanziaria (Corte conti, sez. controllo Sicilia, n. 89/2020).

La Sezione, pertanto, conferma il rilievo critico, invitando l'Ente a superare questa illegittima prassi, che si reitera da alcuni esercizi e manifesta una criticità organizzativa di non scarsa rilevanza per i riflessi negativi sulla corretta gestione amministrativa e contabile, provvedendo ad adottare stringenti misure organizzative finalizzate al rispetto dei termini da parte degli organi di gestione comunali.

A2. Criticità relative al risultato di amministrazione.

Il magistrato istruttore ha segnalato i seguenti aspetti problematici relativi al risultato di amministrazione:

- a. il fondo contenzioso risulta sottostimato, in quanto l'Ente ha accantonato euro 383.513,01 a fronte di una ricognizione di passività potenziali stimata in euro 1.064.026,86 euro per il 2015; l'accantonamento viene ricondotto ad € 307.202,84, a fronte di un contenzioso stimato, così come indicato nella relazione del responsabile del servizio finanziario del 19 aprile 2018, di € 1.795.252,79 per il 2016. Nell'esercizio 2017 l'accantonamento è pari a € 320.696,66 e a € 353.104,58 per il 2018, ma non sono disponibili i dati relativi al contenzioso in quanto non è stata predisposta, per gli ambedue esercizi, l'apposita nota del revisore per gli enti della Regione siciliana allegata al questionario. Non risultavano chiari, altresì, i criteri di computo dell'accantonamento e se fosse stata effettuata la ricognizione delle controversie pendenti e del rischio di soccombenza;
- b. dal riaccertamento straordinario dei residui è emerso un disavanzo di € 583.420,56 da ripianare in 25 anni. La prima quota è stata regolarmente ripianata nel rendiconto 2015, mentre il consuntivo 2016 ha determinato un extra disavanzo di 82.344,61 da distribuire in quattro annualità da € 20.586,15. Nell'esercizio 2017, la quota del disavanzo da riaccertamento, comprensiva dell'extra disavanzo dell'esercizio 2016, è stata assorbita, ma nel 2018, a seguito del mancato rispetto del piano di rientro del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario comprensivo della quota del 2016, è emerso un ulteriore disavanzo di € 79.070,71, segnale del crescente peggioramento della condizione in cui versa l'Ente, come descritto di seguito in tabella:

	Quote disavanzo riaccertamento straordinario	Extra disavanzo	Disavanzo atteso da riaccertamento straordinario	Disavanzo atteso compreso extra disavanzo	Disavanzo accertato	Disavanzo
2015	23.337,00		- 560.083,56		-544.951,18	
2016	23.337,00		- 536.746,56		-619.091,17	82.344,61
2017	23.337,00	20.586,15	- 513.409,56	- 492.553,41	-489.125,29	
2018	23.337,00	20.586,15	- 490.072,56	- 469.486,41	-548.557,12	79.070,71

In ordine al punto a., il Comune osserva nella memoria che il fondo contenzioso accantonato al 31.12.2018 ammonta ad € 353.104,58 e che tale stima è il risultato della ricognizione delle controversie pendenti comunicata, a seguito di verifica con i legali, dal servizio contenzioso, allegando un completo prospetto.

