



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza in video conferenza in data 29 giugno 2021, composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Anna Luisa CARRA	Consigliere
Adriana LA PORTA	Consigliere
Adriana PARLATO	Consigliere
Alessandro SPERANDEO	Consigliere
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Referendario – relatore
Antonio TEA	Referendario
Antonino CATANZARO	Referendario
Massimo Giuseppe URSO	Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 e dal decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158;

VISTA la deliberazione adottata dalle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 recante il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, e, in particolare, gli artt. 243-bis e ss.;

VISTO il decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, *Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, e, in particolare, l'art. 85, concernente gli effetti in materia di giustizia contabile derivanti dalle misure urgenti di contrasto dell'emergenza epidemiologica, il cui comma 3, lett. e), consente lo svolgimento delle adunanze e delle camere di consiglio mediante collegamenti da remoto, con la previsione che il luogo da cui si collegano i magistrati e il personale addetto è considerato aula di adunanza o camera di consiglio a tutti gli effetti di legge;

VISTO l'art. 6 del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 2021, n. 76, il quale ha disposto che all'articolo 85, commi 2, 5, 6 e 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, le parole «*fino al termine dello stato di emergenza epidemiologica da COVID-19*», ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: «*fino al 31 luglio 2021*»;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 139 del 3 aprile 2020, con il quale sono state emanate le “*Disposizioni di coordinamento delle Sezioni Regionali di controllo, in attuazione del d.l. n. 18/2020*”;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 153 del 18 maggio 2020, con il quale sono state emanate le “*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, con il quale sono state emanate le “*Regole tecniche e 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*”;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 5/SEZAUT/2018/INPR del 10 aprile 2018, recante le *Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza* (art. 243-quater, TUEL);

VISTA la deliberazione n. 62 del 22 dicembre 2019 del Consiglio comunale di Fiumefreddo di Sicilia, con la quale è stato approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all'art. 243-bis del TUEL;

VISTA la relazione finale redatta dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali in esito all'istruttoria del piano di riequilibrio di Fiumefreddo di Sicilia, trasmessa con nota del Ministero dell'Interno n. 716 del 7 gennaio 2021, pervenuta tramite p.e.c. e assunta a prot. n. 68 del 7 gennaio 2021;

VISTA la deliberazione istruttoria n. 13/2021/PRSP del 5 febbraio 2021 di questa Sezione di controllo che ha disposto l'acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi ad integrazioni di aspetti reputati rilevanti ai fini del giudizio conclusivo;

VISTA la nota prot. n. 6089 del 25 marzo 2021 del Comune di Fiumefreddo di Sicilia, in risposta alla sopraindicata deliberazione istruttoria, acquisita al prot. Cdc. n. 4029 del 26 marzo 2021;

VISTA la relazione del Magistrato istruttore prot. n. 6281 del 28 maggio 2021 relativa alla conclusione dell'istruttoria sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Fiumefreddo di Sicilia;

VISTO l'esito della camera di consiglio del 1° giugno 2021 con il quale si è ritenuto di dover sostenere un contraddittorio con l'ente interessato;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 51 del 10 giugno 2021, con la quale la Sezione è stata convocata in video conferenza per l'odierna adunanza in contraddittorio con l'ente interessato;

ESAMINATI le memorie e i documenti trasmessi dal Comune di Fiumefreddo di Sicilia con le note prot. n. 12528 del 24 giugno 2021 e n. 12770 del 29 giugno 2021, acquisite, rispettivamente, al prot. Cdc n. 6786 del 24 giugno 2021 e n. 6830 del 29 giugno 2021;

UDITO il relatore, referendario Tatiana Calvitto;

UDITI per il Comune di Fiumefreddo di Sicilia il dott. Michele Spina e la dott.ssa Maria Luisa Mosca, rispettivamente, nella qualità di Assessore per i lavori pubblici e di Segretario comunale;
ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto e considerato in

FATTO E DIRITTO

1. Premessa.

Con nota assunta al protocollo n. 68 del 7 gennaio 2021, la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, operante presso il Ministero dell'Interno a norma dell'art. 155 TUEL, ha trasmesso a questa Sezione di controllo la relazione conclusiva sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale (d'ora in avanti, il Piano) adottato dal Comune di Fiumefreddo di Sicilia (CT) con deliberazione consiliare n. 62 del 22 dicembre 2019, nel rispetto dei termini perentori prescritti dall'art. 243-*bis*, comma 5, TUEL, ossia entro il limite di novanta giorni dal momento della decisione di ricorso alla procedura di riequilibrio, assunta con deliberazione consiliare n. 40 del 24 settembre 2019, dichiarata immediatamente esecutiva.

All'esito della fase istruttoria di competenza, la Commissione ministeriale, nell'evidenziare di avere formulato precise richieste di chiarimenti e documenti integrativi in data 4 maggio 2020, cui non è stato fornito alcun riscontro dal Comune sino al momento della stesura della relazione finale del 1° dicembre 2020, e considerata la decorrenza di un termine ben superiore ai trenta giorni disciplinati dall'art. 243-*quater*, comma 2, TUEL, ha disposto la trasmissione della relazione finale *"allo stato degli atti"*, secondo le indicazioni del paragrafo n. 6 delle *Linee guida* della Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR).

Ad ogni modo, la Commissione ha posto all'attenzione di questa Sezione conclusivamente che *«il Comune di Fiumefreddo di Sicilia ha presentato un Piano non completamente in linea con i contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento e con le indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti. Il riequilibrio finanziario, per la parte Entrata, si fonda principalmente sul recupero dell'evasione tributaria, con cui l'ente auspica un miglioramento della cassa comunale grazie agli interventi di potenziamento degli uffici e esternalizzazione della riscossione coattiva. Per la parte Spesa, l'ente prevede un risparmio rilevante in riferimento alle spese per il personale, non ricorrendo al turn over dei dipendenti collocati in pensione. Il mancato riscontro del Comune alla richiesta istruttoria formulata in data 4 maggio 2020 non ha consentito l'acquisizione di elementi ed informazioni necessari ai fini di una compiuta analisi dei dati rappresentati nel Piano di riequilibrio»*.

In particolare, la Commissione ha evidenziato che il ripiano della componente della massa passiva ascrivibile al disavanzo, previsto per quote di importo crescente dal 2019 al 2024 e significativamente maggiori soltanto a decorrere dall'esercizio 2025, determina un iato rispetto alle raccomandazioni della Sezione delle Autonomie, in base alle quali «[i]l ricorso al piano di riequilibrio [...] non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti in un esteso arco di tempo, ma principalmente nell'adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi dei debiti, misure che devono incidere maggiormente nei primi anni previsti dal piano per poi stabilizzarsi negli anni successivi. Si deve cioè dimostrare di poter garantire in prospettiva un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo» (deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR).

Ai fini della decisione sull'accoglimento o sul diniego del Piano, a norma dell'art. 243-*quater*, comma 3, TUEL, questa Sezione di controllo, con deliberazione n. 13/2021/PRSP del 5 febbraio 2021, ha ritenuto necessario procedere all'acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi a integrazione di aspetti reputati rilevanti ai fini del giudizio conclusivo, specialmente in ragione della necessità di una valutazione della situazione attuale in cui versa l'Ente, da svolgersi a mezzo dell'analisi delle informazioni di carattere finanziario scaturenti dall'attività di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione *medio tempore* posta in essere.

L'eventualità di un incidente istruttorio si presenta in linea con gli orientamenti espressi dalla Sezione delle Autonomie nella risoluzione di una questione di massima: «*Alla questione posta va data soluzione nel senso che la Sezione regionale di controllo, se, ai fini della formulazione del giudizio conclusivo sul piano di riequilibrio, dovesse ravvisare anche alla luce dei criteri e dei parametri delle Linee-guida ex art. 243-*quater* del TUEL, la necessità di approfondimenti cognitivi necessari a rendere esplicito e chiaro il valore della congruenza, ai fini del riequilibrio, delle misure riportate nel piano, in ciò non può ritenersi pregiudicata dalle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale della commissione, disponendo degli ordinari poteri cognitivi ed istruttori propri*» (deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013).

Il Comune di Fiumefreddo di Sicilia ha riscontrato le accennate esigenze istruttorie, a mezzo dei chiarimenti e delle integrazioni documentali pervenute con nota n. 6089 del 25 marzo 2021 (prot. Cdc n. 4029 del 26 marzo 2021), successivamente integrati, ai fini del contraddittorio fissato per l'odierna adunanza, con le note prot. n. 12528 del 24 giugno 2021

e n. 12770 del 29 giugno 2021 (acquisite, rispettivamente, al prot. Cdc. n. 6786 del 24 giugno 2021 e n. 6830 del 29 giugno 2021).

Nel frattempo, con notevole ritardo rispetto al termine del 30 giugno 2020, fissato dalla normativa emergenziale (art. 107, comma 1, del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020), l'Ente ha approvato il rendiconto della gestione per l'esercizio 2019 con deliberazione del Consiglio comunale n. 12 del 1° marzo 2021, attestando il permanere delle condizioni di deficitarietà in riferimento ai seguenti indicatori previsti dal Decreto del Ministero dell'Interno del 28 dicembre 2018: P1 - *Incidenza spese rigide su entrate correnti (ripiano disavanzo, personale e debito)*; P4 - *Sostenibilità debiti finanziari*; P5 - *Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio*; P6 - *Debiti riconosciuti e finanziati*; P7 - *Debiti in corso di riconoscimento e Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento*; P8 - *Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate)*.

2. Descrizione del contenuto del Piano

Il Piano in esame si articola su un arco temporale di anni 15, con decorrenza dall'esercizio finanziario 2019 e sino al 2033, sulla base del rapporto tra le passività da ripianare, individuate dal Comune in euro 7.441.938,20, e l'ammontare degli impegni di competenza del titolo I della spesa corrente, per euro 6.166.683,57, quali risultanti dall'ultimo rendiconto approvato, relativo all'esercizio 2018.

Ai fini del risanamento finanziario, non è prevista la fruizione dell'anticipazione a valere sul Fondo di rotazione disciplinato dall'art. 243-ter TUEL.

Il suddetto rapporto - che, ove si prendano a riferimento i dati finanziari vagliati nel Piano, si assesta sulla misura del 120,68%, ossia su un parametro che consentirebbe la facoltà di operare il ripiano lungo la massima durata ventennale permessa dall'art. 243-bis, comma 5-bis, TUEL - è stato, tuttavia, rideterminato dalla Commissione ministeriale nella inferiore cifra di euro 5.938.929,99, dovendo considerarsi, all'interno delle passività da ripianare, unicamente le singole quote del disavanzo da riaccertamento straordinario (euro 136.637,11) ricadenti nelle quindici annualità in cui si snoda il Piano, con determinazione della minore cifra di euro 2.049.556,65 anziché di euro 3.552.564,86.

Come osservato dalla Commissione, in conseguenza del più lungo termine trentennale di ammortamento del disavanzo da riaccertamento straordinario del complessivo valore di euro 4.099.113,05, previsto per il periodo 2015-2044, infatti, non

potrebbero essere considerate anche le passività corrispondenti alle ulteriori 11 rate che residuerebbero oltre il termine della cessazione del Piano (ossia, euro 1.503.008,30 per il periodo 2034-2044, come, peraltro, sembra potersi dedurre dalla quota residua da ripianare indicata nel punto 2.2. della Sezione seconda del Piano).

All'esito di tali considerazioni, dunque, la Commissione ministeriale ha valutato che il rapporto tra passività (euro 5.938.929,99) e spese correnti (euro 6.166.683,57) discenda al valore del 96,31%, parametro congruente con la tabella riprodotta nel citato comma 5-bis.

Tali osservazioni sono state ritenute corrette dal Comune nella nota di riscontro alla deliberazione istruttoria della Sezione.

Il punto nodale della determinazione del disavanzo all'interno del Piano sarà, comunque, oggetto di ulteriore analisi nel corso della trattazione.

Occorre soffermarsi sinteticamente sulla composizione delle passività e sulle misure di risanamento individuate dall'Ente.

Sotto il primo aspetto, il Piano:

- registra la presenza di un complessivo disavanzo di amministrazione pari a euro 4.831.229,56, in base all'ultimo rendiconto approvato (esercizio 2018), entro cui è distinta la quota imputata al disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, corrispondente a euro 3.552.564,86, da quella scaturente dal peggioramento del disavanzo di amministrazione rispetto all'esercizio 2017, per euro 1.278.664,70;

- annota la presenza di debiti fuori bilancio per euro 2.121.771,20;

- quantifica la sussistenza di passività potenziali per euro 488.937,44, specificando, in particolare, che esse abbiano la natura di oneri connessi al contenzioso pendente, complessivamente valutate in euro 1.448.366 (entro la cui cifra sono ricompresi euro 300.000 per spese legali), sia di parte corrente che in conto capitale, al netto della quota già accantonata nell'ultimo risultato di amministrazione per euro 959.428,56 all'interno dell'apposito Fondo.

Quanto alle misure di risanamento, il Comune prevede:

- per il ripiano della massa passiva di euro 3.328.221,35 (derivante dalla somma tra il disavanzo da riaccertamento straordinario di euro 2.049.556,65, le cui quote ricadono nel Piano, e l'ulteriore disavanzo dell'esercizio di euro 1.278.664,70), di imputare quote annuali di disavanzo di importo variabile e progressivamente crescente nel primo quinquennio, prendendo avvio nel 2019 con l'importo di euro 141.637,11, sino a raggiungere nel 2024 la

cifra di euro 166.637,11. Dal 2025 sino al 2033 è mantenuta una quota costante di rientro per euro 268.155,41;

- di poter sostenere il ripiano dei debiti fuori bilancio di euro 2.121.771,20 attraverso le risorse correnti di bilancio entro un arco temporale di anni sei, dal 2019 al 2024 (più precisamente euro 50.000 nel 2019; euro 646.692,70 nel 2020; euro 565.332,40 nel 2021; euro 507.504,30 nel 2022; euro 156.120,90 nel 2023; euro 196.120,90 nel 2024). Il Comune afferma che tale periodo si presenta coerente con il piano di rateizzazione convenuto con i creditori (ad eccezione della Banca Sistema, con cui l'accordo, al momento dell'approvazione del Piano, era ancora in corso);

- di poter sostenere il ripiano delle passività potenziali di euro 488.937,44 con risorse correnti di bilancio, nella misura, rispettivamente, della quota di euro 10.000 nel 2019, di euro 15.000 dal 2020 al 2024 e, infine, di euro 45.000 dal 2025 al 2033.

