



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti Sezione di controllo  
per la Regione siciliana

nell'adunanza del 7 settembre 2021 svolta in videoconferenza composta dai seguenti magistrati:

|                  |           |                        |
|------------------|-----------|------------------------|
| Salvatore        | PILATO    | Presidente             |
| Adriana          | PARLATO   | Consigliere            |
| Alessandro       | SPERANDEO | Consigliere - relatore |
| Giuseppe         | GRASSO    | Consigliere            |
| Luciano          | ABBONATO  | Consigliere            |
| Tatiana          | CALVITTO  | Referendario           |
| Antonio          | TEA       | Referendario           |
| Massimo Giuseppe | URSO      | Referendario           |

\*\*\*\*\*

visto il R.D. n. 1214/1934, e successive modificazioni;

vista la L. n. 20/1994, e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del D.lgs. n. 655/1948, come sostituito dal D.lgs. n. 200/1999;

visto il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) di cui D.lgs. n. 267/2000, e successive modificazioni, e, in particolare, l'art. 148 *bis*;

visto l'art. 7, comma 7, della L. n. 131/2003;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della L. n. 266/2005, in combinato con il successivo comma 610, che dispone l'applicazione delle previsioni contenute nella già menzionata legge "nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";

viste le linee guida e relativi questionari di cui delibera n. 166/2018/INPR di questa Sezione dirette agli Organi di revisione economico finanziaria degli Enti locali, per

l'attuazione dell'art. 1, commi 166-168, della L. n. 266/2005, con riferimento al rendiconto della gestione 2017;

viste le linee guida e relativi questionari di cui delibera n. 149/2019/INPR di questa Sezione dirette agli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali, per l'attuazione dell'art. 1, commi 166-168, della L. n. 266/2005, con riferimento al rendiconto della gestione 2018;

visto l'art. 148-*bis* del Tuel nella formulazione derivante dal D.L. n. 174/2012, convertito nella L. 7 dicembre 2012, n. 213;

viste le deliberazioni di questa Sezione n. 51/2017/PRSP, n. 90/2018/PRSP, n.202/2018/PRSP, n. 40/2019/PRSP, n. 107/2019/PRSP, con misure correttive, sui rendiconti 2014, 2015 e 2016, e alla luce del bilancio di previsione 2016/2018 del Comune di Isola delle Femmine (PA);

visti i documenti che approvano i rendiconti 2017, 2018 e i relativi questionari trasmessi alla Sezione;

considerato l'atto di deferimento del Magistrato istruttore n.6641/16.6.2021;

considerato che il Sindaco del Comune di Isola delle Femmine con PEC del 21.6.2021 ha fatto richiesta di audizione personale;

viste le dichiarazioni rese dal Sindaco in sede di audizione svolta il 7.07.2021 e gli atti integrativi trasmessi con PEC del 12.7.2021;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 76/2021, con la quale è stata convocata per la data odierna del 7 settembre 2021, l'adunanza pubblica per decidere in ordine al detto deferimento, contestualmente comunicato all'ente;

considerate le esplicitazioni recate dalla detta ordinanza n. 76/2021 in merito alle cautele adottate ai sensi di legge per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, principalmente di svolgere l'adunanza pubblica in video-conferenza mediante l'applicativo Teams;

esaminate le memorie trasmesse dall'ente con PEC acquisita al protocollo della Sezione con prot. n. 7919/3.09.2021;

esaminata la relazione trasmessa con PEC 31.08.2021 dal Collegio dei revisori;

udito il relatore, Consigliere Alessandro Sperandeo;

vista la presenza in adunanza dei seguenti rappresentanti dell'ente: il Sindaco, dr. Orazio Nevoloso; il Responsabile del settore economico finanziario, dott.ssa Deborah Puccio; il Segretario comunale, dott.ssa Valentina La Vecchia; il Presidente

del Collegio dei revisori, dr. Pietro Ferrante; i Componenti del Collegio dei revisori, dr. Michelangelo Guzzardi e dr. Salvatore Signorino Gelo;

uditi, per il Comune di Isola delle Femmine tutti i soggetti intervenuti, nell'ordine il Sindaco, il Segretario comunale, il Responsabile finanziario e il Presidente del Collegio dei revisori.

\*\*\*\*\*

**1-**In via preliminare, si precisa che la presente verifica avviene sui rendiconti 2017 e 2018, stimando anche l'azione finanziaria svolta dal Comune a seguito delle pregresse specifiche pronunce di accertamento di questa Sezione (*i.e.* deliberazione n.51/2017, n. 90/2018, n. 202/2018 e n. 40/2019) che hanno individuato nei rendiconti degli esercizi 2015 e 2016 gravi irregolarità contabili.

Inoltre, in considerazione del fatto che i controlli finanziari e contabili della Corte dei conti devono essere dinamici (*cf.* Corte costituzionale n. 60/2013 e 18/2019; SSRR della Corte dei conti n. 8/2018; Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 3/2019), la disamina ha compreso anche bilanci di previsione 2018/2020 e 2019/2021, non potendo, tuttavia, essere estesa al rendiconto dell'esercizio 2019 né ai bilanci di previsione 2020-2022 e 2021-2023 non ancora adottati dall'ente.

**2-** Alla luce delle precedenti riflessioni, è opportuno premettere una sintetica ricostruzione del quadro normativo di riferimento.

La legge n. 266/2005, all'art. 1, co.166 ha prescritto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli ee.ll., esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione i bilanci di previsione ed i rendiconti.

La Sezione delle autonomie di questa Corte, in attuazione di quanto stabilito dall'art. 1, commi 166 e 167, della citata L. n. 266/2005, come modificato dal D.L. n. 174/2012, con adeguate linee-guida ha disposto che le Sezioni di controllo accertano "*mediante specifiche pronunce*" il mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, l'inosservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, co.6, della Costituzione, nonché la violazione dei principi di sana gestione finanziaria e la sussistenza di grave irregolarità, configurandosi come tale quella suscettibile di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti.