Sul punto il Collegio prende atto e apprezza la ricognizione analitica del contenzioso, la quale affronta il rischio legato a ciascun giudizio, ma, tuttavia, ritiene il rilievo solo parzialmente superato, considerato che alcune voci accantonate risultano sottostimate rispetto alla valutazione del rischio (giudizi Assomed e Casa famiglia San Vito a San Giovanni). Appare in particolare sottostimato l'accantonamento relativo al giudizio Cilano + altri contro Comune, in quanto, a fronte di un valore dichiarato di € 554.000,00 e di una previsione del consulente tecnico di parte (ma non è nota la valutazione del C.T.U. del Giudice) di € 250.000,00, nel fondo viene appostata la somma di € 48.271,21. L'Ente precisa nella memoria in merito a tale contenzioso che "la passività più rilevante per la quale viene richiesta la somma di € 554.000,00, somma rivista da un nostro CTU ad € 250.000,00, deriva da procedure espropriative del passato, le quali potrebbero essere finanziata con l'accensione di apposito mutuo per la parte ad oggi non accantonata". Il Collegio deve, tuttavia, rilevare che se astrattamente è ammissibile la contrazione di un mutuo per far fronte a spese di investimento (quali quelle legate alle indennità di esproprio), affidarsi esclusivamente a tale teorica possibilità presenza notevoli rischi, legati alla non certa possibilità per l'Ente di contrarre il mutuo nel momento storico in cui si realizzerà, con ragionevole probabilità, la soccombenza, attesa anche la difficile situazione finanziaria del Comune (considerati i requisiti richiesti dall'art. 204 del T.U.E.L.), ma anche ai tempi necessari alla concessione dello stesso mutuo, che potrebbero non essere compatibili con l'obbligo per l'Ente di dare esecuzione alla sentenza entro il termine di 180 giorni previsto dall'art. 14 del d.l. n. 669/1996, conv. con legge n. 30/1997.

Il Collegio invita l'Ente ad affrontare il contenzioso con un approccio finalizzato a valutare la possibilità di transigere quantomeno i giudizi in cui la soccombenza sia certa o altamente probabile (presenza di relazioni di C.T.U. negative per l'Ente, giudizi di occupazione *sine titulo* e altri casi simili), proponendo alla controparte la rateizzazione del credito e sottoscrivendo un vero e proprio accordo negoziale tra amministrazione e creditori, avente come contenuto la temporizzazione del pagamento del debito. Ciò consentirebbe all'Ente di programmare il finanziamento della spesa, spalmandolo su più esercizi, nonché di realizzare risparmi per interessi, rivalutazione e ulteriori spese legali.

Su questo tema si è espressa la Sezione Autonomie di questa Corte, la quale ha chiarito che il riconoscimento di obbligazione scaduta con accordo di rateizzazione comporta la "registrazione

dell'intero importo con impegno a valere sull'esercizio in cui la singola rata è a scadenza". Tuttavia, la Sezione Autonomie precisa che "l'accordo con i creditori non può avere una mera finalità dilatoria, ma la rateizzazione dovrà comunque rispettare tutti i criteri in materia di programmazione e di effettiva copertura delle quote di spesa previste per le varie annualità. Diversamente, si ricadrebbe in una situazione non dissimile a quella del ritardato riconoscimento, con violazione dei principi di copertura delle spese, di salvaguardia degli equilibri di bilancio e di veridicità dei documenti contabili.(...) la quota di spesa per debiti fuori bilancio relativa ad ogni annualità del piano rateale dovrà trovare copertura in entrate che siano ragionevolmente e seriamente realizzabili (in altre parole, "esigibili" nell'esercizio di scadenza della rata) nonché utilizzabili per questo specifico fine coerentemente con quanto dettato dai principi contabili, ulteriormente enunciati e precisati dalla giurisprudenza costituzionale, con riferimento a qualsivoglia tipologia di spesa. In questa circostanza, all'accordo con i creditori potrà riconoscersi una validità sostanziale" (Corte dei conti, Sezione Autonomie, del. n. 21/2018).