TABELLA N. 1 - MODULAZIONE DEL RIPIANO DEL DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE

NATURA DEL DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE	RIPIANO DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE							
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-2033	TOTALE
Disavanzo ordinario nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale	5.000,00	10.000,00	10.000,00	10.000,00	30.000,00	30.000,00	131.518,30	1.278.664,70
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	136.637,11	136.637,11	136.637,11	136.637,11	136.637,11	136.637,11	136.637,11	2.049.556,65
AMMONTARE COMPLESSIVO DISAVANZO DA RIPIANARE	141.637,11	146.637,11	146.637,11	146.637,11	166.637,11	166.637,11	268.155,41	3.328.221,35

TABELLA N. 2 - MODULAZIONE DEL RIPIANO DEI DEBITI FUORI BILANCIO

RIPIANO DEI DEBITI FUORI BILANCIO							
ANNO	2019	2020	2021	2022	2023	2024	TOTALE
IMPORTO	50.000,00	646.692,70	565.332,40	507.504,30	156.120,90	196.120,90	2.121.771,20

TABELLA N. 3 - MODULAZIONE DEL RIPIANO DELLE MAGGIORI PASSIVITA' POTENZIALI DA CONTENZIOSO

RIPIANO PASSIVITA' POTENZIALI								
ANNO	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025-2033	TOTALE
IMPORTO	10.000,00	15.000,00	15.000,00	15.000,00	15.000,00	15.000,00	45.000,00	490.000,00

Sul fronte delle entrate, il Comune mira al miglioramento dell'attività di accertamento e riscossione, attraverso l'adozione di misure organizzative idonee per

l'incremento dell'efficienza e l'efficacia del servizio, specialmente sotto il profilo del recupero dell'evasione tributaria, puntando sull'esternalizzazione della riscossione coattiva. Si sostiene di voler elevare le aliquote dell'IMU entro la soglia massima consentita.

Sul lato della spesa, il Comune afferma di avere programmato le opportune azioni per il contenimento delle spese correnti concernenti l'acquisizione di beni e servizi, in particolare confida nella riduzione del costo della fornitura di energia elettrica già dal 2020.

Il Comune mira alla progressiva contrazione della spesa del personale, sino alla misura del 25,91% già nel primo quinquennio, quale effetto della cessazione dal servizio del contingente di n. 18 unità, per il quale non si procederà a sostituzione.

Il Piano di riequilibrio è stato corredato dal parere favorevole dell'organo di revisione.

3. Quadro normativo di riferimento e criteri di analisi del Piano

La Sezione, che è chiamata all'esame dei contenuti del presente Piano al fine di pronunciarsi in merito all'approvazione o al diniego, a norma dell'art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL, ritiene di dover delineare brevemente il contesto normativo di riferimento, rinviando ad altra parte della successiva trattazione l'eventuale puntuale richiamo di talune disposizioni, quale presupposto logico-giuridico per la risoluzione di specifiche questioni.

Con l'introduzione dell'art. 243-*bis* del TUEL, il legislatore ha inteso plasmare un apposito istituto per gli enti territoriali versanti in una situazione di grave squilibrio finanziario (comma 1) – comunemente individuata come condizione di *pre-dissesto* – il cui risanamento, seppur esorbitante dalle regolari capacità di bilancio, in quanto non rimediabile attraverso le normali procedure individuate dagli artt. 193 e 194 del TUEL, è affidato agli organi ordinari della gestione amministrativa e finanziaria al ricorrere di precisi presupposti di fatto (commi da 6 a 9-*bis*) e temporali (comma 5-*bis*), al fine di preservare la continuità nell'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ove l'erogazione non sia stata già inevitabilmente pregiudicata dallo stato di decozione finanziaria.

Il riequilibrio finanziario pluriennale costituisce, dunque, una fattispecie eccezionale e straordinaria, che, nel panorama dei diversi strumenti per far fronte alle situazioni di squilibrio delle gestioni, si colloca in posizione di *tertium genus* tra la situazione di deficitarietà strutturale (art. 242 TUEL) e il dissesto finanziario (art. 244 TUEL), in quanto preordinato a favorire l'emersione di disavanzi occulti e il progressivo regolare

adempimento delle obbligazioni passive attraverso una procedura volta all'attuazione di misure sostenibili e funzionali al proprio auto-risanamento, sotto la costante vigilanza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (art. 243-*quater* TUEL).

A tutela degli equilibri finanziari futuri, sono disciplinate intense modalità di controllo già nella fase di pianificazione predisposta dall'ente, oltre che nella successiva fase di realizzazione, al fine di riscontrare il rispetto delle rigorose prescrizioni normative atte, da un lato, a regolare gli adempimenti previsti per lo svolgimento della procedura, anche con la prescrizione di termini perentori (art. 243-*bis*, comma 5, TUEL) e, dall'altro, a orientare i necessari profili contenutistici del Piano, a pena dell'obbligo della dichiarazione di dissesto finanziario nei diversi casi contemplati dall'ordinamento (art. 243-*quater*, comma 7).

In tale prospettiva, il legislatore affida alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti l'espressione di un giudizio di *congruenza* del Piano rispetto alle finalità del riequilibrio (art. 243-*quater*, comma 3, TUEL), che assume a parametro di riferimento «*la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico*», in quanto svolgimento di una «*funzione [...] di garanzia dell'ordinamento, di controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo*» (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2019).

Sotto il profilo definitorio, la valutazione in termini di congruenza deve essere declinata alla stregua del principio contabile generale (o postulato) n. 8 che definisce la congruità quale «*verifica dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti*» e pone due diversi piani d'indagine, da svolgersi in stretta correlazione logica. Come già affermato da questa Sezione di controllo (deliberazione n. 58/2021/PRSP del 30 marzo 2021), conformandosi agli indirizzi consolidatisi in materia (in particolare, cfr. Sezioni Riunite in speciale composizione, sentenza n. 15/2019), il giudizio motivato circa la validità e la potenziale efficacia del Piano, da cui discende l'approvazione dello stesso, deve muovere, in primo luogo, dall'accertamento della rappresentazione veritiera, corretta e attendibile della situazione economico-finanziario e dei conseguenti obiettivi di riequilibrio formulati dall'ente, i quali devono basarsi su informazioni scevre da errori e distorsioni. La *fase ricognitiva* del piano di riequilibrio presuppone, dunque, il corretto accertamento del dato iniziale della corretta quantificazione del disavanzo e della massa passiva da ripianare, ossia del *deficit*, e costituisce il presupposto per la corretta impostazione contabile e giuridica del

Piano stesso, rappresentando l'obiettivo, in termini di risorse straordinarie da recuperare, del risanamento.

La *fase programmatica*, invece, si basa su un giudizio valutativo prospettico circa la sostenibilità delle misure previste rispetto al perseguimento del riequilibrio strutturale dei conti, attraverso azioni che, in coerenza con la situazione economico finanziaria di partenza, si dimostrino adeguate alle risorse disponibili.

In definitiva, la capacità finanziaria dell'ente – da apprezzarsi in base alla situazione presente al momento delle valutazioni conclusive – deve essere in grado di garantire il regolare adempimento delle obbligazioni, secondo le rispettive scadenze, e, nel contempo, di assorbire il debito pregresso e di erogare i servizi e le funzioni essenziali.

In coerenza, con quanto evidenziato, occorre, pertanto, prendere le mosse dalla situazione finanziaria dell'Ente, alla luce dei fattori di squilibrio e della massa passiva evidenziati all'interno del Piano.

4. Situazione finanziaria: fattori di squilibrio e massa passiva

4.1. Ricognizione della massa passiva compresa nel Piano

4.1.1. Analisi del disavanzo da ripianare

Una prima valutazione concerne la corretta quantificazione del disavanzo oggetto di ripiano nel corso del periodo considerato.

Come già illustrato in precedenza (cfr. tabella n. 1), la massa passiva da disavanzo considerata nel Piano è distinta in due componenti:

- quota del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui pari a euro 2.490.556,65, determinata dall'ammortamento della rata costante di euro 136.637,11 per ciascuno dei 15 anni di durata del Piano;

- quota del disavanzo di euro 1.278.664,70, originato dal peggioramento del risultato di amministrazione nell'esercizio 2018 secondo la prospettazione del documento.

Giova, in proposito, ricostruire l'evoluzione del disavanzo nel periodo 2015-2018, a far data dal momento in cui il risultato di amministrazione è stato rideterminato a seguito delle necessarie operazioni del riaccertamento straordinario dei residui, in adempimento delle disposizioni che hanno disciplinato il passaggio alla contabilità armonizzata. Nella rappresentazione sarà incluso anche l'esercizio 2019, al fine di evidenziare gli ulteriori dati acquisiti nel corso dell'istruttoria.

TABELLA N. 4 – EVOLUZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE NEL PERIODO 2015-2019

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE	1° GENNAIO 2015 - PARTE DISPONIBILE	RENDICONTO 2015	RENDICONTO 2016	RENDICONTO 2017	RENDICONTO 2018	RENDICONTO 2019
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE (PARTE A)		6.814.993,77	8.350.975,18	9.650.372,40	10.536.509,90	12.611.898,67
Parte accantonata						
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12		5.503.678,66	6.287.475,26	7.154.897,33	10.417.214,88	12.529.345,34
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti		1.257.167,08	1.174.677,36	1.140.393,19	1.105.544,31	1.070.116,15
Fondo perdite società partecipate						
Fondo contenzioso e spese legali		1.158.016,39	1.200.000,00	1.259.428,56	959.428,56	964.428,56
Fondo passività potenziali						
indennità di fine mandato Sindaco		5.546,00	6.932,50	8.932,50	11.442,48	18.442,48
Altri accantonamenti						
TOTALE QUOTA ACCANTONATA (PARTE B)		7.924.408,13	8.669.085,12	9.563.651,58	12.493.630,23	14.582.332,53
Parte vincolata						
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		246.025,99	395.410,11	395.410,11	395.410,11	535.993,12
Vincoli derivanti da trasferimenti		591.000,00	591.000,00	591.000,00	592.000,00	592.000,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		1.849.994,86	1.849.994,86	1.849.994,86	1.849.994,86	1.849.994,86
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		27.307,19	27.307,19	27.307,19		
Altri vincoli:					36.704,26	
TOTALE QUOTA VINCOLATA (PARTE C)		2.714.328,04	2.863.712,16	2.863.712,16	2.874.109,23	2.977.987,98
Parte destinata agli investimenti						
TOTALE QUOTA DESTINATA (PARTE D)						
TOTALE DISPONIBILE (PARTE E)	-4.099.113,30	-3.823.742,40	-3.181.822,10	-2.776.991,34	-4.831.229,56	-4.948.421,84

In base all'analisi della variazione della parte disponibile del risultato di amministrazione (parte E) nell'arco del periodo 2015-2017, il disavanzo, integralmente ascrivibile al riaccertamento straordinario dei residui (art. 3, commi 15 e 16, del d.lgs. 118/2011) e quantificato in euro -4.099.113,30 alla data del 1° gennaio 2015, ha progressivamente conseguito un ripiano superiore alla quota di ammortamento annuale e costante di euro 136.637,11 (con la deliberazione del Consiglio comunale n. 9 del 2 febbraio 2016, infatti, è stato deciso il ripiano trentennale del disavanzo da riaccertamento straordinario entro il 2044).

TABELLA N. 5 – EVOLUZIONE DEL RIPIANO DEL DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO
NEL PERIODO 2015-2017

MIGLIORAMENTO DEL DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO					
		2015	2016	2017	TOTALE RIPIANO
DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO INIZIALE	4.099.113,30				
QUOTA DA RECUPERARE APPLICATA IN BILANCIO		136.637,11	136.637,11	136.637,11	409.911,33
RISULTATO ATTESO		3.962.476,19	3.825.839,08	3.689.201,97	409.911,33
RISULTATO CONSEGUITO		3.823.742,40	3.181.822,10	2.776.991,34	1.322.121,96
QUOTA RECUPERATA		275.370,90	641.920,30	404.830,76	1.322.121,96

Considerata la disciplina sulla verifica del ripiano del disavanzo posta dall'art. 4 del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 2 aprile 2015, l'analisi sull'evoluzione del risultato di amministrazione nel periodo 2015-2017 evidenzia che, dal raffronto tra i diversi valori del disavanzo iscritto nella parte disponibile del risultato di amministrazione, emerge il conseguimento di un progressivo miglioramento per importi, di anno in anno, superiori rispetto all'ammontare dell'importo applicato al bilancio di previsione.

A chiusura del 2017, pertanto, la quota residua di disavanzo da riaccertamento straordinario, unica componente del complessivo disavanzo dell'Ente a quella data, si assestava sull'importo di euro -2.776.991,34.

Con l'approvazione del rendiconto della gestione del 2018, l'Ente conseguiva un peggioramento del risultato di amministrazione, registrando un valore di parte disponibile pari a euro -4.831.229,56.