L'art 148-bis TUEL, introdotto dall'art 3, co.1, lett. e), D.L. n. 174/2012, stabilisce che, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo, che li verifica entro 30 giorni dal ricevimento,

prevedendo inoltre che *"qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*.

Qualora invece gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art 148-bis, co. 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non *"gravi"*, poiché sintomi di precarietà che, in prospettiva - soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali - possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

L'evoluzione del quadro normativo è stata valutata dalla Consulta che ha affermato: *"I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti - previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 ss., della L. n.266/2005, poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL, hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari"* (cfr. sentenza n. 60 del 2013).

Le *"specifiche pronunce di accertamento"* delle Sezioni di controllo che dichiarano l'inosservanza della normativa, dei criteri e delle regole contabili, assumono peculiare rilevanza per l'organo elettivo e l'organo esecutivo di vertice dell'ente, tenuti a adottare le misure idonee per ricondurre la relativa azione nell'alveo della sana gestione finanziaria e nell'ottica della massima tutela degli equilibri di bilancio.

L'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, ai sensi dell'art 148 bis del TUEL, ha lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità sarà valutata dalla Sezione nell'ambito del successivo controllo.

Le misure correttive devono, peraltro, coinvolgere, secondo il regolare ordine di competenze, gli organi interessati, quindi Consiglio comunale, Sindaco e Giunta, Responsabile del servizio finanziario, Responsabili dei settori, Organo di revisione economico-finanziaria, tenuti a adottare i provvedimenti di pertinenza, risultando inidonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano effetti concreti nel sistema finanziario/contabile dell'ente.

A compimento degli enunciati criteri sta il ricordato orientamento delle SSRR della Corte dei conti, in ordine all'approccio dinamico che deve caratterizzare ogni tipo di controllo finanziario, come, del resto, rammentato dalle sentenze della Consulta (*ex multis* n. 198/2012 ), per le quali a fondamento dell'azione contabile/finanziaria degli enti locali i postulati contenuti nel D.Lgs.118/2011, a cominciare da quelli che prescrivono la *"continuità dei cicli finanziari"* e la *"dinamicità dell'equilibrio di bilancio"*.

La tesi è stata recepita della Sezione delle Autonomie (cfr. pronuncia n. 3/2019), per la quale il controllo finanziario della Corte dei conti deve assicurare il confronto tra i parametri normativi e i risultati contabili in una prospettiva “*dinamica*”, in modo tale che gli esiti siano finalizzati alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

**3-** Tanto premesso in via generale, al fine di comprendere le gravi condizioni finanziarie e le irregolari situazioni contabili in cui, attualmente, versa l’ente, questo collegio ritiene di prendere le mosse dalla ricostruzione materiale dei fatti esposta nell’atto di deferimento n.6641/16.6.2021, trascrivendone i passi più significativi.

*“[...]la disamina si è rivelata di una complessità fuori dagli ordinari standard [...] perché, nel periodo 2014-2019, l’azione finanziaria/contabile del Comune [...] è avvenuta in un contesto di diffusa inosservanza delle basilari norme giuscontabili. [...] Con la deliberazione n.51/2017 si è accertato che l’ente versava in squilibrio strutturale difficilmente recuperabile con le ordinarie misure previste dal TUEL; l’accertamento si è rivelato difficoltoso a causa della confusione e del ritardo con cui l’ente ha redatto i documenti contabili.[...]La trasmissione intempestiva a questa Sezione [...] ha assunto la caratteristica della ripetitività[.]Durante le attività istruttorie evolute nella detta deliberazione, e nelle successive pronunce [...] gli apporti conoscitivi resi dell’ente sono stati stentati, apparendo, altresì, una collaborazione non sufficientemente operosa da parte dell’organo di revisione dell’ente [...].*

*Con PEC 10.5.2020 si è diffidato quest’ultimo all’esatto adempimento, ricordando ai principali Organi politici dell’ente la funzione tutoria spettante [...]. il Revisore ha replicato con risposta documentata dalla quale emerge che, la reiterata trasmissione con ritardo degli atti a questa Sezione si è verificata per carenze ascrivibili esclusivamente agli Organi di amministrazione attiva [...]al 31.05.2021 non risulta approvato il rendiconto 2019 [...].*

*Su queste premesse, la verifica dei rendiconti 2017 e 2018 e dei bilanci di previsione 2018/2020 e 2019/2021, è stata suddivisa in due principali segmenti[...].*

*Il primo capitolo ha riassunto, ab initio, anche “le criticità individuate da questa Sezione nelle varie delibere succedutesi, ai sensi dell’art. 148-bis TUEL, con riferimento ai rendiconti 2014, 2015, 2016 e previsionale 2016/2018” nel cui contesto sono state accertate irregolarità da correggere con le idonee misure correttive, che, tuttavia l’ente non ha adottato, per quanto la necessità fosse “[...] stata ben evidenziata nei diversi moniti provenienti dal Revisore”.*

*“Nel secondo capitolo, sono stati analizzati i rendiconti 2017 e 2018 e i bilanci di previsione 2018/2020 e 2019/2021, pervenuti con un ritardo [...].”, sottolineando le irregolarità che hanno assunto natura strutturale, aggravando la situazione finanziaria dell’ente.*

Per massima completezza espositiva, conviene ribadire, in sintesi, quanto esposto nell’atto di deferimento in ordine agli esiti a cui sono pervenute le precedenti pronunce di questa Sezione.