Sul punto b., l'Ente non contesta il rilievo e imputa il peggioramento dei saldi finanziari e del disavanzo "in maggior parte all'applicazione degli accantonamenti al risultato di amministrazione, con particolare incidenza del FCDE, oltre ad un risultato di competenza negativo, dovuto per lo più da spesa corrente incompressibile derivante dai servizi sociali ed in particolare dal ricovero di minori a seguito di ordinanza del tribunale e di ricovero disabili psichici. Spese per le quali le contribuzioni regionali sono state quasi irrilevanti". Il Comune aggiunge che: "Al fine di prevenire eventuali disavanzi futuri e ripristinare una condizione di equilibrio l'ente ha adottato ed avviato una serie di procedure: - Procedure di pre-pensionamento avvenute nel 2016 a seguito di procedimento avviato con delibera di GM n 42 del 26/07/2016; - Incremento delle aliquote IMU sino all'importo massimo previsto per legge; -Incremento aliquota Addizionale comunale Irpef; - Rimodulazione complessiva della Tariffa rifiuti; - Avvio di un nuovo sistema di riscossione coattiva dei tributi Tari e Imu mediante ingiunzione di pagamento effettuato da un agente della riscossione esterno". Nonostante le misure comunicate alla Sezione, l'Ente aggiunge quanto segue: "Dunque ed anche anticipando fin d'ora che, l'applicazione a regime nel consuntivo 2019 dell'accantonamento per intero del fondo crediti di dubbia esigibilità farà scaturire in un extra disavanzo".

Alla luce di quanto emerso dall'istruttoria e dal contraddittorio con l'Ente, il Collegio conferma il rilievo di cui al punto b., aggravato dalla comunicazione del Comune in ordine all'emersione, in sede di consuntivo 2019, di un ulteriore disavanzo. Tale aspetto della critica situazione finanziaria del Comune di Pietraperzia giustifica l'accertamento della presenza dei presupposti per l'applicazione delle misure interdittive dei programmi di spesa, ai sensi dell'art. 188, comma 1 quater, del TUEL, il quale dispone che: "Agli enti locali che presentino, nell'ultimo

rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi”. L’Organo di revisione è onerato della verifica del rispetto della prescrizione del blocco della spesa, accertata dal Collegio con la presente pronuncia.

A3. Criticità relative alla gestione di competenza e ai flussi di cassa.

In relazione ai flussi di cassa, nella relazione di deferimento sono state evidenziate le seguenti criticità:

- c. il risultato della gestione di competenza che riportava un saldo negativo nell’esercizio 2016 pari ad € -76.435,46 e nel 2017 pari a € -16.080,58, nell’esercizio 2018 rileva un disavanzo di € -161.087,49;
- d. una preoccupante situazione finanziaria determinata dall’utilizzo costante dell’anticipazione di tesoreria non restituita e l’utilizzo di somme vincolate non reintegrate a fine esercizio, sintomatica dell’incapacità da parte dell’Ente di far fronte ai pagamenti con le entrate ordinarie, così come rappresentato nella tabella successiva:

	2015	2016	2017	2018
Anticipazione di tesoreria non restituita	€ 1.018.303,11	€ 1.547.487,16	€ 1.501.540,07	€ 1.389.054,73
Importo delle entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti	€ 125.207,64	€ 145.895,59	€ 145.895,59	€ 231.454,00

In ordine a tali profili, l’Ente nella memoria rappresenta, in relazione ai flussi di cassa, che, a seguito delle attività intraprese, il risultato della gestione di competenza a pre consuntivo 2019 riporta un saldo migliorativo, precisando che l’Ente chiude l’esercizio 2019 con una riduzione, rispetto gli anni precedenti, dell’utilizzo di anticipazione di tesoreria. L’ente comunica, altresì, di aver “richiesto ed ottenuto, l’anticipazione tramite cassa depositi e prestiti, per il pagamento dei debiti certi liquidi ed esigibili al 2019 previsto dal Dl 34/2019, al fine di eliminare i debiti al 2019 e permettere all’ente di ridurre ulteriormente l’anticipazione di tesoreria utilizzata”.