Occorre richiamare, sul punto, quanto previsto dall'art. 4, comma 2, del citato D.M. del 2 aprile 2015: *“In sede di approvazione del rendiconto 2016 e dei rendiconti degli esercizi successivi, fino al completo ripiano del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, si verifica se il risultato di amministrazione al 31 dicembre di ciascun anno risulta migliorato rispetto al disavanzo al 31 dicembre dell'esercizio precedente, per un importo pari o superiore rispetto all'ammontare di disavanzo applicato al bilancio di previsione cui il rendiconto si riferisce, aggiornato ai risultati del rendiconto dell'anno precedente. Se da tale confronto risulta che il disavanzo applicato non è stato recuperato, la quota non recuperata nel corso dell'esercizio, o il maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato di amministrazione dell'esercizio precedente, è*

interamente applicata al primo esercizio del bilancio di previsione in corso di gestione, in aggiunta alla quota del recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario prevista per tale esercizio, in attuazione dell'articolo 3, comma 16, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118".

A norma del successivo comma 5, inoltre, è previsto che “[l]a relazione sulla gestione al rendiconto analizza la quota di disavanzo ripianata nel corso dell'esercizio, distinguendo il disavanzo riferibile al riaccertamento straordinario da quello derivante dalla gestione [...]”.

Dalla lettera della disposizione in argomento, appare, dunque, evidente che se, dal confronto tra il risultato di amministrazione dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto e quello dell'anno precedente, non si registrasse un miglioramento in misura pari o superiore alla quota del ripiano applicata al bilancio, dovrebbero ricavarci le seguenti conseguenze: a) il disavanzo, cui la quota non ripianata (o parzialmente ripianata) si riferisce, dovrebbe considerarsi non migliorato rispetto al precedente esercizio (o migliorato nella misura della quota parzialmente ripianata); b) il maggiore disavanzo registrato rispetto al risultato di amministrazione precedente sarebbe interamente ascrivibile alla gestione.

Nel caso di specie, dunque, in conseguenza dell'approvazione del rendiconto della gestione del 2018, devono trarsi alcune considerazioni: a) il residuo disavanzo da riaccertamento straordinario, pari a euro -2.776.991,34 a chiusura dell'esercizio 2017, risulta non essere stato ripianato nel 2018 e, dunque, si è assestato sul medesimo valore a conclusione di quest'ultimo esercizio. Ove, infatti, fosse stata ripianata la quota di disavanzo annuale applicata al bilancio (euro 136.637,11), il risultato atteso avrebbe dovuto essere non inferiore a euro -2.640.354,23; b) il maggiore disavanzo derivante della gestione, da determinarsi nella misura della differenza tra il risultato di amministrazione del 2018 (-4.831.229,56) e quello del precedente esercizio 2017 (-2.776.991,34), è pari a euro 2.054.238,22.

TABELLA N. 6 – CONFRONTO TRA LE COMPONENTI DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE DELL'ESERCIZIO 2018

CONFRONTO TRA LE COMPONENTI DEL DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE DEL 2018			
	QUOTE DI DISAVANZO DETERMINATE NEL PRFP	QUOTE DI DISAVANZO DETERMINATE EX D.M. 2 APRILE 2015	DIFFERENZA
QUOTA DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO RESIDUALE	3.552.564,86	2.776.991,34	-775.573,52
QUOTA DISAVANZO DERIVANTE DALLA GESTIONE	1.278.664,70	2.054.238,22	775.573,52
TOTALE QUOTA DISPONIBILE ANNO 2018 (PARTE E)	-4.831.229,56	-4.831.229,56	

L'analisi sulle diverse componenti del disavanzo pone all'attenzione alcune riflessioni.

Con riferimento al disavanzo riferibile al riaccertamento straordinario dei residui, il miglioramento effettivamente conseguito rispetto al ritmo di ripiano del disavanzo inizialmente programmato dall'Ente, in definitiva, ha determinato una riduzione dell'ammontare della quota residua di disavanzo e, corrispondentemente, anche del tempo di rientro.

Considerata, dunque, la quota già ripianata di euro 1.322.121,96 nel periodo 2015-2017, e ferma restando la quota costante da iscriversi nel bilancio di ciascuno degli anni compresi nel Piano nel periodo 2019-2034 (euro 136.637,11), per un totale di euro 2.049.556,65, l'importo della quota residua del disavanzo da riaccertamento straordinario, a chiusura del Piano, ammonterebbe a euro 727.434,69 anziché a euro 1.503.008,30 (come, invece, determinato dall'Ente), per una differenza negativa di euro 775.573,61.

A partire dal 2035, tale quota residua di euro 727.434,69, in quanto soggetta al ripiano secondo il ritmo della quota annuale costante di euro 136.637,11, è destinata al totale assorbimento in un orizzonte temporale inferiore a quello dell'originario ripiano trentennale.

TABELLA N. 7 - RIPIANO DEL RESIDUO DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO

RIPIANO DISAVANZO STRAORDINARIO			
DISAVANZO STRAORDINARIO INIZIALE	RIPIANO EFFETTIVO NEL PERIODO 2015-2017	RIPIANO NEL PRFP	QUOTA RESIDUA DAL 2035
4.099.113,30	1.322.121,96	2.049.556,65	727.434,69

Conseguentemente, la corretta determinazione della quota del disavanzo derivante dalla gestione del 2018 (euro 2.054.238,22), in conformità alle prescrizioni poste dal citato D.M. del 2 aprile 2015, induce ad affermare che vi sia stata una sottostima del disavanzo considerato all'interno del Piano (euro 1.278.664,70), per il valore di euro 775.573,52.

Peraltro, dalla verifica della documentazione acquisita in fase istruttoria, si osserva che l'evoluzione del risultato di amministrazione segna un ulteriore passaggio critico della parte disponibile all'esito della gestione dell'esercizio 2019, assestandosi sull'importo di - 4.948.421,84 (cfr. tabella n. 4).

L'effetto finale è il sopraggiungere di una nuova quota di disavanzo scaturente della gestione ordinaria, pari a euro 117.192,28, già iscritto nel bilancio di previsione dell'esercizio 2020, cui deve aggiungersi la quota di disavanzo della gestione dell'esercizio 2018 di euro 775.573,52, come sopra determinata ed erroneamente non valorizzata all'interno dei documenti di programmazione finanziaria, che, invece, dovrebbero essere rivisitati con le opportune manovre correttive.

In definitiva, vi sarebbe manifestato un ulteriore aggravio delle spese con carattere di rigidità sull'ammontare totale delle risorse di parte corrente, all'interno di un quadro già fortemente critico, atteso lo sfioramento del parametro di deficitarietà P1 anche nell'esercizio 2019, con un valore dell'indicatore pari al 55,54%.

Il contraddittorio con l'Amministrazione non ha introdotto elementi utili a superare i menzionati profili critici, portati a conoscenza dell'Ente in vista dell'odierna adunanza.

In particolare, il Comune, nell'evidenziare le difficoltà interpretative del menzionato D.M. del 2 aprile 2015, e di avere, pertanto, calcolato per mera differenza il maggiore disavanzo rispetto alla parte disponibile dell'esercizio precedente, ha difeso la correttezza del proprio operato e ha posto all'attenzione del Collegio che il peggioramento del risultato di amministrazione alla fine del 2018 non è ascrivibile alla gestione di competenza, che è

migliorata, ma unicamente all'attuazione del metodo ordinario di determinazione del FCDE, peraltro obbligatorio a partire dal 2019, che ha comportato un maggiore accantonamento di euro 2.064.400,39.

L'Ente ha rimarcato che, a distanza di soli pochi giorni dall'adozione del presente Piano, il legislatore è intervenuto a contenere il notevole impatto finanziario a carico del bilancio degli enti locali del mutamento obbligatorio del metodo, consentendo la possibilità del ripiano nel più lungo termine di quindici anni, con l'introduzione dell'art. 39-*quater* del decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 16, convertito con modificazioni nella legge 28 febbraio 2020, n. 8.

Il Collegio rileva che il Comune, nel discostarsi dai principi contabili e dalle citate prescrizioni ministeriali, è sostanzialmente incorso in una "*manipolazione*" delle diverse componenti del disavanzo di amministrazione, in distonia con il principio generale (o postulato) n. 5 della *veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità* (allegato n. 1 del d.lgs. n. 118/2011).

L'esito finale della determinazione operata dal Comune, di fatto, consiste nell'avere incorporato dal nuovo disavanzo prodottosi a chiusura dell'esercizio 2018 (euro 2.054.238,22) una quota (euro 775.573,52) che, sottratta a quella effettivamente confluita all'interno del Piano (euro 1.278.664,70), è stata aggregata all'ammontare del disavanzo da riaccertamento straordinario, da ripianare nel maggiore tempo che residuerà oltre la durata del Piano. Ne consegue, pertanto, che, nel corso della durata della manovra di riequilibrio all'esame, è stata programmata una spesa maggiore a quella che, in ipotesi, sarebbe stata consentita, in conseguenza delle minori risorse da destinare al ripiano del disavanzo.

Sotto il profilo normativo, a norma dell'art. 243-*bis*, comma 6, del TUEL, il Piano deve contenere la puntuale ricognizione e quantificazione dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato (lett. b) e l'indicazione, per ciascuno degli anni considerati, della percentuale di ripiano del disavanzo da assicurare e gli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali (lett. c), ovviamente attraverso operazioni condotte in conformità con il fondamentale quadro contabile di riferimento.

Sul punto si rileva che, proprio al fine di supportare tutti gli enti nella corretta distinzione delle diverse componenti del disavanzo, il D.M. 4 agosto del 2016 ha introdotto, all'interno del principio contabile della programmazione (d.lgs. n. 118/2011, allegato n.

4/1), il paragrafo n. 9.11.7 con cui è disposto che, nella parte della relazione sulla gestione al rendiconto che analizza la quota di disavanzo ripianata nel corso dell'esercizio, al pari della nota integrativa al bilancio, deve darsi descrizione, a mezzo di appositi prospetti, della composizione del risultato di amministrazione negativo, indicando, per ciascuna componente del disavanzo, le modalità di ripiano definite in attuazione delle rispettive discipline e l'importo da ripianare per ciascuno degli esercizi considerati nel bilancio di previsione.

In linea generale, la giurisprudenza costituzionale ha costantemente affermato che *«la regola fisiologica del rientro dal disavanzo è quella del ripianamento annuale, al massimo triennale, e comunque non superiore allo scadere del mandato elettorale (art. 42, comma 12, del d.lgs. n. 118 del 2011)»* (come, da ultimo, ribadito dalla recente pronuncia n. 80 del 2021), e che le norme che stabiliscono periodi di ripiano di più lunga durata si presentano in armonia con l'ordinamento costituzionale alla condizione che la liberazione di risorse alla base del meccanismo oggetto di disciplina, che determina un alleggerimento della quota annuale di disavanzo da recuperare, sia effettivamente finalizzata al riequilibrio e non all'illegittima espansione della spesa, con possibili ricadute negative anche in termini di equità intergenerazionale e di responsabilità di mandato (*ex multis*, sentenza n. 115 del 2020).

In tale prospettiva, le disposizioni che intervengono sulle diverse forme di ripiano dei disavanzi, prevedendo differenti modalità e modulazioni temporali, sono da considerarsi norme del tutto eccezionali da sottoporre ad un rigoroso meccanismo interpretativo, in quanto funzionali ad evitare che il riassorbimento in archi temporali più ampi dell'ordinario ciclo di bilancio si presti a veicolo per l'indebito allargamento della spesa. Ne consegue, pertanto, che le condotte difformi dai principi generali di contabilità pubblica, previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011, *«non costituiscono solamente un vizio formale dell'esposizione contabile, ma risultano strumentali ad una manovra elusiva della salvaguardia degli equilibri del bilancio presidiati dall'art. 81 Cost.»* (Corte costituzionale, sentenza n. 279 del 2016).

Il Collegio evidenzia che la manifestazione di tale componente della massa passiva non considerata all'interno del documento di programmazione finalizzato al ripiano pluriennale, in riferimento alla quale non operano le fonti di copertura individuate dall'Ente e a cui consegue un alleggerimento della quota annuale del disavanzo che avrebbe dovuto essere effettivamente recuperato, già di per sé pregiudica in radice una valutazione positiva sul Piano, la cui congruità - in termini di rapporto tra mezzi e obiettivo del risanamento - è

compromessa dalla mancanza della rappresentazione veridica e corretta della situazione finanziaria e contabile di partenza (Sezioni Riunite in speciale composizione, sentenza n. 20/2017), che costituisce l'ineludibile priorità logica del giudizio prognostico rimesso alla Sezione di controllo (Sezioni Riunite in speciale composizione, sentenza n. 3/2020).

4.1.2. *I debiti fuori bilancio*

Il Piano in esame annota la presenza di debiti fuori bilancio per euro 2.121.771,20, sulla cui esatta natura sono stati chiesti ulteriori chiarimenti con la citata deliberazione istruttoria.

La Sezione, infatti, ha sottoposto all'attenzione del Comune le seguenti incongruenze: il punto 9.1. della Sezione prima del Piano e il punto 3.1.1. della Sezione seconda dichiarano che i debiti fuori bilancio da finanziare ammontano a euro 2.121.771,20 e che, più specificamente, essi sono ascrivibili alla fattispecie delle sentenze esecutive (art. 194, comma 1, lett. a, TUEL) per euro 384.338,90 e all'acquisizione di beni e servizi (art. 194, lett. e, TUEL) per euro 1.737.432,30. Diversamente, nella tabella contenuta all'interno del punto 9.2 della Sezione prima del Piano, l'importo integrale dei debiti fuori bilancio è riferito a sentenze esecutive (è, infatti testualmente espresso che «*[n]el prospetto che segue è dimostrata l'evoluzione storica delle sentenze esecutive, per tipologia e dimensione nel triennio precedente*»).

È stato richiesto, altresì, richiesto di trasmettere tutti i provvedimenti adottati dal Consiglio comunale in ordine al riconoscimento dei debiti fuori bilancio inseriti nel Piano, o, in mancanza del riconoscimento, di riferire circa le attività istruttorie dei responsabili dei servizi, cui hanno fatto seguito le relative proposte di riconoscimento del debito fuori bilancio da sottoporre al competente organo consiliare.