*“La **deliberazione n.51/2017** ha accertato la sussistenza di un’azione finanziaria molto divergente dal modello[.] ha evidenziato: 1) il ritardo nell’approvazione del rendiconto 2014; 2) la mancata iscrizione del disavanzo di amministrazione da rendiconto 2014 nel bilancio di previsione 2015, ex art. 188 del TUEL; 3) la preoccupante esposizione debitoria.*

*La **deliberazione 90/2018** [.] ha accertato un quadro peggiorato necessitante di misure correttive. Segnalato il «sistematico ritardo dell’ente nell’approvazione dei documenti contabili fondamentali», la pronuncia ha evidenziato la necessità di rideterminare il risultato di amministrazione al 31.12.2014 ed al 31.12.2015, per accertata inattendibilità della quantificazione dei vincoli e degli accantonamenti. [.]con riguardo a quest’ultimo tipo di poste la delibera ha registrato un fattore finanziario di peso decisivo, e cioè [.] un contezioso, evoluto in giudicato di condanna di € 3.703.774,74 a carico dell’ente, ritenuto dal Revisore idoneo a «comportare il dissesto [.] qualora non si raggiungesse un accordo transattivo». In aggiunta, il Revisore, ribadendo il parere non favorevole espresso sul rendiconto 2016, ha valutato le misure correttive attuate dall’ente, con deliberazione n. 22/21.09.2018, «non idonee a migliorare la situazione economica-finanziaria».*

*La **deliberazione n. 202/2018**, nella prospettiva di «verificare l’adeguatezza delle misure correttive assunte [.] a seguito della deliberazione n. 90/2018» e di «accertare se la situazione [.] presenti un grave squilibrio finanziario, che possa eventualmente configurare i presupposti per la dichiarazione del dissesto», ha chiesto all’ente documentata relazione [.]*

*Le deduzioni dell’ente non hanno convinto, talché la **deliberazione n. 40/2019**, ha accertato la persistenza di un quadro finanziario parecchio anomalo, anche valutate le notizie comunicate dal Revisore tra le quali quella inerente il parere non favorevole espresso sulla delibera n. 41/4.12.2018, di approvazione del bilancio di previsione 2018, a motivo del rischio di dissesto ascrivibile al contenzioso Lo Bianco/Lo Iacono.*

*[.] il Revisore ha espresso la sua disapprovazione siccome: «Il risultato di amministrazione 2017, è calcolato tenendo conto della deliberazione di G.M. n.129/17.11.2018 di Riapertura ed approvazione del Rendiconto di Gestione degli esercizi finanziari 2014, 2015 e 2016, nonché dei Bilanci di Previsione 2015, 2016/2018 e 2017/2019 e successiva deliberazione di C.C. n. 37/ 26.11.2018 con la quale sono state apportate modifiche alla composizione dei risultati di amministrazione di tali annualità» per quanto su siffatte deliberazioni sia intervenuto parere non favorevole sul presupposto che «non tengono conto del ripianamento dei disavanzi d'amministrazione riferiti a tali annualità e violano il principio contabile della competenza finanziaria ».*

*La **deliberazione n. 40/2019**, accertata l’inadeguatezza delle misure correttive adottate dal Comune a seguito della deliberazione n. 90/2018/PRSP, con emersione di un grave squilibrio finanziario e relativi presupposti per la dichiarazione del dissesto, ha chiesto all’ente, con riguardo all’esercizio 2018, dati finanziari, di bilancio e contabili, per misurare la effettiva*

capacità dell'ente ad adempiere le obbligazioni assunte: in pratica gli stessi elementi già chiesti con la delibera n. 202/2018 riguardo all'esercizio finanziario 2017.

[..] l'ente dapprima, ha trasmesso la deliberazione consiliare n. 42/2018 favorevolmente valutata dal Revisore, intervenuta a modifica della deliberazione n 38/2018 di riconoscimento del debito Lo Bianco + altri e Lo Iacono +altri per complessivi € 2.917.436,34 (contro € 3.703.774,71 della precedente delibera), nonché la notizia di avere ottenuto, in data 28.12.2018 dalla Cassa DD.PP. il mutuo di € 1.325.000,00, per saldare una tranche dell'esposizione debitoria.

Successivamente, con nota (cfr. Cdc n. 2020/5.03.2019) l'ente ha fornito i dati di preconsuntivo 2018, rappresentando, altresì, il definitivo conseguimento del mutuo di scopo per € 1.325.000,00, nonché di avere rideterminato in € 1.100.00,00 il debito Lo Iacono, con modifica del piano di copertura finanziaria, comprensivo di € 1.000.000,00 a titolo mutuo, da richiedere nel 2019, e 100.000,00 mediante utilizzo di avanzo vincolato in 48 rate mensili.

[..]con note (cfr. Cdc nn. 2357, 2365, 2370 e 2373/12.03.2019) l'ente ha trasmesso gli atti di transazione [..] nonché l'atto, sottoscritto dal Sindaco e dai massimi titolari di competenze gestionali-finanziarie, attestante l'assenza di condizioni conducenti alla dichiarazione di dissesto del Comune, nei termini richiesti dalla pronuncia n. 40/2019.

La disamina degli elementi raccolti ha lasciato perplessità [..], talché la deliberazione 107/2019 ha chiesto chiarimenti documentati tornando a chiedere valori finanziari e dati contabili già domandati con la pronuncia n. 40/2019, rimasti senza riscontro [..].

[..], è idoneo accennare ad alcuni fatti [..] di cognizione diretta di questo magistrato, [..]

- ► **Sub A)** [..], preso atto del mancato inserimento al sistema Con.Te. dei questionari relativi ai rendiconti 2017 e 2018, si è diffidato il Revisore ad adempiere [..] l'intimato, con nota 10.6.2020, ha obiettato la sua estraneità [..] comprovando l'attestazione con verbale attestante la ricezione degli atti pertinenti il rendiconto 2017 solo il 10.6.2020.
- ► **Sub B)** Con PEC n. 8552/20.08.2019 alcuni Consiglieri comunali hanno segnalato la condizione finanziaria del Comune in esame dal 2014 al 2018, come pubblicamente conosciuta dalla collettività amministrata [..] il detto esposto ha fornito il riepilogo delle molteplici narrative di denuncia già trasmesse in passato[..].
- ► **Sub C)** La consultazione delle banche dati[..], ha consegnato il mancato inserimento dei previsti documenti contabili sia di quelli da adottare a cura dell'ente che quelli propedeutici/successivi a carico del Revisore, [..].