Tale grave situazione di cassa è ben chiara all’Amministrazione, come emerge dalla dichiarazione resa in adunanza dal Sindaco, il quale si esprime nel senso che “si tratta di una situazione difficile ereditata dalle amministrazioni precedenti; l’ente ha chiuso costantemente i bilanci con un’anticipazione di tesoreria che è aumentata fra il 2015 e il 2016 e poi sostanzialmente si è resa

costante negli anni: quindi una forte anticipazione dell'ente che, tuttavia già nel 2019, ha trovato una forte riduzione per quanto riguarda l'anticipazione di cassa, a dimostrazione del fatto che si è operato bene e con delle misure di contenimento della spesa che quest'anno migliorerà ulteriormente, grazie all'approvazione di quella misura che permette ai comuni di poter chiudere i debiti certi, liquidi ed esigibili al 31-12-2019 e per il quale il Comune ha già ricevuto il finanziamento della quota spettante”.

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”.

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)” (Corte dei conti, Sezioni Riunite 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 l'utilizzo di ulteriori risorse di cassa rappresentate dalle erogazioni per anticipazioni di liquidità ottenute ai sensi delle disposizioni vigenti (come nel caso del Comune di Pietraperzia), nonché 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 ordine alle regole che governano l'utilizzo e la contabilizzazione delle anticipazioni di liquidità previste dal d.l. n. 34/2019, a cui il Comune di Pietraperzia ha dichiarato di aver fatto ricorso, è opportuno richiamare i principi sanciti dalla magistratura contabile e dalla Corte costituzionale sul tema. In particolare, la Sezione Autonomie di questa Corte ha chiarito che "con tale operazione straordinaria si consente agli enti territoriali di ricostituire immediatamente le risorse di cassa necessarie ad onorare, indistintamente, debiti pregressi correnti e in conto capitale per i quali avrebbero dovuto essere già previste in bilancio le idonee coperture finanziarie. Il debito verso gli originari creditori si converte in un debito pluriennale verso la Cassa depositi e prestiti, equivalente sul piano economico ma maggiormente sostenibile in quanto la restituzione delle somme anticipate viene diluita nel tempo in modo da riallineare progressivamente la cassa con la competenza. Onde evitare effetti espansivi della capacità di spesa, è necessario che gli effetti dell'anticipazione sul bilancio di competenza vengano integralmente "sterilizzati", per il tempo necessario alla completa restituzione delle somme rimosse, provvedendo ad iscrivere nel Titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti una posta rettificativa, avente natura meramente finanziaria, corrispondente all'importo della coeva anticipazione riscossa in entrata. Ciò impedisce qualunque utilizzo in bilancio di dette risorse per la copertura di pregressi disavanzi ovvero di spese diverse e ulteriori rispetto alla finalità tipica del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili previsti dalla legge. Gli stessi oneri relativi al rimborso della quota capitale dell'anticipazione non potranno trovare copertura nell'anticipazione di liquidità iscritta in entrata, ma dovranno essere finanziati a carico della situazione corrente del bilancio per non incorrere nel divieto di indebitamento di cui all'art. 119, comma 6, Cost. o nella violazione degli equilibri del bilancio garantiti dall'art. 81 Cost. È naturale, infatti, che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'ente, sia finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti, non già anche al rimborso di se stessa" (Sezione Autonomie n. 33/2015, che richiama i principi sanciti dalla medesima Sezione nella decisione n. 19/2014 e dal Giudice delle leggi nella sentenza n. 181/2015).

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).

In conclusione, il Collegio rileva che le deduzioni fornite dal Comune non consentono di ritenere superata la criticità, che palesa una grave crisi di liquidità, dimostrata dal fatto che l'anticipazione di tesoreria è divenuta una costante forma di finanziamento, che non è utilizzata soltanto per fronteggiare temporanee esigenze e tale carenza di liquidità appare tanto più significativa, ove si consideri che l'Ente si è avvalso pure dell'anticipazione prevista dal decreto legge n. 34 del 2019, come già evidenziato dalla Sezione (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, deliberazione n. 8/2019).

A4. Criticità relative al recupero dell'evasione tributaria.