Le precisazioni offerte dal Comune rilasciano il seguente quadro, corredato da ampia documentazione.

Nel corso degli esercizi 2019 e 2020, sono state adottate dal Consiglio comunale n. 48 deliberazioni di riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio, per un totale di euro 1.870.924,36, riconducibili alle seguenti tipologie:

- debiti fuori bilancio da sentenze esecutive per complessivi euro 1.007.480,40 (art. 194, comma 1, lettera a, TUEL);

- debiti fuori bilancio da acquisizione di beni e servizi per complessivi euro 863.443,96 (art. 194, comma 1, lettera e, TUEL).

Sono, altresì, pervenuti gli atti comprovanti il consenso dei creditori alla riduzione e/o dilazione del debito, di cui è prevista la rateizzazione in più annualità, nonché i corrispondenti pareri favorevole dell'organo di revisione. Il Comune dichiara, altresì, la coerenza tra i tempi di pagamento concordati con i creditori e le previsioni di spesa inserite nel Piano.

I pagamenti, il cui finanziamento è assicurato per ciascun anno all'interno degli stanziamenti di parte corrente, iscritti o da iscrivere nei bilanci degli esercizi dal 2019 sino al 2024, vengono attestati (in base agli aggiornamenti resi alla data dell'adunanza) in complessivi euro 743.106,71 (euro 268.248,57 nel 2020 ed euro 474.858,14 nel corso del 2021).

Resta ancora da riconoscere il debito verso Banca Sistema S.p.A., pari ad euro 289.179,93, la quale, nonostante i ripetuti tentativi, non ha consentito alla riduzione e/o rateizzazione del debito.

In conseguenza di una successiva ricognizione della situazione debitoria, è stata attestata dal competente responsabile del servizio l'esistenza di un'ulteriore passività, già esistente alla data di approvazione del Piano, in ragione di fatture inevase per somministrazione di energia elettrica, per un importo totale di euro 124.537,67, da finanziare a carico del redigendo bilancio 2021/2023.

TABELLA N. 8 - SITUAZIONE DEI DEBITI FUORI BILANCIO

ART. 194 TUEL	D.F.B. NEL PRFP	D.F.B. RICONOSCIUTI	D.F.B DA RICONOSCERE	DIFFERENZA
LETTERA A): SENTENZE ESECUTIVE (SPESA CORRENTE)	384.338,90	1.007.480,40		
LETTERA E) ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI (SPESA CORRENTE)	1.736.832,30	863.443,96		
DEBITI VS BANCA SISTEMA S.P.A.			289.179,93	
DEBITI DA FATTURE PER EROGAZIONE ENERGIA ELETTRICA			124.537,67	
TOTALE	2.121.771,20	1.870.924,36	413.717,60	-162.870,76

In vista dell'odierna adunanza, è stata posta all'attenzione del Comune la necessità di chiarire alcune circostanze in merito al debito di euro 289.179,93 nei confronti di Banca Sistema S.p.A., in quanto la documentazione pervenuta a seguito della citata ordinanza istruttoria, infatti, non ha consentito di ricostruire con esattezza le seguenti informazioni:

- l'ammontare del debito (partitamente per sorte capitale, interessi e spese) in rapporto a ciascuno dei decreti ingiuntivi esecutivi in favore dell'istituto di credito (n. 6681/2017; n. 1881/2018; n. 1045/2018);

- l'esistenza e l'importo dei pagamenti già effettuati, pur in assenza di formale provvedimento di riconoscimento, come sembrerebbe emergere dalla corrispondenza tra l'Ente e il creditore;

- se, in ragione dei relativi contenziosi, siano stati effettuati specifici accantonamenti nell'apposito *fondo rischi spese legali*, a copertura degli oneri che avrebbero potuto scaturire dalla soccombenza.

In sede di contraddittorio, l'Ente ha sostenuto che proseguirà nelle trattative con la predetta Banca allo scopo di addivenire ad un accordo per la rateizzazione del debito, all'esito del quale procederà al formale riconoscimento del debito fuori bilancio. Quanto alla richiesta di maggiori dettagli circa l'ammontare dei diversi decreti ingiuntivi, il Comune si è limitato unicamente a ribadire la cifra complessiva del debito da riconoscere e l'effettuazione di pagamenti della sorte capitale, per intero, in riferimento ai decreti ingiuntivi n. 6681/2017 e n. 1045/2018, e, parzialmente, per un importo di euro 138.000, per il decreto ingiuntivo n. 1881/2018, a seguito di regolari impegni. Nessuna risposta è stata resa in merito alla richiesta di conoscere l'eventuale esistenza di eventuali accantonamenti a copertura delle spese di soccombenza.

Il Collegio osserva che, allo stato attuale, nel perdurare dell'assenza dell'accordo di rateizzazione con Banca Sistema S.p.A., con la quale i tentativi non andati a buon fine coprono ormai l'arco degli ultimi 12 mesi, e considerato l'ulteriore emergere di passività pregresse, si delinea una situazione che è idonea a determinare uno scostamento dalla quantificazione e dalla scansione temporale del ripiano previsto per i debiti fuori bilancio, considerato il sussistere di situazioni che impongono il Comune il tempestivo riconoscimento e finanziamento, con risorse del bilancio in corso di gestione, di debiti di notevole importo, per complessivi euro 413.717,60, potenzialmente privi di copertura finanziaria.

4.1.3. *Le passività da contenzioso*

Alle passività per debiti fuori bilancio si aggiungono anche quelle che traggono origine dal contenzioso passivo, il cui importo complessivo, al momento dell'approvazione

del Piano, è stato quantificato in euro 1.448.366. A fronte dell'apposito accantonamento all'interno del risultato di amministrazione per euro 959.428,56, l'Ente ha, pertanto, determinato in circa euro 490.000 le maggiori passività da ripianare nell'arco del periodo considerato (cfr. tabella n. 3).

L'esiguità delle indicazioni riportate nel Piano ha reso necessario un approfondimento istruttorio, con la formulazione di una richiesta tesa all'acquisizione di un'analitica relazione circa lo stato del contenzioso passivo esistente, con evidenza, per ciascun giudizio, del valore, dell'autorità presso cui pende e delle valutazioni del patrocinante in ordine alla soccombenza. È stato chiesto, inoltre, di informare sull'eventuale sussistenza di nuove passività potenziali e sull'effettuazione di accantonamenti in linea con le previsioni del piano di riequilibrio.

La documentazione acquisita, pervenuta, in parte, a seguito della citata deliberazione istruttoria (nota n. prot. n. 6089 del 25 marzo 2021) e, in parte, in vista dell'odierna adunanza (nota n. nota prot. n. 12528 del 24 giugno 2021), rilascia il seguente quadro informativo.

Innanzitutto, il Comune precisa che lo stato del contenzioso è stato epurato dai giudizi definiti con accordi di transazione e/o che hanno dato luogo a successivi atti di riconoscimento del debito fuori bilancio, dai contenziosi a carattere tributario e, infine, da quelli in cui il Comune è costituito parte civile o parte attrice/interveniente.

In merito al *contenzioso passivo pendente alla data dell'approvazione del Piano e non definito*, sono stati indicati giudizi in relazione ai quali il rischio di soccombenza determina una stima delle passività potenziali per circa euro 847.000.

In merito al *contenzioso passivo pendente alla data dell'approvazione del Piano e nel frattempo definito*, dai dati relativi alla conclusione dei giudizi emergerebbero passività certe per circa euro 277.000 di cui euro 225.000 per il citato decreto ingiuntivo n. 1881/2018 in favore di Banca Sistema S.p.A. (al netto di spese generali, IVA e CPA, non specificamente quantificate dal patrocinante).

In merito al *contenzioso passivo successivo alla data dell'approvazione del Piano e non definito*, e, dunque, di nuova formazione, sono stati indicati giudizi in relazione ai quali il rischio di soccombenza determina una stima delle passività potenziali per circa euro 82.400.

In conclusione, in base alla rielaborazione dei dati forniti dal Comune per il tramite dei propri patrocinanti, quanto al contenzioso pendente alla data di approvazione del Piano,

possono quantificarsi passività potenziali per euro 847.000, in relazione ai giudizi ancora in corso, e costi certi di euro 277.000 per i giudizi nel frattempo definiti.

Il valore complessivo di tali passività, pari a euro 1.124.000, sebbene inferiore alla quantificazione operata dal Piano (euro 1.448.366), è, comunque, maggiore dell'ammontare del *Fondo contenzioso* accantonato nel risultato di amministrazione nell'esercizio 2018 nella misura di euro 959.428,56. A chiusura del 2019, esso è asceso al valore di euro 964.428,56, senza ricevere il parere di congruità dell'organo di revisione.

Quest'ultimo importo, peraltro, non rispecchia il risultato che avrebbe dovuto attendersi in base alle misure adottate nel Piano, per le quali, in relazione all'esercizio 2019, è stato programmato un incremento dell'accantonamento di euro 10.000,00 rispetto al precedente esercizio, sino, dunque, al raggiungimento della cifra di euro 969.428,56.

Nell'opinione del Collegio, un fattore critico è da individuarsi nella circostanza che il Comune, pur quantificando in euro 1.448.366 le passività potenziali del contenzioso esistente al momento dell'approvazione del Piano, non abbia ritenuto di procedere al tempestivo adeguamento dell'apposito accantonamento, ma ne ha abbia solo pianificato il progressivo incremento per quote crescenti (cfr. tabella n. 3).

In direzione antitetica al modo in cui ha operato l'Ente, la capienza del *fondo rischi spese legali* dovrebbe, invece, rinvenire l'indefettibile punto di riferimento nella puntuale ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente e nella valutazione del relativo rischio, con successivo adeguamento del suo ammontare, in aumento o in diminuzione, in ragione della situazione del contenzioso sopravvenuto o dell'esito dal processo, ad ogni scorrere dei diversi esercizi (d.lgs. n. 118/2011, allegato n. 4/2, *principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria*, § 5.2, lettera h, per l'applicazione del quale si rinvia ai puntuali criteri indentificati dalla Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 240/2017/PRSP).

In base al quadro normativo di riferimento, infatti, gli accantonamenti per il pagamento degli oneri derivanti dal rischio di una futura sentenza di soccombenza devono necessariamente essere già realizzati in misura congrua al momento dell'insorgenza del giudizio, nell'ottica di prevenire l'assenza di copertura finanziaria per debiti fuori bilancio e allo scopo prudenziale di limitare la capacità di spesa dell'ente a tutela degli equilibri di bilancio.

L'insufficienza degli accantonamenti imposti *ex lege*, effettuata in violazione dei principi contabili sopra esposti, proietta ombre sulla trasparenza del risultato di amministrazione, impedendone l'emergere della sua corretta rappresentazione.

A giudizio del Collegio, infatti, già sulla base degli elementi provenienti dall'Amministrazione affiora uno scarto negativo, per euro -159.571,44, tra l'ammontare complessivo delle passività potenziali, stimate in circa euro 1.124.000, e il valore dell'accantonamento di euro 964.428,56 a chiusura del 2019, con conseguente sottostima del risultato di amministrazione registrato dall'ultimo rendiconto approvato.

4.2. Alcuni aspetti di rilievo in merito alla situazione finanziaria e ai fattori di squilibrio

4.2.1. L'accantonamento nel Fondo crediti di dubbia esigibilità

A partire dall'esercizio 2018, l'accantonamento del FCDE è stato effettuato seguendo il metodo ordinario, con conseguente formazione del maggiore disavanzo che ha costituito uno dei fattori determinanti l'adozione della procedura di riequilibrio in esame.

In risposta agli specifici quesiti posti con deliberazione istruttoria, il Comune ha riferito in merito all'assenza di valutazioni sfavorevoli dell'organo di revisione in ordine alla congruità dell'accantonamento e ha trasmesso alcuni prospetti inerenti alla composizione del FCDE negli esercizi 2018 e 2019.

Si riportano a seguire gli importi che hanno alimentato l'accantonamento del FCDE a chiusura dell'esercizio 2019, con evidenza delle rispettive percentuali.

TABELLA N. 9 – COMPOSIZIONE DEL FCDE A CHIUSURA DEL RENDICONTO 2019

Titolo - Tipologia	Residui attivi formati nell'esercizio 2019 (a)	Residui attivi degli esercizi precedenti (b)	Totale residui attivi (c) = (a) + (b)	Importo minimo del fondo (d)	Fondo crediti di dubbia esigibilità (e)	% di accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (f) = (e) / (c)
Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa						
Tipologia 101: Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa	2.552.874,84	7.278.514,07	9.831.388,91	8.752.885,54	8.752.885,54	89,03%
Totale Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	3.497.904,09	8.029.249,97	11.527.154,06	8.752.885,54	8.752.885,54	75,93%
Titolo 3: Entrate extratributarie						
Tipologia 100: Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	391.765,46	1.039.939,15	1.431.704,61	1.031.207,24	1.031.207,24	72,03%
Tipologia 200: Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	81.607,06	2.712.827,55	2.794.434,61	2.745.252,56	2.745.252,56	98,24%
Totale Titolo 3: Entrate extratributarie	556.119,11	3.796.669,33	4.352.788,44	3.776.459,80	3.776.459,80	86,76%
Totale generale	4.054.023,20	11.825.919,30	15.879.942,50	12.529.345,34	12.529.345,34	78,90%
di cui fondo crediti di dubbia esigibilità di parte corrente	4.054.023,20	11.825.919,30	15.879.942,50	12.529.345,34	12.529.345,34	78,90%

Dai dati acquisiti, emerge, innanzitutto, che, in sede di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio 2019, l'organo di revisione non abbia, invero, espresso un giudizio chiaro e diretto in ordine alla congruità sul fondo, asserendo testualmente che il «responsabile dell'Area Finanziaria non ha rilasciato l'attestazione di congruità del FCDE».