[..]la valutazione complessiva della vicenda restituisce un contesto organizzativo, sia burocratico che di rappresentanza politica, di ostacolo al controllo sui cicli finanziari dell'ente, sia quelli interni, a cura del Revisore, che quelli esterni, compiuti da questa Sezione.

*[..] nel percorso degli atti giuscontabili strumentali alla ciclicità del bilancio, è emersa la ripetuta tardività dell'ente nell'approvare gli stessi ovvero l'incapacità di chiudere nei termini di legge il procedimento volto a rendere possibile la revisione economico-finanziaria da parte del Revisore, nonché il controllo di legittimità-regolarità attribuito dalla legge al magistrato contabile, [..]. Tale problematicità, [..] ha assunto carattere strutturale, in un ambiente noncurante dei precetti di legge [..]. Si prende spunto per svolgere alcune considerazioni in tema di bilancio [..] degli enti locali, considerando l'importanza che assume, [..] il postulato di continuità di cui al D. Lgs.118/2011, che, in correlazione alla regola dell'equilibrio tendenziale ex art. 81 Cost., permette di valutare in modo dinamico/pluriennale e organico la stabilità dei bilanci (cfr. Corte cost. 49/2018).*

*Il successivo ripristino della funzionalità attribuita dalla legge al principio di continuità non elide il disvalore causato dall'inosservanza dei tempi imposti per attuare gli atti che cooperano a definire i cicli di bilancio, sul presupposto che l'esatta osservanza delle scadenze temporali è espressione di una attività amministrativa efficiente, efficace e ben programmata.*

*[..] la tempistica di approvazione dei bilanci secondo continuità si colloca in una procedura che vede necessariamente coinvolto l'organo di Revisore sotto i molteplici aspetti e le responsabilità previste dagli artt. 239 e 240 del TUEL, [..] ai sensi dell'art. 1, co 167, L. 266/2005, considerato che l'evoluzione normativa (cfr. art. 147-quinquies TUEL) ha valorizzato la natura del Revisore e dei rapporti tra quest'ultimo e l'ente.*

*[..] il Revisore e l'ente locale devono collaborare per fornire tempestivamente alla Sezione di controllo i documenti imposti dalla legge, ovvero richiesti in sede istruttoria, rimanendo entrambi, secondo le rispettive competenze, responsabili dei ritardi (Sez. Veneto n. 24/2019).*

*[..]gli accertamenti evoluti nelle delibere sopra menzionate hanno restituito un contesto contrassegnato da gravi disfunzionalità delle procedure che imponevano il coinvolgimento del Revisore e la debita valutazione delle pertinenti osservazioni provenienti da quest'ultimo.*

*A parte il ritardo con cui il Revisore ha sistematicamente ricevuto gli atti da verificare, rimanendo ancora non acquisito il rendiconto 2019 [..] maggiori effetti negativi per gli equilibri di bilancio dell'ente hanno assunto i casi, in cui al parere non favorevole espresso dal Revisore, l'ente è rimasto insensibile, senza motivare minimamente la volontà di pretermettere le valutazioni negative ricevute, in contrasto con l'art. 239, co.1-bis, TUEL[..].*

*Tra le tante critiche, [..] espresse dal Revisore, salta all'occhio quella sulla proposta di bilancio di previsione 2018/2010, con cui, dopo un sintetico riepilogo della vicenda debitoria Lo Bianco/Lo Iacono, valutato che la stessa può essere definita «solo se la cassa DD.PP. concederà un mutuo in quanto l'ente non dispone di mezzi propri per potervi far fronte e considerato anche la sua situazione deficitaria» ha ribadito l'invito ad attivare la procedura di dissesto «soprattutto se l'ente non potendo assolvere al pagamento lo continua a rinviare».*

*La ritrosia dell'ente ad intraprendere un percorso improntato a un'ottica di sana e avveduta gestione finanziaria, nel rispetto dei principi di contabilità armonizzata, emerge osservando la reale portata delle misure correttive adottate per garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio, alla luce dei moniti di cui alla deliberazione n. 107/2019.*

*L'ente ha sottovalutato la detta pronuncia, come del resto le precedenti rimaste inattuatae quanto a misure correttive, infatti, ha assunto iniziative inidonee ad assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio [...] assume evidenza l'attività che l'ente asserisce di avere attuato per risolvere i problemi derivanti dal contenzioso Lo Bianco/Lo Iacono [...].*

*Nel 1991 l'ente è stato citato in giudizio per occupazione illegittima; [...] si è formato giudicato al pagamento di € 3.703.774,79, [...] (cfr. Cassazione n. 8398/27.4.2016) [...] durante l'attività istruttoria condotta sul rendiconto 2015[...] questa Sezione ha chiesto di conoscere l'importo stanziato ed impegnato nell'esercizio 2016 per il detto debito, apprendendo che l'ente non aveva previsto alcun stanziamento, ancorché il Revisore avesse paventato il rischio di dissesto, in caso di debito non sottoposto a transazione.*

*In seguito, l'ente ha recepito la tesi del Revisore, pervenendo con gli aventi diritto ad un negozio [...] transattivo, [...] caratterizzato da ripensamenti e, infine, frazionato in due diversi documenti, [...] l'uno diretto a comporre la lite con Lo Bianco +18, l'altro relativo a Lo Iacono + 2 [...]dubbi suscita l'accordo con Lo Iacono +2, poiché fondato su un presupposto assai aleatorio, cioè a dire che l'esposizione debitoria è stata sottoposta alla valutazione della Cassa DD.PP., senza, però, specificare lo stadio dell'istruttoria.*

*Quanto sopra[...] sotto il profilo contabile e finanziario riflette un quadro generale molto confuso, inidoneo a dimostrare la sostenibilità finanziaria e la correttezza giuscontabile dell'operazione. [...] non è dato comprendere se e come è intervenuta la propedeutica e necessaria attività di formazione della volontà contrattuale dell'ente ai sensi dell'art.192 TUEL, sono evidenti diversi momenti in cui l'ente ha mutato l'assetto degli interessi, senza dare esaustive spiegazioni sulla surrogazione di alcuni atti con altri, nonché sull'inosservanza del precetto di cui all'art. 239 co.1, lettera b) n. 6 TUEL, in relazione ai pareri che l'organo di revisione deve rendere in materia.*