Ulteriore criticità evidenziata dal magistrato istruttore è la non corretta programmazione finanziaria, con particolare riferimento ai valori accertati relativi al recupero evasione tributaria ICI/IMU e all'assenza di riscossioni, secondo il seguente prospetto:

- esercizio 2015: accertamenti per euro 40.704,00 e riscossioni pari a zero;
- esercizio 2016: accertamenti per euro 236.724,24 e riscossioni pari a zero;
- esercizio 2017: accertamenti per euro 205.692,44 e riscossioni pari a zero;
- per 2018 vi è invece la totale assenza di accertamenti.

Si rileva anche l'assenza di accertamenti relativi al recupero evasione altri tributi per 2015 e 2016.

Sul punto il Comune ha evidenziato nella memoria che “le riscossioni stanno subendo un miglioramento a seguito dell'avvio del processo di ingiunzione mediante riscossione esterna. In riferimento al 2018 i provvedimenti emessi non sono stati accertati in quanto notificati nel 2019. L'emissione degli avvisi di accertamento 2018 è stata di particolare complessità, in quanto gli anni da accertare, ovvero il 2014 e il 2015, sono quelli riferiti all'introduzione, solo per detto biennio, dell'Imu agricola a seguito della perdita della relativa esenzione per il territorio comunale di Pietraperzia. Tale casistica ha dovuto far aggiornare gran parte dei dati catastali per l'emissione degli avvisi di accertamento che sono stati notificati ed accertati contabilmente nel 2019”.

Dall'esame dei prospetti inseriti nella memoria emerge, tuttavia, una stabile situazione di inefficiente gestione dell'attività di recupero dell'evasione tributaria. In particolare, in merito all'IMU/ICI, risulta la riscossione di una irrisoria somma nel 2016 rispetto all'accertamento e l'assenza di riscossioni negli anni 2017 e 2018, oltre che l'assenza dell'accertamento nel 2018 e

analoga situazione critica emerge in ordine agli accertamenti e alle riscossioni TARSU/TARES/TARI.

Pur tenendo conto delle giustificazioni addotte, il Collegio non può esimersi dal rilevare che la grave situazione finanziaria dell'Ente, in particolare di cassa, non può che trovare fondamento principalmente nella critica situazione delle entrate. Il Collegio, 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. Anche il Giudice delle leggi ha recentemente rilevato come una bassa capacità di riscossione è un “problema prevalentemente organizzativo” (Corte costituzionale n 4/2020), per cui appare evidente che l'Ente non possa trincerarsi dietro la riluttanza dei contribuenti a dare corso ai pagamenti (soprattutto quando mancano addirittura gli accertamenti), ma debba adottare misure organizzative innovative, in grado di migliorare il livello della riscossione, considerato che l'equilibrio del bilancio è fondato su un accettabile livello delle entrate, in grado di sostenere le spese, allo stato insufficiente.

A5. Mancato conseguimento del saldo relativo al rispetto degli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica.

Nella relazione di deferimento è stato contestato all'Ente il mancato conseguimento del saldo di finanza pubblica per l'esercizio 2018, così come risulta dai dati desunti dal questionario e dalla relazione dell'organo di revisione, non disponendo, in quanto l'Organo di revisione non lo ha trasmesso, del prospetto di certificazione del saldo già inviato al Ministero dell'economia e finanze.

In ordine a questo rilievo, l'Ente allega alla memoria il prospetto di certificazione, dal quale emerge che il Comune di Pietraperzia non ha conseguito il saldo per l'esercizio 2018, confermando la difficile situazione finanziaria in cui versa l'Amministrazione locale destinataria del controllo.

Sul punto il Collegio deve rilevare che le norme del Patto di stabilità interno prima e del Saldo di finanza pubblica dopo, nonché gli obiettivi che vengono annualmente fissati dalle leggi di finanza pubblica, assumono particolare rilevanza nell'ordinamento contabile, in quanto esse sono stabilite al fine di garantire il rispetto dei vincoli posti all'Italia dall'appartenenza all'area della moneta unica europea, nonché ai fini del raggiungimento degli equilibri di bilancio dell'intero settore pubblico. La magistratura contabile ha più volte messo in luce la natura cogente di tali disposizioni, la cui verifica del relativo rispetto non è casualmente attribuita dal legislatore a questa magistratura, dotata di giurisdizione sul bilancio quale bene pubblico di rilevanza costituzionale (art. 148 bis del TUEL).