A seguito dell'analisi dei prospetti compilati dall'Ente, si ricava che l'accantonamento per i residui attivi ascrivibili al Titolo I, mantenuti alla data del 31 dicembre 2019 (euro 11.527.154,06), è del 75,93% e che la percentuale di accantonamento ascende all'89,03% per la Tipologia 101 - *Imposte, tasse e proventi assimilati non accertati per cassa*.

Anche per i residui attivi registrati sul Titolo III è possibile rilevare un'elevata percentuale di svalutazione per il valore di 86,76%.

Ai fini del contraddittorio per l'odierna adunanza, è stata sottoposta all'attenzione dell'Amministrazione, la presenza delle seguenti tipologie di entrata che avrebbero potuto essere valorizzate ai fini dell'accantonamento e in ordine alle quali occorre acquisire ulteriori elementi conoscitivi:

- Titolo III, Tipologia 500 - *Rimborsi e altre entrate correnti*, con residui attivi pari a euro 126.649,22 (di cui euro 82.746,59 formati nel 2019 e 43.902,63 in esercizi precedenti) e con percentuale complessiva di riscossione del 61,71%;

- Titolo IV, Tipologia 300 - *Altri trasferimenti in conto capitale*, con residui attivi pari a euro 580.356,10 (di cui euro 214.943,34 formati nel 2019 e 365.412,76 in esercizi precedenti) e con percentuale complessiva di riscossione del 23,80%.

TABELLA N. 10 - TIPOLOGIE DI ENTRATE NON OGGETTO DI ACCANTONAMENTO NEL 2019

Titolo - Tipologia	Residui attivi formati nell'esercizio 2019 (a)	Residui attivi degli esercizi precedenti (b)	Totale residui attivi (c) = (a) + (b)	Fondo crediti di dubbia esigibilità (e)
Titolo 3: Entrate extratributarie				
Tipologia 500: Rimborsi e altre entrate correnti	82.746,59	43.902,63	126.649,22	0,00
Titolo 4: Entrate in conto capitale				
Tipologia 300: Altri trasferimenti in conto capitale	214.943,34	365.412,76	580.356,10	0,00
Totale	297.689,93	409.315,39	707.005,32	0,00

Nonostante la laconicità della risposta dell'Amministrazione, la quale, in riferimento alle entrate del Titolo IV, tipologia 300, rappresenta la natura di crediti derivanti da "finanziamenti", non sono emersi elementi tali da palesare l'incongruità dell'accantonamento.

Il Collegio pone, comunque, all'attenzione dell'Ente che, in base all'ordinamento contabile, soggiace ad un onere di adeguata ponderazione e motivazione l'esclusione dal calcolo del FCDE delle entrate che, ponendosi al di fuori della tassativa elencazione recata dal principio applicato della contabilità finanziaria, presentino le caratteristiche della dubbia e difficile esazione (d.lgs. n. 118/2011, allegato n. 4/2, § 3.3 ed esempio n. 5), al precipuo scopo di contenere il rischio della destinazione delle medesime alla copertura di spese esigibili, seguendo criteri di gestione finanziaria improntati al rispetto di prudenza e razionalità.

4.2.2. Gli organismi partecipati

Con la citata deliberazione istruttoria, è stato richiesto un aggiornamento sui rapporti di partecipazione in atto, all'esito della periodica attività di ricognizione disciplinata dall'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 (TUSP).

TABELLA N. 11 – RAPPORTI DI PARTECIPAZIONE SOCIETARIA ALLA DATA DEL 31 DICEMBRE 2019

NOME PARTECIPATA	QUOTA DI PARTECIPAZIONE	ESITO DELLA RILEVAZIONE ALLA DATA DEL 31.12.2019	NOTE
S.R.R. CATANIA PROVINCIA NORD S.C.P.A.	4,20%	MANTENIMENTO	OBBLIGO DI LEGGE
SERVIZI IDRICI ETNEI S.P.A.	0,76%	CESSIONE/ALIENAZIONE	AVVIATA
GAL TERRE DELL'ETNA S.C.AR.L.	3,06%	MANTENIMENTO	
GAC RIVIERA ETNEA DEI CICLOPI E DELLE LAVE S.C.AR.L.	7,72%	MANTENIMENTO	
IONIAMBIENTE IN LIQUIDAZIONE	7,19%	GIA' IN LIQUIDAZIONE	NORMA REGIONALE
DISTRETTO TAORMINA ETNA S.C.AR.L.	0,63%	MANTENIMENTO	
SVILUPPO TAORMINA ETNA S.R.L. IN LIQUIDAZIONE	1,18%	GIA' IN LIQUIDAZIONE	
SICILYLAND S.P.A.	10%	CESSIONE/ALIENAZIONE	AVVIATA

Il quadro di riferimento, successivo all'approvazione del Piano in esame, non appare significativamente mutato dopo l'adozione della deliberazione del Consiglio comunale n. 68 del 31 dicembre 2019, con cui è stata completata la complessiva analisi dell'assetto delle società presso cui l'Ente deteneva partecipazioni alla fine dell'esercizio 2018.

Come da documentazione raccolta, il Comune ha effettuato analoga ricognizione, per il periodo chiuso al 31 dicembre 2019 (deliberazione consiliare n. 2 del 1° gennaio 2021) e ha approvato il bilancio consolidato per l'anno 2019 (deliberazione consiliare n. 18 del 26 maggio 2021), dopo averne individuato il perimetro di consolidamento (deliberazione consiliare n. 9 del 25 febbraio 2021).

Dall'esame dei risultati economici conseguiti dai distinti organismi, non emergono sintomatici profili critici in ordine alla totale assenza di accantonamenti a titolo di Fondo perdite società partecipate (cfr. tabella n. 4), specialmente considerata la scarsa significatività delle quote di partecipazione.

Ad ogni modo, gli atti acquisiti, da un lato, documentano la carenza di una periodica e completa verifica dei reciproci rapporti di credito e debito con gli enti strumentali e le società controllate e partecipate, da sottoporsi alla puntuale asseverazione dei rispettivi organi di revisione (art. 11, comma 6, lett. j, del d.lgs. n. 118/2011), come stigmatizzato dai componenti del collegio dei revisori anche in sede di approvazione del rendiconto 2019; dall'altro, manifestano l'esistenza di un'ulteriore passività, non considerata all'interno del Piano, per l'obbligazione pecuniaria di euro 10.283,59 verso il GAL Terre dell'Etna S.c.a.r.l.

4.2.3. La situazione della cassa, le anticipazioni di liquidità e l'anzianità dei residui passivi

A seguito di specifica richiesta istruttoria, l'Ente ha messo a disposizione della Sezione informazioni ulteriori circa il ricorso alle anticipazioni di tesoreria di cui al punto 3.1. della Sezione prima del Piano, rassegnando una situazione aggiornata e specificando che, nell'anno 2020, non si è avvalso dell'elevazione del limite, sino a cinque dodicesimi, consentito dall'art. 1, comma 555, della legge n. 160 del 2019.

TABELLA N. 12 - INFORMAZIONI SULLE ANTICIPAZIONI DI TESORERIA

ANTICIPAZIONI DI TESORERIA	Rendiconto esercizio 2016	Rendiconto esercizio 2017	Rendiconto esercizio 2018	Rendiconto esercizio 2019	Pre-consuntivo esercizio 2020
Entità anticipazioni complessivamente corrisposte accertate - Tit. VII	1.396.635,38	4.474.188,00	1.427.965,71	0	25.416,14
Entità anticipazioni complessivamente restituite - impegni Tit. V)	1.396.635,38	4.474.188,00	1.427.965,71	0	25.416,14
Entità anticipazioni non restituite al 31.12	334.336,16	453.719,94	0	0	0
Limite anticipazione concedibile ai sensi dell'art. 222 TUEL	1.972.459,41	3.013.528,00	1.661.862,89	1.691.685,09	1.889.653,78
Entità delle somme maturate per interessi passivi	71,81	14.128,06	2.453,29	0	2,33
Entità massima delle entrate a specifica destinazione utilizzata in termini di cassa ex art. 195 TUEL con corrispondente vincolo sull'anticipazione di tesoreria concedibile	1.043.394,46	1.036.614,37	1.045.694,37	1.883.286,40	1.115.554,57
Esposizione massima di tesoreria	351.000,32	757.656,73	309.890,00	0	25.416,14
Giorni utilizzo anticipazioni	85	365	149	0	1

Nel periodo 2016-2018, il Comune - che non sempre ha rispettato l'obbligo dell'integrale restituzione alla fine dell'esercizio - si è avvalso ripetutamente delle risorse poste a disposizione dall'istituto bancario svolgente il servizio di cassa, con inevitabile

maturazione di somme a titolo di interessi, che, comunque, appaiono di importo contenuto ove si consideri la media del triennio (euro 5.550,00).

Negli anni 2019 e 2020, è stata definita ogni posizione debitoria e il ricorso all'anticipazione è stato ricondotto entro limiti fisiologici, tanto da potersi segnalare un solo utilizzo, per la durata di un giorno, nell'arco dell'intero biennio.

In corrispondenza della riduzione del fenomeno, tuttavia, il Comune, a norma dell'art. 195, comma 2, TUEL, ha costantemente attinto alle entrate a destinazione vincolata negli ultimi 5 anni per importi elevati, al fine di assolvere al pagamento delle spese correnti. Nel 2019 e nel 2020, sono state impiegate risorse vincolate, rispettivamente per euro 1.115.554,57 e euro 1.222.130,09, e non è stato assolto l'onere della ricostituzione delle risorse per 902.282,08 nel 2019 e per 3.340,41 nel 2020.

TABELLA N. 13 - UTILIZZO DELLA CASSA VINCOLATA

UTILIZZO DELLA CASSA VINCOLATA	2016	2017	2018	2019	2020
Fondo di cassa al 31.12			1.654.011,72	213.272,49	1.218.789,68
di cui cassa vincolata	1.043.394,46	1.036.614,37	1.045.694,37	1.115.554,57	1.222.130,09
fondo cassa da ricostituire al 31.12	1.043.394,46	1.036.614,37	-	902.282,08	3.340,41

Il prospetto, peraltro, rappresenta nitidamente che, nell'ultimo biennio 2019-2020, il fondo di cassa è stato integralmente formato da entrate con natura vincolata, disvelando una cronica e strutturale sofferenza della disponibilità di liquidità e un persistente squilibrio nel rapporto diacronico tra i flussi di entrata e di spesa, reso, altresì, evidente dal patologico ritardo nell'esecuzione dei pagamenti.

Nel 2019, infatti, l'indicatore annuale di tempestività registra il preoccupante dato di ben 348,35 giorni, per pagamenti posteriori alla scadenza dell'importo complessivo di euro 2.615.112,89.

In tale quadro, si innesta anche il tema della fruizione delle anticipazioni di liquidità concesse da Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. per euro 501.866,92 nell'anno 2013 (d.l. n. 35/2013) ed euro 755.300,16 nell'anno 2015 (d.l. n. 78 del 2015), per un totale complessivo di euro 1.257.167,08, a fronte delle quali è stato regolarmente costituito il corrispondente Fondo nella parte accantonata del risultato di amministrazione.

Ancora, nel corso del 2019 l'Ente ha beneficiato di un'anticipazione di euro 794.834,25, già estinta, e nel 2020 si è avvalso dei benefici recentemente previsti dall'art. 116

del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, per l'importo di euro 804.174,19 da corrispondere in 30 annualità.

Successivamente all'approvazione del Piano, è, dunque, sopraggiunto un nuovo fattore di irrigidimento della parte corrente della spesa, atto ad incidere sul percorso di risanamento programmato dal Comune.

Il quadro informativo reso dalla documentazione prodotta ha imposto, tuttavia, un approfondimento in merito a una questione cruciale prospettata dall'organo di revisione, nel parere reso in sede di approvazione dell'ultimo documento contabile consuntivo, e sostanzialmente confermata dal responsabile dei servizi finanziari. In considerazione, infatti, della mancata rendicontazione verso Cassa Depositi e Prestiti delle erogazioni ricevute negli esercizi 2013 e 2015, in vista dell'odierna adunanza e nel corso del contraddittorio orale, è stata posta all'attenzione del Comune l'esigenza di una puntuale ricostruzione dell'entità dei debiti certi, liquidi ed esigibili alla cui estinzione era preordinata la liquidità anticipata.

La verifica sulle modalità di effettivo impiego delle somme introitate si è resa oltremodo necessaria specialmente considerato che, dall'analisi della anzianità dei residui passivi anteriori al quinquennio, le informazioni ricavabili dal rendiconto 2019 pongono in evidenza una rilevante mole di debiti piuttosto vetusti che, con riferimento agli esercizi 2013 e precedenti, sfiora la percentuale dell'11% (euro 1.240.401,93 sul totale di euro 11.293.138,08, di cui euro 584.703,74 a titolo di rimborso prestiti).

TABELLA N. 14 - VESTUSTA' DEI RESIDUI PASSIVI

ESERCIZIO DI RIFERIMENTO	RENDICONTO 2019 - RESIDUI PASSIVI				
	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO IV	TITOLO VII	TOTALE SPESE
2013 E PRECEDENTI	179.360,61	70.040,21	584.703,74	406.297,37	1.240.401,93
2014	174.321,32			1.059,03	175.380,35
2015	913.818,81	220.465,82		3.958,16	1.138.242,79
2016	484.297,42	3.958.491,21		6.055,50	4.448.844,13
2017	893.109,87	100.401,28		8.413,58	1.001.924,73
2018	741.421,86	125.823,07		80.951,31	948.196,24
2019	2.017.144,96	236.277,71		86.725,24	2.340.147,91
TOTALE	5.403.474,85	4.711.499,30	584.703,74	593.460,19	11.293.138,08

Le successive integrazioni documentali offerte al Collegio evidenziano quanto a seguire:

- a fronte dell'anticipazione di liquidità ricevuta ai sensi del d.l. n. 35 del 2013, pari a euro 501.866,92, non è stato indicato – come, invece, esplicitamente richiesto – alcun elenco analitico dei relativi pagamenti;

- quanto all'anticipazione di liquidità acquisita ai sensi del d.l. n. 78 del 2015, pari a euro 755.300,16, è stato allegato un prospetto relativo ai pagamenti effettuati tra il 22 dicembre 2015 e il 3 maggio 2016, per un totale di euro 249.230,83. Quanto alla rimanente somma di euro 506.069,33 è stato specificato che la liquidità è confluita nella cassa vincolata.