*[...] l'ente ha ripercorso fasi procedurali già definite, nella consapevolezza di ristrutturare contabilmente/finanziariamente il debito in assenza di taluni presupposti legittimanti il suo riconoscimento, della carente considerazione di connessi interessi finanziari, e, in special modo, della mancanza di alcuni presupposti per accedere al prestito, come contestato dalla Cassa DD.PP. Tale sviluppo diacronico, che ha indotto questa Sezione a definire le precedenti verifiche, ex art. 148 bis TUEL, con pronunce di richiesta dell'adozione di misure correttive, laddove accertate irregolarità, ovvero di parecchi chiarimenti, nei casi di lacunosità informativa, è riassunto nella delibera consiliare n. 26/16.12.2019.*

*La pronuncia 107/2019, [...] non ha mancato di chiarire la difformità del modus operandi dell'ente, rispetto alla normativa applicabile, ancorché informato della possibilità di superare*

le difficoltà finanziarie derivanti dalla detta posta debitoria, attuando le dovute misure correttive. In aggiunta, [...] la pronuncia smentisce l'attestazione con cui congiuntamente Sindaco, Responsabile del Settore finanziario e Segretario generale, hanno garantito l'assenza di condizioni per la dichiarazione di dissesto, in accoglimento del parere rilasciato da extraneus n.q. di esperto contabile del Sindaco.

Invero, la circostanza riportata nella delibera consiliare n. 26/16.12.2019, secondo cui, pochi giorni prima, il 10.12.2019, la Cassa DD.PP. ha subordinato a precise prescrizioni l'ulteriore finanziamento di € 1.000.000,00, richiesto dall'ente per adempiere l'obbligazione nei confronti di Lo Iacono +2, fa apparire quanto meno azzardata la dichiarazione congiunta contenuta nell'atto del 12.3.2019.

[...] suscitano dubbi le esposizioni dell'ente riguardo all'avanzo vincolato da destinare al debito nei confronti Lo Bianco +18 di € 350.000 e all'avanzo vincolato da destinare al debito nei confronti Lo Iacono +2 di € 100.000; con l'aggravio che la risposta dell'ente, secondo cui l'importo di € 350.000,00 è stato accantonato nel risultato di amministrazione 2017, non può essere verificata visto che la copertura della posta dall'esercizio 2018 è stata differita all'esercizio 2019, rimanendo quest'ultimo ancora adesso non rendicontato.

[...] risulta impenetrabile il motivo per cui l'ente non ha reso, benché sollecitato dalla delibera 107/2019, «specifica evidenza in merito alla sostenibilità del mutuo concluso con la Cassa DD.PP. per l'importo di € 1.325.000»; ciò, a maggior ragione considerata la scelta di aggiungere a tale onere quello del mutuo di € 1.000.000,00, in via di definizione non documentata, per il debito Lo Iacono +2, rimanendo tale trince debitoria quella più aggrovigliata, nella considerazione dell'ulteriore accordo con controparte che ha rimodulato l'obbligazione in € 1.100.000,00, in attuazione della delibera n. 26/16.12.2019, intervenuta a ritoccare la precedente n. 42/23.12.2018.

[...] la delibera non risulta assistita dal doveroso parere del Revisore, [...] l'indebitamento Lo Bianco +18/ Lo Iacono +2 per la parte non coperta dalla provvista ascrivibile al mutuo effettivamente acquisito ovvero da acquisire (i.e. € 350.000 +€ 100.000) presenta, anche dopo quanto deliberato dal Consiglio dell'ente con l'atto n. 26/16.12.2019, profili di elevata incertezza, forieri di incisive e insanabili ricadute in termini di risultato di amministrazione.

Riguardo, infine, al deposito della attestazione chiesta con la pronuncia 107/2019[...] inerente all'assunzione di responsabilità congiunta da parte di taluni Organi comunali in ordine all'insussistenza delle condizioni per la dichiarazione di dissesto, specularmente a quanto accaduto in precedenza, quando invito di medesimo contenuto è stato inoltrato con la pronuncia n. 40/2019, i soggetti invitati si sono astenuti dal sottoscrivere [...].

In conclusione, allo stato degli atti persistono profili ancora incerti e talvolta contraddittori in ordine alla partita debitoria Lo Bianco +18/ Lo Iacono +2, rimanendo necessario che l'ente trasmetta una apposita relazione redatta secondo criteri di continuità storica e giuridica elencando tutti gli atti che, sino adesso, sono intervenuti a pagamento del debito, con

indicazione del debito residuo ancora da pagare, allegando alla relazione gli atti a comprova ed elenco numerato degli stessi”.

4- Inoltre, per avere un quadro il più possibile completo non si possono tralasciare le notizie, sulla situazione finanziaria complessiva del Comune, evidenziate in sede di audizione del 7.7.2021, dal Sindaco, dall'esperto del Sindaco, e da Avvocato incaricato della rappresentanza in giudizio dell'ente in ordine a lite con l'ATO PA 1, addetta a realizzare il ciclo integrato dei rsu, attualmente in fallimento con autorizzazione a continuare le attività essenziali.

Premesso che le informazioni ricevute in detta sede sono state tutte tempestivamente documentate tramite la PEC del 12.7.2021 contenente plurimi allegati, è emersa una situazione di fatto più avviluppata da quella esposta nell'atto di deferimento.

Pertanto, si ritiene confacente riportare, almeno nei passaggi più significativi, la situazione rappresentata dal Sindaco.