Il Collegio è dell'opinione, pertanto, che la violazione delle citate norme e il mancato conseguimento del relativo Saldo, seppur allo stato non sanzionato per l'anno 2018, non può rimanere priva di conseguenze, quantomeno dal punto di vista di una valutazione complessiva della situazione dell'Ente, in virtù dei compiti attribuiti dal legislatore alla magistratura contabile, in particolare dal più volte citato art. 148 bis del TUEL.

A6. Criticità relative ai residui .

Emerge dall'esame delle relazioni e dei documenti contabili la formazione di nuovi residui attivi e la presenza di una elevata mole di residui passivi, come rappresentata nelle seguenti tabelle:

Residui attivi	2015	2016	2017	2018
Residui di competenza	2.710.589,03	2.194.221,41	2.083.445,17	1.909.822,50
Residui esercizi precedenti	2.768.882,06	3.625.134,11	4.432.904,26	4.341.928,65
Totale	5.479.471,09	5.819.355,52	6.516.349,43	6.251.751,15

Residui passivi	2015	2016	2017	2018
Residui di competenza	1.841.197,64	2.909.067,99	3.417.850,23	3.379.947,18
Residui esercizi precedenti	344.905,16	237.585,48	433.301,41	426.004,40
Totale	2.186.102,80	3.146.653,47	3.851.151,64	3.805.951,58

Il Comune conferma nella sostanza la fondatezza del rilievo, impegnandosi genericamente a incrementare l'attività di accertamento e l'emissione delle ingiunzioni di pagamento, al fine di ridurre i residui attivi.

Il Collegio conferma il rilievo e rinvia a quanto già evidenziato nei punti A3 e A4 della presente deliberazione.

A7. Superamento dei valori limite da parte del Comune dei parametri di deficitarietà n.2, n.3 e n.9 previsti dal D.M. 18 febbraio 2013 sia per il 2015 e per il 2016.

In merito ai parametri di deficitarietà, emerge il superamento dei seguenti valori limite da parte del Comune dei seguenti parametri previsti dal D.M. 18 febbraio 2013 sia per il 2015 e per il 2016:

– parametro n.2: volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza di cui al titolo I e titolo III superiori al 42%, rapportato agli accertamenti delle entrate dei medesimi titoli (per il 2015 il 47,84% e per il 2016 il 44,57%);

– parametro n.3: ammontare dei residui attivi, di cui al titolo I e al titolo III, provenienti dalla gestione dei residui attivi, superiore al 65%, rapportato agli residui attivi 2015, 2016, 2017 e 2018;

– parametro n.9: esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti con una percentuale per il 2015 del 18,53 % e per il 2016 del 31,62 %;

- a questi sforamenti per l'esercizio 2016 si aggiunge quello relativo al parametro n.6 concernente le spese del personale con una percentuale del 45,44%.

Per l'esercizio 2017 l'Organo di revisione non ha inviato la documentazione relativa alla certificazione dei parametri in allegato e dal sito della Finanza locale - certificati consuntivi - il prospetto relativo indica 5 parametri non rispettati, portando l'Ente in una situazione di deficitarietà strutturale, in quanto, a quelli già evidenziati, si aggiunge il parametro n. 4 relativo ai residui passivi.

Per l'esercizio 2018 (D.M. 28 /12/2018), da informazioni desunte dal sito della Finanza locale, come di seguito riportato non vengono rispettati:

– parametro n.1: incidenza spese rigide (ripiano disavanzo, personale e debito) su entrate correnti del 49,42% (soglia 48%);

– parametro n.3: anticipazione chiuse solo contabilmente.

Il Collegio, anche alla luce di quanto evidenziato dall'Ente, conferma il rilievo e accerta la situazione di deficitarietà strutturale per l'anno 2017.