Le informazioni rese dal Comune palesano, dunque, opacità nell'utilizzo delle anticipazioni fruite e appaiono sintomatiche di un grave sviamento delle risorse acquisite rispetto dalle finalità originarie.

Da un lato, infatti, per gran parte delle somme introitate, non è stata data attuazione alle inderogabili norme che ne imponevano la destinazione all'immediata estinzione dei debiti pregressi, certi, liquidi ed esigibili, entro il termine di trenta giorni dall'erogazione (art. 1, comma 14 del d.l. 35/2013); dall'altro, una parte cospicua delle risorse non spese (nella misura di euro 506.069,33) alimenta la liquidità della cassa vincolata che, a fronte di temporanee deficienze, è utilizzata per adempiere alle obbligazioni che vengono a scadenza.

In proposito, il Collegio richiama il costante monito della Corte costituzionale in ordine all'attenta verifica dell'anomalo impiego di somme che, rese disponibili a seguito di una forma straordinaria di indebitamento a lungo termine per il pagamento di passività specificamente determinate da norme imperative, non potrebbero essere destinate alla rimozione delle condizioni di deficienza strutturale in cui versa la gestione finanziaria degli enti beneficiari, in ragione del palese contrasto formale con i precetti contenuti negli artt. 81, 97, comma 1, e 119, comma 6, Cost. (in particolare, sentenze n. 181 del 2015 e n. 4 del 2020).

4.2.4. La capacità di riscossione delle entrate correnti e la gestione dei residui attivi

Le rilevate deficienze strutturali circa la situazione dei flussi finanziari inerenti alla cassa sono il riflesso della lenta ed esigua capacità di riscossione delle entrate correnti, specialmente di quelle proprie, sia in conto competenza che in conto residui, protratta lungo tutto il periodo 2015-2018.

A seguito dei cospicui tagli ai trasferimenti verso gli enti locali, da parte dello Stato e della Regione siciliana, la leva delle entrate proprie concretizza indubbiamente la principale

fonte cui è demandata l'effettiva copertura delle spese correnti e, specialmente, la doverosa erogazione dei servizi alla comunità amministrata.

Come da prospetti a seguire, si riscontra il seguente contesto, anche alla luce dei dati finanziari più aggiornati acquisiti a seguito dell'istruttoria (per il 2020 l'Ente ha indicato le informazioni di preconsuntivo):

- nel periodo 2015-2018, la capacità media di riscossione delle entrate correnti in conto competenza e in conto residui è stata, rispettivamente, del 47,57% e del 20,98%;

- nel 2019, primo esercizio indicato nel Piano, la capacità di riscossione delle entrate correnti segna un risultato negativo, con una contrazione del -9,10% per quelle accertate nell'esercizio e di -10,92% per i residui attivi. Si rileva, soprattutto, la variazione in diminuzione delle entrate da tributi, pari a -11,31% per la competenza, parzialmente compensata da un buon incremento delle entrate extratributarie di competenza (+20,74%), e di -18,04% per i residui attivi;

- considerando anche i dati di preconsuntivo del 2020, nell'ultimo biennio si segnala, rispetto al 2018, la non significativa variazione in aumento della capacità di riscossione delle entrate di competenza (+0,43%) e una decisiva contrazione di quella per i residui attivi (-9,86%).

Limitando l'analisi ai dati più recenti, si evidenziano, alla fine del presente paragrafo, i valori di maggiore rilievo relativamente alle principali entrate proprie, in riferimento alle quali emerge la critica percentuale di recupero dell'evasione tributaria nell'ultimo triennio: 3,04% nel 2018, 3,97% nel 2019 e 1,91% nel 2020 (tabella n. 21).

L'analisi sull'anzianità dei residui attivi anteriori al quinquennio, come registrati a chiusura del 2019, rivela, infine, la critica consistenza di una cospicua mole di crediti piuttosto vetusti che, con riferimento agli esercizi 2013 e precedenti, si assesta sulla percentuale del 26,6% per le entrate proprie (euro 4.223.101,44 sul totale di euro 15.889.912,50; cfr. tabella n. 22).

Il Comune, in sede di contraddittorio, ha ammesso che, in riferimento alle entrate proprie, permangono le difficoltà derivanti dal recupero dell'evasione, anche in ragione della normativa emergenziale, e ha informato che, quanto alla riscossione dei residui attivi anteriori al 2013, pari a euro 4.223.101,44 (prevalentemente per ruoli di TARSU, ICI e sanzioni del codice della strada, dagli anni 2008 a seguire) l'ufficio preposto ha patito l'assenza del funzionario responsabile e la quiescenza di quello assegnato.

Con riferimento alla presenza di residui attivi vetusti, il Collegio rileva che, sebbene il paragrafo 9.1. del principio contabile applicato della contabilità finanziaria (n. 4.2. del d.lgs. 118/2011) non imponga automaticamente la cancellazione dei residui attivi trascorsi tre anni dalla scadenza del credito non riscosso, tuttavia, il mantenimento di quelli più risalenti, anche oltre il termine ordinario di prescrizione, costituisce un'evenienza eccezionale che deve essere oggetto di adeguata ponderazione da parte dell'ente.

Come già evidenziato dalla giurisprudenza contabile, infatti, *“l'ente non può limitarsi a verificare che continui a sussistere il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, ma deve anche verificare l'effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza; cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o riscuotibile entro termini ragionevoli, esso deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione (art. 230 del Testo unico sugli enti locali, così come ripreso anche dal punto n. 55 del principio contabile n. 3), al termine del quale deve essere eliminato anche da tale conto, con contestuale riduzione del patrimonio”* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, n. n. 60/2021/PRSE).

TABELLA N. 15 – CAPACITA' DI RISCOSSIONE IN CONTO COMPETENZA DELLE
ENTRATE CORRENTI NEL PERIODO 2015-2018

Entrate correnti	Rendiconto 2015			Rendiconto 2016		
	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria	4.510.234,46	2.560.099,22	56,76	4.385.371,51	2.144.470,07	40,9
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	2.011.597,63	1.233.021,86	61,3	1.584.322,86	612.823,47	38,68
Titolo 3 - Entrate extratributarie	710.635,09	242.995,07	34,19	678.534,33	280.068,61	41,28
Totale	7.232.467,18	4.036.116,15	50,75	6.648.228,70	3.037.362,15	40,29
Entrate correnti	Rendiconto 2017			Rendiconto 2018		
	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100 (a)
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria	4.867.144,39	2.029.214,60	41,00	5.170.825,98	2.517.993,46	48,7
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.167.035,09	710.567,24	60,89	1.368.684,89	1.017.685,41	74,35
Titolo 3 - Entrate extratributarie	732.560,89	327.727,11	44,74	1.019.104,27	252.904,35	24,82
Totale	6.766.740,37	3.067.508,95	49,11	7.558.615,14	3.788.583,22	50,12
Capacità media di riscossione periodo 2015-2018						
47,57%						

TABELLA N. 16 – CAPACITA' DI RISCOSSIONE IN CONTO COMPETENZA DELLE
ENTRATE CORRENTI NEL PERIODO 2019-2020

Entrate correnti	Rendiconto 2019			Preconsuntivo 2020			Entrate correnti
	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100 (b)	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100 (c)	
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria	5.586.307,01	2.088.402,92	37,38%	5.857.052,33	2.438.540,17	41,63%	Titolo 1 - Entrate di natura tributaria
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.014.113,97	572.930,00	56,50%	1.500.715,90	1.334.844,42	88,95%	Titolo 2 - Trasferimenti correnti
Titolo 3 - Entrate extratributarie	1.021.503,30	465.384,39	45,56%	964.439,45	434.068,27	45,01%	Titolo 3 - Entrate extratributarie
Totale	7.621.924,28	3.126.717,31	41,02%	8.322.207,68	4.207.452,86	50,56%	Totale

TABELLA N. 17 – VARIAZIONE DELLA CAPACITA' DI RISCOSSIONE IN CONTO COMPETENZA DELLE
ENTRATE CORRENTI NEL PERIODO 2018-2020

Entrate correnti	Variazione delle riscossioni nel 2019 rispetto al 2018	Variazione delle riscossioni nel 2020 (preconsuntivo) rispetto al 2019	Variazione delle riscossioni nel 2020 (preconsuntivo) rispetto al 2018
	Riscossioni b-a %	Riscossioni c-b %	Riscossioni c-a %
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria	-11,31%	4,25%	-7,06%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	-17,86%	32,45%	14,59%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	20,74%	0,55%	20,19%
Totale	-9,10%	9,53%	0,43%

TABELLA N. 18 - CAPACITA' DI RISCOSSIONE IN CONTO RESIDUI DELLE
ENTRATE CORRENTI NEL PERIODO 2015-2018

Entrate correnti	Rendiconto 2015			Rendiconto 2016		
	Residui (RS)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/RS)*100	Residui (RS)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/RS)*100
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria	4.387.538,77	959.225,01	21,86%	5.355.149,04	748.906,43	13,98%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.278.114,31	1.037.589,73	81,18%	886.102,30	671.478,26	75,78%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	3.392.925,28	311.114,43	9,17%	3.390.311,42	358.313,30	10,57%
Totale	9.058.578,36	2.307.929,17	25,48%	9.631.562,76	1.778.697,99	18,47%
Entrate correnti	Rendiconto 2017			Rendiconto 2018		
	Residui (RS)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/RS)*100	Residui (RS)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/RS)*100 (a)
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria	6.847.144,05	778.500,05	11,37%	8.900.958,79	2.531.072,87	28,44%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	1.024.513,79	657.192,14	64,15%	821.393,17	441.412,94	53,74%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	3.428.805,17	365.875,94	10,67%	3.466.453,88	199.150,60	5,75%
Totale	11.300.463,01	1.801.568,13	15,94%	13.188.805,84	3.171.636,41	24,05%
Capacità media di riscossione periodo 2015-2018						
20,98%						

TABELLA N. 19 - CAPACITA' DI RISCOSSIONE IN CONTO RESIDUI DELLE
ENTRATE CORRENTI NEL PERIODO 2019-2020

Entrate correnti	Rendiconto 2019			Preconsuntivo 2020		
	Residui (RS)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (RS/R)*100 (a)	Residui (RS)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (RS/R)*100 (a)
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria	8.978.918,13	933.153,16	10,39%	11.527.154,06	1.419.556,48	12,31%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	701.128,15	636.949,93	90,85%	505.362,13	441.183,91	87,30%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	4.033.503,20	230.390,51	5,71%	4.352.788,44	463.305,98	10,64%
Totale	13.713.549,48	1.800.493,60	13,13%	16.385.304,63	2.324.046,37	14,18%

TABELLA N. 20 – VARIAZIONE DELLA CAPACITA' DI RISCOSSIONE IN CONTO RESIDUI DELLE
ENTRATE CORRENTI NEL PERIODO 2018-2020

Entrate correnti	Variazione delle riscossioni residui attivi nel 2019 rispetto al 2018	Variazione delle riscossioni residui attivi nel 2020 (preconsuntivo) rispetto al 2019	Variazione delle riscossioni residui attivi nel 2020 (preconsuntivo) rispetto al 2018
	Riscossioni b-a %	Riscossioni c-b %	Riscossioni c-a %
Titolo 1 - Entrate di natura tributaria	-18,04%	1,92%	-16,12%
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	37,11%	-3,55%	33,56%
Titolo 3 - Entrate extratributarie	-0,03%	4,93%	4,90%
Totale	-10,92%	1,05%	-9,86%

TABELLA N. 21 – CAPACITA' DI RISCOSSIONE NEL TRIENNIO 2018-2020 DELLE ENTRATE PROPRIE E DELL'EVASIONE TRIBUTARIA

ENTRATA CORRENTE	Rendiconto 2018			Rendiconto 2019			Preconsuntivo 2020		
	Accertamenti	Riscossioni competenza	Riscossioni %	Accertamenti	Riscossioni competenza	Riscossioni %	Accertamenti	Riscossioni competenza	Riscossioni %
IMU	1.064.073,83	964.466,18	90,64	1.144.073,83	961.058,03	84,00	1.350.000,00	1.227.000,45	90,89
ICI									
TARSU/TIA/TARI	1.455.235,95	630.475,14	43,32	1.450.723,74	603.212,97	41,58	1.450.727,28	260.977,15	17,99
RECUPERO EVASIONE TRIBUTARIA	1.663.887,69	50.569,45	3,04	1.775.818,40	70.563,33	3,97	2.080.166,00	39.823,59	1,91
ADDIZIONALE IRPEF	205.241,33	114.440,40	55,76	432.478,66	252.015,08	58,27	455.808,96	314.501,38	69,00
TOSAP/COSAP	39.237,37	38.026,30	96,91	61.270,23	58.857,18	96,06	44.742,53	44.676,53	99,85
IMPOSTA COMUNALE SULLA PUBBLICITA'	6.739,54	5.907,47	87,65	6.896,93	6.238,41	90,45	6.301,82	5.416,45	85,95
CANONI SU IMPIANTI PUBBLICITARI									
DIRITTI SULLE PUBBLICHE AFFISSIONI	948,71	461,80	48,68	511,58	402,58	78,69	106,00	106,00	100,00
VENDITA DI BENI									
ENTRATE DALLA VENDITA E DALL'EROGAZIONE DI SERVIZI	464.134,04	136.710,54	29,45	509.790,90	179.192,97	35,15	569.806,91	179.561,09	31,51
PROVENTI DERIVANTI DALLA GESTIONE DEI BENI	131.922,33	71.906,32	54,51	186.094,06	124.926,53	67,13	156.834,76	103.699,00	66,12
ENTRATE DERIVANTI DALL'ATTIVITA' DI CONTROLLO E REPRESSIONE DELLE IRREGOLARITA' E DEGLI ILLECITI	332.222,28	30.821,37	9,28	120.068,79	38.461,73	32,03	98.791,05	31.473,35	31,86
TOTALE	5.363.643,07	2.043.784,97	38,10	5.687.727,12	2.294.928,81	40,35	6.213.285,31	2.207.234,99	35,52