*“[...] la gestione finanziaria del Comune [...] risulta di difficile e complessa lettura atteso che la precedente Amministrazione comunale ha inteso procedere alla «riapertura e alla riapprovazione del rendiconto di gestione esercizi finanziari 2014, 2015 e 2016, nonché dei Bilanci di previsione 2015, 2016/2018 e 2017/2019», ponendo in essere una sovrapposizione ed una sostituzione degli atti contabili -già ufficialmente approvati- con nuovi documenti contabili tutti approvati giusto atto deliberativo di Consiglio comunale n. 37/26.11.2018 [...].*

*Tale iniziativa, [...] è ricondotta ufficialmente all'esigenza di «allineare alcuni dati contabili e conseguentemente potere superare le criticità mosse dalla Corte dei conti, riaprendo i conti degli esercizi precedenti a partire dal 2014, anno nel quale sono state rilevate alcune incongruenze circa la destinazione vincolata di quote dell'avanzo di amministrazione, anche in prospettiva dell'approvazione del bilancio previsione 2018 e del rendiconto 2017, in quanto propedeutici a consentire l'accesso al prestito della Cassa DD.PP. finalizzato al pagamento del debito fuori bilancio derivante dalla sentenza in favore di Lo Bianco ed altri».*

*[...]l'obiettivo principale dell'Amministrazione comunale era quello di presentarsi con i conti in ordine all'atto della richiesta della concessione di due mutui alla Cassa DD.PP. effettivamente poi erogati nel corso degli esercizi 2019 e 2020 per l'importo complessivo di €. 2.325.000,00 [...] per raggiungere questo obiettivo si è proceduto ad una revisione (giammai ufficialmente richiesta dalla Corte dei conti, e quindi - si ritiene - legittimamente non ammissibile) di tutti i precedenti documenti contabili i quali, seppure caratterizzati da alcuni errori di rappresentazione di valore di alcune componenti del risultato di amministrazione ([...]modalità di determinazione della consistenza del FCDE e delle sue modalità di calcolo), presentavano invece - almeno fino all'approvazione del bilancio previsione 2016 e rendiconti esercizi 2014 e 2015 - dati veritieri ed effettivamente corrispondenti al reale andamento della gestione finanziaria con riferimento alle altre componenti vincolate e destinate dell'avanzo*

di amministrazione. In altri termini, l'azione di revisione[...] operata dalla precedente Amministrazione è stata finalizzata a raggiungere[...]l'azzeramento del disavanzo di amministrazione già emerso nell'esercizio 2014 per €. 452.228,46, e nell'esercizio 2015 per l'importo di €. 776.000,26; [...] in particolare i vincoli interessati dalla revisione (alias azzeramento) sono costituiti: **a)** dai vincoli dei proventi del codice della strada, **b)** dal rimborso degli oneri alla Commissione straordinaria destinati agli investimenti, **c)** dagli oneri della TARI per le utenze comunali. [...] dagli atti revisionati si evince che nel rendiconto 2015 (che si presenta in perfetto equilibrio finanziario, con un saldo di valore "zero") gli oneri della TARI sono stati di fatto azzerati, mentre i proventi del codice della strada e la componente destinata [...] ai rimborsi degli oneri della Commissione straordinaria (dal 2012 al 2014) sono state, rispettivamente, ridotte all'importo di €. 59.734,76 e di €. 78.964,08.

Su tale quadro [...]sono in corso indagini della Guardia di Finanza e [...] del Ministero dell'Economia e delle Finanze tendenti proprio a confutare la legittimità del superiore operato di revisione contabile [...].I dubbi, [...] emergono altresì dall'altra anomala circostanza per cui tutti i rendiconti degli esercizi finanziari riapprovati/revisionati a partire dal 2015 presentano tutti un saldo finale pari a "zero". Tale assunto, [...] costituirebbe una dimostrazione della probabile alterazione dei risultati di amministrazione prospettati a seguito dell'attività di revisione, attraverso la quale i valori delle componenti accantonate/vincolate e destinate del risultato di amministrazione al 31/12 sarebbero di fatto state modulate proprio in funzione di raggiungere il perfetto pareggio finanziario [...], in termini di differenza tra il valore del disavanzo disponibile di gestione ed il valore del disavanzo disponibile atteso ([...] atto del Consiglio comunale n. 48 del 09.12.2015).

[...] soprattutto, la possibile alterazione dei risultati di bilancio potrebbe essere riconducibile alla determinazione della consistenza del valore del fondo crediti degli esercizi finanziari degli esercizi finanziari 2017 e 2018, i cui valori dovrebbero ammontare rispettivamente: ad €. 11.796.639,65 nel 2017 rispetto al valore ufficiale rideterminato in complessivi €. 8.533.355,42, e pertanto con un maggiore valore di €. 3.263.284,24 non registrato nel rendiconto 2017 [...] e ad €. 11.677.171,00 nel 2018 rispetto al valore ufficiale rideterminato in complessivi €. 9.763.358,02, e pertanto con un maggiore valore di €. 1.913.812,98 non registrato nel rendiconto 2018[...].

Si tratta evidentemente di differenza di valori nominalmente elevati che, se correttamente valutati, avrebbero fortemente inciso sulla possibilità dell'Ente di poter approvare un bilancio di previsione 2019 effettivamente in equilibrio; ciò dal momento che, nell'ipotesi in cui le superiori discrasie venissero acclamate ed al netto dell'eventuale dimostrazione di ulteriori sottodimensionamenti delle altre componenti accantonate e vincolate, sarebbe conseguentemente emerso un risultato di amministrazione al 31-12-2018 in forte disavanzo di amministrazione al punto da condizionare pesantemente l'approvazione del bilancio previsione 2019 ([...]approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 18/11.11.2019) e costituendo, soprattutto, un pesante elemento ostativo alla concessione del mutuo da parte della Cassa DD.PP. per il pagamento del debito fuori bilancio Lo Bianco-Lo Iacono.