A8. Mancata conciliazione dei rapporti creditori/debitori con le società partecipate.

Per gli esercizi considerati emerge la mancata sottoscrizione, da parte degli organi di revisione, della conciliazione dei rapporti creditori/debitori e l'incapacità del sistema informativo di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali con le società partecipate.

Sul punto l'Ente rappresenta di avere trasmesso alle società partecipate la richiesta di conciliazione dei dati, senza riscontro da parte degli enti stessi, precisando che “ad oggi le uniche società attive risultano l'Ato 6 SRR e l'Ato idrico n 5 Enna, dei quali è stata effettuata la ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche ex art. 20 d.lgs. 19.08.2016 n. 175 approvata con delibera n 51 del 28/12/2018 di Consiglio comunale”.

Il Collegio evidenzia che la giustificazione relativa alla mancata collaborazione degli organi societari nei confronti dell'Ente non è accettabile, in quanto il Comune, in qualità di socio, ha l'onere di attivare tutti gli strumenti previsti dal codice civile al fine di ottenere il riscontro di quanto richiesto, eventualmente avvalendosi dei rimedi codicistici in presenza di omissioni degli organi di controllo.

A9. Criticità relative ai debiti fuori bilancio.

Riguardo ai debiti fuori bilancio e alle passività potenziali, come emerge dalla relazione del responsabile del servizio finanziario, alla data del 19 aprile 2018 risultano posizioni debitorie non previste e da riconoscere per € 39.861,51, debiti fuori bilancio riconosciuti da provvedimenti in attesa di liquidazione per € 1.047.785,96 e la quantificazione in aumento del contenzioso pendente per € 1.795.252,79. Nel 2017 vengono riconosciuti debiti per € 64.607,65 e nel 2018 per € 10.669,81, ma non si hanno informazioni relative a posizioni debitorie non previste.

In merito alla rilevata criticità, l'Ente chiarisce nella memoria che “i debiti fuori bilancio, alla data della nota ammontavano ad € 39.861,51, per i quali una parte hanno ottenuto il giusto riconoscimento, mentre la restante somma ha trovato esito favorevole per il comune, facendo venir meno la necessità del riconoscimento. In definitiva i debiti riconosciuti nell'esercizio 2018 ammontano ad € 10.669,81 (...). Invece, l'importo di 1.047.785,96 di cui alla superiore relazione del 19 aprile 2018, non riguarda debiti fuori bilancio, ma invece debiti per lo più commerciali, regolarmente impegnati e liquidati che erano in attesa di pagamento. Non risultano, invece ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere per gli anni 2017 – 2018”.

Alla luce dei chiarimenti forniti dall'Ente, il Collegio ritiene il rilievo sostanzialmente superato, invitando l'Ente a evitare la formazione di debiti fuori bilancio, in particolare della tipologia di cui alla lett. e) del comma 1 dell'art. 194 del TUEL.

In merito a quest'ultima tipologia di debiti fuori bilancio, elencati nella nota e relativi a corrispettivi da riconoscere ai legali esterni dell'Ente maturati nell'ambito dell'attività di patrocinio giudiziale, la magistratura contabile in sede consultiva ha precisato che “la necessità di un preventivo di massima che indichi la misura del compenso, oltre ad essere oggetto di specifica previsione da parte della normativa che ha abrogato le tariffe professionali (art. 9, D.L. n. 1/2012, convertito dalla L. n. 27/2012) e che attualmente disciplina i compensi, tra l'altro, degli avvocati, viene espressamente contemplata dal Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (All. n. 4/2 al D.lgs. n. 118/2011), il quale, al paragrafo 5.2, lett. g), proprio “*al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio*”, non solo prevede, in deroga al principio della competenza potenziata, l'imputabilità dell'impegno assunto con il conferimento dell'incarico all'esercizio in cui il contratto è firmato, garantendo, in tal modo, la copertura della spesa, ma impone, altresì, all'ente di chiedere ogni anno al legale di confermare o meno il preventivo di spesa sulla scorta del quale è stato assunto l'impegno originario (ciò in considerazione della probabile reimputazione ad altro esercizio, ossia quello nel quale l'obbligazione viene effettivamente a scadenza, del residuo passivo formatosi proprio per effetto del meccanismo di imputazione previsto dal principio suddetto)” (Sezione regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 375/2016).