TABELLA N. 22 – VESTUSTA' DEI RESIDUI ATTIVI

ESERCIZIO DI RIFERIMENTO	RENDICONTO 2019 - RESIDUI ATTIVI						
	TITOLO I	TITOLO II	TITOLO III	TITOLO IV	TITOLO VI	TOTALE ENTRATE	ENTRATE PROPRIE (TIT. I E III)
2013 E PRECEDENTI	1.662.584,95	47.159,01	2.560.516,49	38.408,83	4.962.722,83	9.271.392,11	4.223.101,44
2014	1.152.065,72		143.671,81			1.295.737,53	1.295.737,53
2015	1.112.367,82		122.017,85	327.003,93		1.561.389,60	1.234.385,67
2016	997.605,39		116.135,20			1.113.740,59	1.113.740,59
2017	1.116.210,25	17.019,21	271.815,30			1.405.044,76	1.388.025,55
2018	1.998.415,84		582.482,68			2.580.898,52	2.580.898,52
2019	3.497.904,09	441.183,91	556.119,11	354.943,34		4.850.150,45	4.054.023,20
TOTALE	11.537.154,06	505.362,13	4.352.758,44	720.356,10	4.962.722,83	22.078.353,56	15.889.912,50

5.1. Misure per il ripiano del disavanzo e gli equilibri di bilancio

Rinviando alla rappresentazione di sintesi della tabella n. 1, l'Ente, per il ripiano della massa passiva da disavanzo ordinario e da riaccertamento straordinario dei residui, ha previsto di imputare quote annuali di disavanzo di importo variabile e progressivamente crescente nel primo quinquennio, prendendo avvio nel 2019 con l'importo di euro 141.637,11, sino a raggiungere nel 2024 la cifra di euro 166.637,11. Dal 2025 sino al 2033 è mantenuta una quota costante di rientro per euro 268.155,41.

Tale impostazione del Piano presenta due profili critici.

Innanzitutto, è stata già oggetto di approfondimento la questione relativa alla misura del disavanzo della gestione effettivamente determinatosi a chiusura dell'esercizio 2018 (§ 4.1.1.), ossia con l'ultimo rendiconto approvato al momento dell'adozione del Piano, ponendo in evidenza il manifestarsi di un ulteriore componente della massa passiva, pari all'importo di euro 775.573,52, non incluso nel documento e sul quale non operano le fonti di copertura individuate dall'Ente.

Nell'anno 2019, primo esercizio di vigenza temporale del Piano, è stata anche rilevata un'evoluzione negativa della parte disponibile del risultato di amministrazione, con il sopraggiungere di una nuova quota di disavanzo scaturente della gestione ordinaria, pari a euro 117.192,28.

In secondo luogo, le misure di ripiano del disavanzo manifestano un peso più contenuto sui primi cinque anni e condensano la loro maggiore incidenza sugli esercizi più lontani, allontanando il Piano all'esame dal modello ideale delineato dalla giurisprudenza contabile per il quale il *«ricorso al piano di riequilibrio [...] non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti in un esteso arco di tempo, ma principalmente nell'adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi dei debiti, misure che devono incidere maggiormente nei primi anni previsti dal piano per poi stabilizzarsi negli anni successivi. Si deve cioè dimostrare di poter garantire in prospettiva un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo»* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 5/2018).

La medesima Sezione ha anche osservato che il percorso di risanamento, vincolando le future gestioni, dovrebbe *«privilegiare un maggior peso delle misure nei primi anni del medesimo piano e, preferibilmente, negli anni residui di attività della consiliatura e comunque nei primi 5 anni»* (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/2012).

Circa tale aspetto, il Comune rileva che sui primi anni del Piano grava principalmente il peso dell'estinzione dei debiti fuori bilancio oggetto di riconoscimento e di accordo con i creditori.

Nonostante i dati del consuntivo 2019 sanciscano l'aggravarsi del disavanzo complessivo dell'Ente, tuttavia, il raffronto tra il risultato raggiunto in termini di equilibrio economico-finanziario e quello oggetto di programmazione segna il raggiungimento dell'obiettivo prefisso nel primo anno Piano, per l'apporto preponderante della contrazione della spesa corrente (euro -2.429.310,65). L'equilibrio di parte corrente, infatti, rileva un differenziale positivo di euro 2.334.513,67, con un avanzo economico di euro 1.543.813,69 e un equilibrio finale di euro 1.628.283,98.

Il conseguimento degli obiettivi del pareggio di bilancio, a chiusura del 2019, segna una continuità con il precedente periodo 2016-2018, lungo il quale l'Ente ha costantemente certificato il rispetto del saldo di finanza pubblica, come da documentazione acquisita in istruttoria.

TABELLA N. 23 – EQUILIBRIO DI BILANCIO

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO		RIEQUILIBRIO - ANNO 20'19	RENDICONTO 2019	DIFFERENZA
FPV PER SPESE CORRENTI ISCRITTO IN ENTRATA	(+)	196.514,89	196.514,89	
RECUPERO DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ESERCIZIO PRECEDENTE	(-)	141.637,11	141.637,11	
ENTRATE TITOLI 1-2-3	(+)	8.432.774,22	7.621.924,48	-810.849,74
SPESE TITOLO 1 - SPESE CORRENTI	(-)	8.442.823,11	6.013.512,46	-2.429.310,65
FPV SPESA CORRENTI IN ENTRATA	(-)		83.947,24	83.947,24
SPESE TITOLO 4 - QUOTE DI CAPITALE AMM.TO MUTUI E PRESTITI	(-)	1.324.995,28	1.319.829,52	-5.165,76
DI CUI FAL		800.000,00		
SOMMA FINALE		-1.280.166,39	259.513,04	1.539.679,43
UTILIZZO AVANZO DI AMM.ZIONE PER SPESE CORRENTI	(+)	136.637,11	136.637,11	
ENTRATE DI PARTE CAPITALE DESTINATE A SPESE CORRENTI	(+)	352.829,30	1.147.663,54	794.834,24
DI CUI PER ESTINZIONE ANTICIPATA DI PRESTITI			794.834,24	
EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE		-790.699,98	1.543.813,69	2.334.513,67
ENTRATE TITOLI 4-5-6	(+)	8.147.205,10	1.476.867,54	-6.670.337,56
ENTRATE DI PARTE CAPITALE DESTINATE A SPESE CORRENTI IN BASE A SPECIFICHE DISPOSIZIONI DI LEGGE O DEI PRINCIPI CONTABILI	(-)	352.829,30	1.147.663,54	794.834,24
SPESE TITOLO 2 - SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)	7.003.675,82	244.733,71	-6.758.942,11
EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE		790.699,98	84.470,29	-706.229,69
RISULTATO DI COMPETENZA		0,00	1.628.283,98	1.628.283,98
RISORSE ACCANTONATE STANZIATE NEL BILANCIO DELL'ESERCIZIO 2019	(-)		1.410.495,02	
RISORSE VINCOLATE NEL BILANCIO	(-)		240.515,86	
EQUILIBRIO DI BILANCIO			-22.726,90	
VARIAZIONI ACCANTONAMENTI EFFETTUATI IN SEDE DI RENDICONTO	(-)		713.635,44	
EQUILIBRIO COMPLESSIVO			-736.362,34	

5.2. Misure di risanamento per debiti fuori bilancio e passività potenziali

Nel rinviare all'analisi offerta nei precedenti paragrafi § 4.1.2 e 4.1.3, occorre rilevare quanto segue.

Con riferimento ai debiti fuori bilancio, l'Ente ha già riconosciuto parte dei debiti fuori bilancio per euro 1.870.924,36, che, in rapporto alla cifra inserita all'interno del Piano (euro 2.121.771,20), costituisce l'88% del totale.

In base alle successive integrazioni documentali rese per l'odierna adunanza, l'ammontare dei pagamenti verso i creditori nel periodo 2020-2021 corrisponde al 39,72% della corrispondente massa passiva, per complessivi euro 743.106,71 (euro 268.248,57 nel 2020 ed euro 474.858,14 nel 2021). Considerando che l'esercizio 2021 è ancora in corso (con un obiettivo da raggiungere pari a euro 565.332,40), ci si limita a evidenziare uno

scostamento di euro 428.444,13 rispetto al ritmo dell'estinzione dei debiti cadenzata del Piano, nella considerazione che i pagamenti che ricadevano nel biennio 2019-2020 erano indicati nell'importo di euro 696.692,70 (cfr. tabella n. 2).

Si ribadisce, inoltre, che – come osservato - in assenza della conclusione dell'accordo con Banca Sistema S.p.A. e considerato l'emergere di nuove passività pregresse, in parziale scostamento rispetto alla quantificazione e alla scansione temporale del ripiano previsto, il Comune dovrà immediatamente riconoscere e finanziare, con risorse del bilancio in corso di gestione, debiti di notevole importo, per complessivi euro 413.717,60.

Nel rinviare ai profili di dubbio circa la congruità, in generale, del Fondo contenzioso (§ 4.1.3), in merito all'obiettivo di un maggiore accantonamento per il suo adeguamento a chiusura del 2019, si osserva che quest'ultimo è asceso al valore di euro 964.428,56, senza, peraltro, ricevere il parere favorevole dell'organo di revisione. L'importo registrato a consuntivo, infatti, non rispecchia il risultato che avrebbe dovuto attendersi in base alle misure adottate nel Piano, per le quali, in relazione all'esercizio 2019, è stato pianificato un incremento di euro 10.000,00 rispetto al precedente esercizio, sino, dunque, a raggiungere la cifra di euro 969.428,56.

5.3. Misure relative alle entrate

Per il risanamento della situazione finanziaria, l'Ente ha programmato misure volte alla correzione dei fattori di squilibrio che gravano sull'acquisizione delle risorse proprie, puntando all'incremento dei tributi e al potenziamento della capacità di riscossione.

In particolare, all'interno del Piano, il Comune:

a) dichiara di avere già elevato l'aliquota dell'addizionale comunale relativa all'IRPEF sino a raggiungere il tetto massimo consentito, con la deliberazione n. 20 del 27 marzo 2019;

b) prevede di raggiungere l'aliquota più alta dell'IMU con apposito provvedimento consiliare;

c) programma un significativo contrasto dell'evasione tributaria, mirando, in primo luogo, alla riorganizzazione del competente ufficio e, in prospettiva futura, all'esternalizzazione del servizio;

d) espone l'incremento generale dell'accertamento delle entrate correnti e, considerato il risultato conseguito nel 2018 (euro 7.558.615,14), si propone di ottenere un

miglioramento più deciso nel periodo 2019-2022 (più specificamente: euro 8.432.774,22 nel 2019; euro 8.802.878,74 nel 2020; euro 8.685.537,39 nel 2021; euro 8.555.625,21 nel 2022), per poi considerare a un volume costante di entrate correnti, determinato in euro 7.008.868,73.

In base ai dati raccolti in istruttoria, la determinazione in aumento dell'aliquota dell'IMU è stata adotta con la deliberazione del Consiglio comunale n. 21 del 14 luglio 2020 mentre, sul fronte del potenziamento dell'attività di riscossione coattiva, l'Ente segnala che le sopravvenienze normative, succedutesi nel corso dell'emergenza epidemiologica, hanno reso necessario il rinvio delle procedure di esternalizzazione del servizio.

Dall'esame dei dati finanziari richiesti e pervenuti, si ricava uno scostamento dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi prefissi.

In particolare, come già osservato nel precedente paragrafo § 4.2.4., allo stato attuale è dato registrare quanto segue:

- una fiacca variazione in aumento della capacità di riscossione delle entrate di competenza nel biennio 2019-2020 (+0,43%);
- una decisiva contrazione della riscossione dei residui attivi (-9,86%);
- la critica situazione circa il recupero dell'evasione tributaria nell'ultimo triennio (3,04% nel 2018, 3,97% nel 2019 e 1,91% nel 2020).

Inoltre, il raffronto tra il volume degli accertamenti programmati nel Piano in relazione alle entrate correnti e i valori registrati a consuntivo 2019 e preconsuntivo 2020, evidenziano una discrasia per i seguenti valori negativi: euro -810.894,94 nel 2019 e - 480.671,07 nel 2020.

Come già rilevato in precedenza, il Comune, in sede di contraddittorio, ha confermato il permanere di condizioni che hanno ostacolato il miglioramento della capacità di riscossione (cfr. § 4.2.4.).