[...]quanto precede è avvenuto in un contesto in cui il bilancio di previsione dell'esercizio 2019

*effettivamente approvato non appariva scevro di oggettive critiche in ordine alla congruità e alla veridicità delle previsioni finanziarie in esso formulate, così come emerge dall'esposto che il Gruppo consiliare PDR ha ufficialmente avanzato dapprima al collegio dei revisori[.]e poi alla Corte dei conti [..] tali critiche apparirebbero alla fine suffragate dalle risultanze finali del rendiconto dell'esercizio 2019 quale si desume dalla "relazione tecnica" [..].*

*[..] l'odierna realtà presenta una situazione finanziaria del Comune [..] gravemente compromessa [..] il Comune non ha a tutt'oggi approvato il rendiconto dell'esercizio 2019 né il bilancio previsione 2020; [..] l'attuale Amministrazione comunale in carica ha ereditato una situazione caratterizzata dall'assenza di disponibilità di cassa ed una situazione di giacenza di fatture non pagate che ammontavano -al 01.01.2021- ad oltre un milione di euro. La situazione finanziaria è stata aggravata dalla circostanza per cui è stato rinvenuto un gravoso debito dell'Ente nei confronti dell'erario statale di circa €524.789,28 alla data dell'11.11.2020 a titolo di IVA Split Payment non versata[.] nel corso delle annualità 2018-2020; circostanza che questa Amministrazione comunale ha prontamente rappresentato ai preposti Organi della Corte dei conti ed alle altre Autorità superiori ad oggi inquirenti.*

*Quanto alle prospettive, la situazione appare fortemente compromessa dal momento che da una iniziale e parziale lettura dei dati di bilancio a consuntivo dell'esercizio 2020 emerge un quadro finanziario caratterizzato - oltre che da gravi anomalie tecniche gestionali di imputazione di bilancio (si segnala, fra tutte, la mancata contabilizzazione in uscita dell'operazione di accesso all'anticipazione di liquidità D.L.34/2020 per l'importo di €1.667.473,49) - da un grave squilibrio strutturale caratterizzata dalla forte carenza di riscossione delle entrate proprie, dalla rigidità spesa e, soprattutto, dall'esistenza di un grave squilibrio di parte corrente difficilmente arginabile nel breve/medio periodo.*

*Per finire si rappresenta che per ragioni di opportunità questa Amministrazione ha inteso avanzare di recente alla Cassa DD.PP. una richiesta di concessione di un'ulteriore anticipazione di liquidità (D.L. n.73/2021) per l'importo di €. 735.871,60 ancorché siano tutt'ora in corso degli approfondimenti in ordine all'effettiva sussistenza di tutti i presupposti giuridici e finanziari atti a giustificare la superiore richiesta, sussistendo pertanto la prospettiva che la richiamata anticipazione di liquidità possa alla fine anche non essere utilizzata e restituita all'istituto concedente.*

*Per quanto attiene la vicenda Servizi Comunali Integrati ATOPA1/Comune di Isola delle Femmine si allega la nota prodotta dall'Avvocato [..]"*

**5-** I chiarimenti forniti con le controdeduzioni acquisite in questa Sezione con la nota prot. n. 7919/3.09.2021, sottoscritti dal Sindaco congiuntamente al Responsabile del servizio finanziario, hanno confermato, in fatto e in diritto, il quadro esposto nell'atto di deferimento, con l'aggiunta delle circostanze apprese a seguito dell'audizione del Sindaco avvenuta *medio tempore*.

Così, è emerso con maggiore chiarezza che, nel 2018, l'azione finanziaria dell'ente, già, nei passati cicli di bilancio, inosservante di alcune regole del TUEL e del D.lgs.118/2011, ha trovato attuazione in una articolata procedura contabile volta a

rideterminare il risultato di amministrazione con modalità reputabili contrastanti con il principio dell'equilibrio di bilancio, e relativi corollari, ai sensi degli artt. 81 e 119, co. 6, della Costituzione.

Allo stato degli atti, le operazioni distorsive del risultato di amministrazione appaiono ascrivibili ai funzionari comunali, impiegatizi ovvero onorari/politici, che hanno concorso a deliberare l'atto consiliare n. 37/26.11.2018, con profili fattuali suscettibili di eventuale scrutinio nelle competenti sedi giudiziarie.

Nel quadro dell'esegesi evolutiva della Consulta, circa l'importanza che assumono, nell'ambito dei controlli finanziari sugli enti locali ascritti alla Corte dei conti, i concetti di *"responsabilità di mandato"* e di *"bilancio quale «bene pubblico»* (ex multis sentenze n. 49/2018, n. 18/2019 e n.80/2021), appare utile segnalare che l'attuale Sindaco p.t. del Comune di Isola delle Femmine, faceva parte, nel precedente Civico consesso, dell'opposizione consiliare che ha, in più occasioni, segnalato a questa Sezione, e ad altri Organi competenti *ex lege*, la *mala gestio* ascrivibile alla componente burocratica e di maggioranza politica dell'Amministrazione impegnata p.t. ad amministrare il Comune.

Tuttavia, una volta divenuto Sindaco del Comune di Isola delle Femmine, il detto soggetto si è trovato, spesso, nell'impossibilità di attuare il programma elettorale preannunciato, poiché a seguito delle modifiche normative in materia di elezioni, assettate secondo la regola del voto disgiunto, è stato eletto senza maggioranza in Consiglio comunale.

Da tutte le notizie acquisite, è emerso che, di frequente, l'azione di governo, ideata dalla compagine esecutiva dell'ente, attualmente in carica, non è stata condivisa dal Consiglio comunale, creandosi uno iato nel percorso imposto dalla *"Costituzione finanziaria"* (cfr. artt. 81, 97, 117 e 119 della Carta con le novità apportate dalla Legge costituzionale n. 1/2012) a tutela della *"trasparenza dei conti[.] per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione[.] e valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale"*.

Risultano chiare, e comunque depongono nel senso descritto, le asserzioni del Sindaco durante l'audizione, se non altro poiché, con sinteticità espositiva a sufficienza documentata, hanno fatto luce, su operazioni contabili contrarie agli *"equilibri di bilancio"* e alla *"sana gestione finanziaria"*, realizzate durante la pregressa amministrazione, le quali vengono adesso in evidenza dinanzi a questa Sezione nello svolgimento dei controlli finanziari.