L'Ente è invitato, pertanto, ad attenersi ai principi contabili riportati nel parere citato e a verificare in corso di esercizio la congruità degli impegni a favore dei legali esterni, al fine di evitare la maturazione di debiti fuori bilancio.

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. E' evidente che l'adozione da parte della Corte di specifiche pronunce ha lo scopo di dare impulso all'attuazione di idonee misure correttive da parte dell'Ente, che devono coinvolgere l'ampia platea dei soggetti destinatari (Sindaco, Giunta, responsabili degli uffici, Organo di revisione, etc.) mediante atti vincolanti da adottarsi secondo le rispettive competenze. La natura di tale tipologia di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, impone che i contenuti della pronuncia specifica adottata dalla Corte vengano comunicati 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, e a verificarne nel tempo la reale attuazione.

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).

Nel caso di specie, la violazione dei principi contabili, il mancato recupero del disavanzo e la formazione di nuovo, l'utilizzo costante dell'anticipazione di tesoreria non restituita, l'utilizzo di somme vincolate non reintegrate a fine esercizio e il ricorso all'anticipazione di liquidità, le criticità relative al recupero dell'evasione tributaria, il mancato conseguimento del saldo relativo al rispetto degli obiettivi dei vincoli di finanza pubblica e la condizione di deficitarietà strutturale relativa

all'esercizio 2017 giustificano ampiamente, a parere di questa Sezione, ai sensi dell'art. 243 bis, comma 3, del TUEL, fintantoché l'ente non avrà posto rimedio, l'adozione delle misure 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.

La Sezione deve, infine, rammentare che le attività confluite nel risultato di amministrazione possono essere impiegate nell'esercizio successivo solo «se l'ente non ha rinviato la copertura del disavanzo di amministrazione negli esercizi successivi, [ed] ha provveduto nel corso dell'esercizio alla copertura di tutti gli eventuali debiti fuori bilancio» (allegato 4/2, punto 9.2).

P. Q. M.

La Sezione di controllo per la Regione Siciliana,

ACCERTA

1. La presenza, nei termini di cui in motivazione, dei surriferiti profili di irregolarità contabile e criticità per gli equilibri di bilancio, nonché di difformità dalla sana gestione finanziaria, con riferimento rendiconti degli esercizi finanziari 2015-2016-2017-2018 e al bilancio di previsione 2016/2018.
2. Che, nelle more dell'adozione delle misure correttive tese al ripristino dell'equilibrio di bilancio e al recupero del disavanzo, il Comune di Pietraperzia 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 Pietraperzia si trova in condizione di ente locale strutturalmente deficitario, ai sensi dell'art. 242 del TUEL, come precisato in parte motiva.

DISPONE

che l'ente trasmetta, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia di accertamento a questa Sezione di Controllo, le misure correttive adottate, in ottemperanza a quanto esposto in parte motiva ai fini della relativa verifica.

ORDINA

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Consiglio Comunale – per il tramite del suo Presidente – ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Pietraperzia, nonché 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.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 28 luglio 2020.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Massimo Giuseppe Urso)



MASSIMO
GIUSEPPE URSO
CORTE DEI
CONTI
11.09.2020
13:58:23 UTC

IL PRESIDENTE

(Luciana Savagnone)



LUCIANA SAVAGNONE
CORTE DEI
CONTI/80218670588
12.09.2020 09:28:00
CEST

Depositato in segreteria il 14 Settembre 2020.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE



BORIS RASURA
CORTE DEI CONTI
14.09.2020
07:52:45 UTC