TABELLA N. 24 - RAFFRONTO ENTRATE CORRENTI PROGRAMMATE E REALIZZATE

Entrate correnti	2019			2020		
	PRFP (A)	Rendiconto (B)	Differenza (B-A)	PRFP (A)	Preconsuntivo (B)	Differenza (B-A)
TITOLO 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	5.931.495,12	5.586.307,01	- 345.188,11	6.272.836,48	5.857.052,33	- 415.784,15
TITOLO 2 - Trasferimenti correnti	1.350.439,32	1.014.113,97	- 336.325,35	1.341.131,27	1.500.715,90	159.584,63
TITOLO 3 - Entrate extratributarie	1.150.839,78	1.021.503,30	- 129.336,48	1.188.911,00	964.439,45	- 224.471,55
TOTALE	8.432.774,22	7.621.924,28	- 810.849,94	8.802.878,75	8.322.207,68	- 480.671,07

5.4. Misure per la revisione della spesa

L'Ente ha delineato il percorso di riequilibrio confidando nella capacità di riacquistare positivi margini di miglioramento della propria situazione finanziaria attraverso il significativo decremento della spesa di parte corrente. In particolare, le previsioni sono principalmente proiettate sugli aggregati di spesa concernenti il personale, nella misura del 25,91% entro il primo quinquennio, in conseguenza della fuoriuscita dei dipendenti in organico per ragioni di quiescenza, e l'acquisizione di beni e servizi. Con riferimento a quest'ultima voce, l'obiettivo primario muove dal contenimento delle spese per la fornitura di energia elettrica a decorrere dal 2020.

Le informazioni acquisite in fase istruttoria, soprattutto alla luce della situazione aggiornata ai dati del consuntivo del 2019 e del preconsuntivo del 2020, rilasciano un quadro di miglioramento sul fronte della spesa corrente che registra variazioni in diminuzione, rispettivamente, del -2,48% e del -3,48%, per un totale di -5,87%.

Le misure di risanamento beneficiano specialmente della consistente riduzione degli impegni per redditi da lavoro dipendente (-2,54% nel 2019 e -25,34% nel 2020), macroaggregato sul quale si concentra il peso maggiore della complessiva spesa di entrambi gli esercizi (30,56% nel 2019 e 30,60% nel 2020).

Nel 2019, invece, la spesa per l'acquisizione dei beni e servizi subisce l'aumento del 7,64% e la sua successiva riduzione nel 2020 non compensa il complessivo effetto incrementativo dell'aggregato rispetto al 2018 (+2,72%).

Gli elementi descrittivi del Piano non si soffermano sulle specifiche misure organizzative attraverso le quali l'Ente intende perseguire e consolidare nel tempo il previsto contenimento della spesa per energia elettrica dal 2020, tuttavia, su esplicita richiesta della Sezione, è stata messa a posizione una dettagliata relazione del professionista incaricato, quale Esperto della Gestione Energetica, che ha indicato le diverse azioni che potranno determinare, dal 2021, risparmi stimati in circa euro 160.000 all'anno.

TABELLA N. 25 – RAFFRONTO TRA SPESE NEL PERIODO 2018-2020

Spese per macroaggregati: spese correnti - impegni	Rendiconto 2018		Rendiconto 2019		Preconsuntivo 2020		Variazione degli impegni nel 2019 rispetto al 2018	Variazione degli impegni nel 2020 (preconsuntivo) rispetto al 2019	Variazione degli impegni nel 2020 (preconsuntivo) rispetto al 2018
	Impegni (a)	Pagamenti	Impegni (b)	Pagamenti	Impegni (c)	Pagamenti	Impegni (b-a)/b %	Impegni (c-b)/b %	Impegni (c-a)/a %
101 - Redditi da lavoro dipendente	2.440.350,98	2.198.423,20	2.378.686,82	2.092.313,48	1.775.942,97	1.729.155,61	-2,53%	-25,34%	-27,23%
102 - Imposte e tasse a carico dell'ente	171.027,72	155.456,91	168.694,79	149.221,26	126.788,03	123.576,56	-1,36%	-24,84%	-25,87%
103 - Acquisto di beni e servizi	2.450.479,22	1.054.719,13	2.637.649,43	1.244.378,21	2.517.152,52	1.532.026,08	7,64%	-4,57%	2,72%
104 - Trasferimenti correnti	210.699,17	37.023,35	125.945,55	8.650,00	169.186,96	77.398,83	-40,22%	34,33%	-19,70%
107 - Interessi passivi	416.689,96	412.189,96	367.959,40	367.959,40	305.579,33	300.579,33	-11,69%	-16,95%	-26,67%
108 - Altre spese per redditi da capitale									
109 - Rimborsi e poste correttive delle entrate	14.958,51		82.208,78	1.543,90	70.574,26	40.556,04			
110 - Altre spese correnti	462.478,01	41.625,30	252.367,69	132.301,25	839.229,78	495.126,22	-45,43%	232,54%	81,46%
100 - Totale Titolo I	6.166.683,57	3.899.437,85	6.013.512,46	3.996.367,50	5.804.453,85	4.298.418,67	-2,48%	-3,48%	-5,87%

TABELLA N. 26 - INCIDENZA SPESA DEL PERSONALE SULLA SPESA CORRENTE

Spese per macroaggregati: spese correnti - impegni	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019	Preconsuntivo 2020
	Impegni		
101 - Redditi da lavoro dipendente (a)	2.440.350,98	2.378.686,82	1.775.942,97
100 - Totale Titolo I (b)	6.166.683,57	6.013.512,46	5.804.453,85
Incidenza (c=a/b)%	39,57%	39,56%	30,60%

6. Conclusioni

All'esito della disamina delle diverse questioni indicate nei punti precedenti, la Sezione riassume, nei termini a seguire, i diversi profili critici che sono ostativi ad un positivo giudizio di congruenza sul Piano all'esame.

6.1. In ordine alla corretta determinazione delle diverse componenti del disavanzo di amministrazione (§ 4.1.1.), formatosi a chiusura dell'esercizio 2018 e sulla base del quale è stato elaborato il presente Piano, il Comune, nel discostarsi dall'ordinamento contabile e, specialmente, dalle puntuali prescrizioni ministeriali che disciplinano la materia, è sostanzialmente incorso in una manipolazione del dato finanziario, in distonia con il principio generale (o postulato) n. 5 della *veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità* (allegato n. 1 del d.lgs. n. 118/2011).

L'esito finale di tale operazione consiste nell'avere scorporato dal nuovo disavanzo prodottosi a chiusura dell'esercizio 2018 (euro 2.054.238,22) una quota (euro 775.573,52) che, sottratta a quella effettivamente confluita all'interno del Piano (euro 1.278.664,70), è stata

aggregata all'ammontare del disavanzo da riaccertamento straordinario, da ripianare nel maggiore tempo che residuerà oltre la durata del Piano, con la conseguenza che, nel corso della manovra di riequilibrio, è stata programmata una spesa maggiore a quella che, in ipotesi, sarebbe stata consentita, in conseguenza delle minori risorse da destinare al ripiano del predetto disavanzo.

La manifestazione di tale componente della massa passiva non considerata all'interno del documento di programmazione finalizzato al ripiano pluriennale, in riferimento alla quale non operano le fonti di copertura individuate dall'Ente e a cui consegue un alleggerimento della quota annuale del disavanzo che avrebbe dovuto essere effettivamente recuperato, già di per sé pregiudica in radice una valutazione positiva sul Piano, la cui congruità, in termini di rapporto tra mezzi e obiettivo del risanamento, è compromessa dalla mancanza della rappresentazione veridica e corretta della situazione finanziaria e contabile di partenza (Sezioni Riunite in speciale composizione, sentenza n. 20/2017), che costituisce l'ineludibile priorità logica del giudizio prognostico rimesso alla Sezione di controllo (Sezioni Riunite in speciale composizione, sentenza n. 3/2020).

6.2. Nonostante l'impegno profuso dal Comune nel procedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio (§§ 4.1.2. e 5.2.), il Collegio osserva che, allo stato attuale, nel perdurare dell'assenza dell'accordo di rateizzazione con Banca Sistema S.p.A., con la quale i tentativi non andati a buon fine coprono ormai l'arco degli ultimi 12 mesi, e considerato l'ulteriore emergere di passività pregresse, si delinea una situazione che è idonea a determinare uno scostamento dalla quantificazione e dalla scansione temporale del ripiano previsto per i debiti fuori bilancio, considerato il sussistere di situazioni che impongono al Comune il tempestivo riconoscimento e finanziamento, con risorse del bilancio in corso di gestione, di debiti di notevole importo, per complessivi euro 413.717,60, potenzialmente privi di copertura finanziaria.

Quanto all'estinzione delle obbligazioni passive nel frattempo ricondotte in bilancio, considerato che l'esercizio 2021 è ancora in corso (con un obiettivo ancora da raggiungere di euro 565.332,40, in termini di pagamenti da effettuare), si registra, comunque, uno scostamento di euro 428.444,13 rispetto al ritmo dell'estinzione dei debiti cadenzata del Piano, nella considerazione che i pagamenti che ricadevano nel biennio 2019-2020 erano indicati nell'importo di euro 696.692,70.

6.3. In relazione alle passività potenziali da contenzioso esistenti al momento dell'approvazione del Piano (§§ 4.1.3. e 5.2.), l'importo del pertinente fondo accantonato nel risultato di amministrazione (euro 959.428,56 nel 2018 ed euro 964.428,56 nel 2019, senza ricevere, peraltro, il parere di congruità dell'organo di revisione) si manifesta inferiore all'ammontare complessivo stimato in base degli elementi offerti dalla documentazione acquisita (euro 1.124.000).

Quanto all'impostazione del Piano in merito a tale obiettivo di risanamento, appare un fattore di criticità la circostanza che il Comune, pur quantificando in euro 1.448.366 la massa passiva da contenzioso, non abbia ritenuto di procedere al tempestivo adeguamento dell'apposito accantonamento ma ne ha abbia solo pianificato il progressivo incremento per quote crescenti nell'arco dei successivi quindici anni.

In direzione antitetica al modo in cui ha operato l'Ente, in base al quadro normativo di riferimento (d.lgs. n. 118/2011, allegato n. 4/2, *principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria*, § 5.2, lettera h), gli accantonamenti per il pagamento degli oneri derivanti dal rischio di una futura sentenza di soccombenza devono necessariamente essere già realizzati in misura congrua al momento dell'insorgenza del giudizio, nell'ottica di prevenire l'assenza di copertura finanziaria per debiti fuori bilancio e allo scopo prudenziale di limitare la capacità di spesa dell'ente a tutela degli equilibri di bilancio.

L'insufficienza degli accantonamenti imposti *ex lege*, pertanto, proietta ombre sulla trasparenza del risultato di amministrazione, impedendone la sua corretta rappresentazione. L'emergere, inoltre, di nuovo contenzioso, palesa la sottostima del risultato di amministrazione registrato dall'ultimo rendiconto approvato, a chiusura del 2019.

Ad ogni modo, la quota di maggiore incremento del fondo effettuata dall'Ente nell'anno 2019 (euro 964.428,56) non rispecchia neppure le previsioni del Piano (euro 969.428,56).

6.4. I dati finanziari raccolti manifestano il perdurare di fattori critici in ordine alla situazione della liquidità dell'Ente e alla mole di residui passivi vetusti (§ 4.2.3.) Nell'ultimo biennio 2019-2020, il fondo di cassa è stato integralmente formato da entrate con natura vincolata, disvelando una cronica e strutturale sofferenza della disponibilità di liquidità e un persistente squilibrio nel rapporto diacronico tra i flussi di entrata e di spesa, reso, altresì,

evidente dal patologico ritardo nell'esecuzione dei pagamenti (348,35 giorni per pagamenti posteriori alla scadenza dell'importo complessivo di euro 2.615.112,89, nell'anno 2019).

L'Ente ha fatto ricorso, nel tempo, a diverse anticipazioni di liquidità (nel 2013 e nel 2015, per un totale di euro 1.257.167,08) e, da ultimo, anche nel 2020 (804.174,19 da corrispondere in 30 annualità), così da far sopraggiungere un nuovo fattore di irrigidimento della parte corrente della spesa atto ad incidere sul percorso di risanamento programmato dal Comune.

Particolarmente significativo è il quadro informativo circa l'utilizzo delle erogazioni ricevute a titolo di anticipazioni di liquidità negli esercizi 2013 e 2015. Le informazioni rese dal Comune palesano opacità nell'utilizzo delle anticipazioni fruite e appaiono sintomatiche di un grave sviamento delle risorse acquisite rispetto dalle finalità originarie, che ne imponevano la destinazione all'immediata estinzione dei debiti pregressi, certi, liquidi ed esigibili.

Da un lato, per euro 501.866,92, non è stata data indicazione analitica dei relativi pagamenti; dall'altro, una parte cospicua delle risorse non spese, nella misura di euro 506.069,33, alimenta la liquidità della cassa vincolata che, a fronte di temporanee deficienze, è utilizzata per adempiere alle obbligazioni che vengono a scadenza.

Il regolare flusso di cassa non sembra destinato, in prospettiva, ad un miglioramento, considerati, specialmente, gli effetti della normativa emergenziale e la mancata attivazione di misure strutturali per il potenziamento della riscossione (§§ 4.2.4 e 5.3).

In base agli ultimi dati disponibili, infatti, si registrano: una fiacca variazione in aumento della capacità di riscossione delle entrate di competenza nel biennio 2019-2020 (+0,43%); una decisiva contrazione della riscossione dei residui attivi (-9,86%); la critica situazione in merito al recupero dell'evasione tributaria nell'ultimo triennio (3,04% nel 2018, 3,97% nel 2019 e 1,91% nel 2020). Inoltre, il raffronto tra il volume degli accertamenti programmati nel Piano in relazione alle entrate correnti e i valori registrati a consuntivo 2019 e preconsuntivo 2020, evidenziano una discrasia per i seguenti valori negativi: euro - 810.894,94 nel 2019 e -480.671,07 nel 2020.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, all'esito dell'esame e sulla base della documentazione in atti, delibera di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Fiumefreddo di Sicilia, avendone valutato la non congruenza ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente.

ORDINA

che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e al Collegio dei revisori del Comune di Fiumefreddo di Sicilia, nonché all'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica

e

che la medesima deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso a Palermo, nella camera di consiglio da remoto in data 29 giugno 2021.

L'ESTENSORE

Tatiana Calvitto

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria in data 16 luglio 2021.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)