Ciò posto, si riportano, nell'ordine, le criticità segnalate nell'atto di deferimento, le precisazioni evidenziate nelle controdeduzioni scritte, e durante lo svolgimento dell'adunanza pubblica, e, infine, le riflessioni della Sezione in ordine a profili

finanziari e contabili che non risultano espressivi di un'azione conforme alle norme poste a tutela della sana gestione finanziaria e degli equilibri di bilancio.

Con la specificazione che, le informazioni documentate ottenute in sede di audizione, pur non assumendo valore preminente rispetto agli altri elementi informativi contenuti nelle controdeduzioni dell'ente, restituiscono un contesto d'insieme tenuto a mente nelle successive argomentazioni che si vanno ad esporre.

**6-** Prima di ogni altra cosa viene in rilievo l'inosservanza della tempistica di approvazione degli atti da sottoporre a controllo finanziario.

Il rendiconto 2017 è stato approvato con deliberazione n. 39/4.12.2018, insieme al bilancio di previsione 2018, successivamente alla riapertura e riapprovazione dei rendiconti 2014-2016; il rendiconto 2018 è stato approvato con deliberazione n. 14/8.10.2019; il bilancio di previsione 2019 è stato approvato con deliberazione n. 18/11.11.2019, e il relativo questionario è pervenuto con ritardo di oltre un anno, il 02.03.2021.

I questionari rendiconti 2017 e 2018 sono pervenuti tardivamente (*i.e.* 24.06.2020 e 28.07.2020) dopo il sollecito n. 3908/11.05.2020; solo il 20.09.2020, sono pervenute, la nota del *Revisore* e la certificazione dei parametri di deficitarietà strutturale.

L'Organo di revisione nella relazione al rendiconto 2017 ha ravvisato elementi di criticità formulando un giudizio non favorevole sulla regolarità della gestione, che il responsabile del servizio finanziario ha confutato nella nota prot. 13903/4.12.2018, allegata alla delibera di approvazione, con percorsi dimostrativi che hanno comportato il successivo parere favorevole del Revisore.

La relazione del *Revisore* al rendiconto 2018 non rileva anomalie nella gestione finanziaria, mentre riporta rilievi sulla gestione economico-patrimoniale; indenne da rilievi è apparsa la relazione del *Revisore* sul bilancio di previsione 2019.

Nelle controdeduzioni scritte tali profili di criticità non sono stati contestati; inoltre, durante l'adunanza pubblica, l'ente, su sollecitazione del Collegio, ha riconosciuto la perdurante assenza di approvazione del rendiconto 2019, del bilancio di previsione 2020-2022 e del bilancio di previsione 2021-2023, come peraltro già ricavabile dalla documentazione posta a supporto dell'audizione del Sindaco.

Alla luce delle argomentazioni esposte nel capitolo 2, la reiterata anomalia assume natura di grave irregolarità contabile, derivando a carico dell'ente obbligo di rimuoverla immantinente mediante le idonee misure correttive.

**7-** Anche le criticità profusamente rilevate nel deferimento in ordine all'assenza di

effettiva collaborazione tra l'ente e il *Revisore*, come prescritto dall'art. 1, co.166 e 167, della L. n. 266/2005, non sono state opposte nelle controdeduzioni.

Ora se di norma la detta irregolarità non riveste il carattere della gravità, valutando le circostanze del caso concreto, si ritiene doveroso che l'ente adotti ogni misura correttiva idonea a valorizzare la funzione dell'Organo di revisione contabile, in applicazione delle novità introdotte nel TUEL dal D.L. n. 174/2012, e delle altre norme del menzionato TUEL novellate dal D.lgs. 118/2011, nonché con le prescrizioni contenute in quest'ultimo volte a rinforzare la funzione del *Revisore*.

Nello stesso contesto, l'ente è tenuto a prendere le dovute misure correttive per alimentare tempestivamente le banche dati e notificare gli Organi stabiliti dalla legge, *in primis* la Corte dei conti, giacché i relativi adempimenti sono stati posti nella stessa ottica di tutela degli equilibri di bilancio che ha rinforzato la funzione del *Revisore*.

**8-** Per quanto riguarda → il risultato di amministrazione il deferimento ha riassunto nella tabella che si trascrive la determinazione e composizione dello stesso.

| RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE               | 31/12/2015<br>CC 37 del 26.11.2018 | 31/12/2016<br>CC 37 del 26.11.2018 | 31/12/2017<br>CC 39 del 4/12/2018 | 31.12.2018<br>CC 14 dell'8/10/2019 |
|--------------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| CASSA 31/12                                | 4.767,92                           | -                                  | 258.373,72                        | 217.060,33                         |
| RESIDUI ATTIVI                             | 9.795.651,49                       | 12.726.375,85                      | 15.194.635,08                     | 15.719.864,66                      |
| RESIDUI PASSIVI                            | 2.643.367,07                       | 3.174.430,30                       | 3.973.078,31                      | 6.769.158,15                       |
| FPV                                        | 4.910.563,51                       | 4.212.860,78                       | 1.970.160,67                      | 2.621.034,90                       |
| <b>A) RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE</b>     | <b>2.246.488,83</b>                | <b>5.339.084,77</b>                | <b>9.509.769,82</b>               | <b>6.546.731,94</b>                |
| FONDI ACCANTONATI                          | 6.158.100,00                       | 9.020.735,94                       | 12.898.225,39                     | 9.770.930,01                       |
| -FCDE                                      | 4.029.390,05                       | 5.621.156,24                       | 8.533.355,42                      | 9.763.358,02                       |
| - fondo anticipazione dl 35                | 1.238.072,02                       | 2.128.657,79                       | 624.595,37                        |                                    |
| - fondo indennità di fine mandato          |                                    | 6.940,20                           |                                   |                                    |
| - fondo perdite società partecipate        |                                    |                                    | 150.000,00                        |                                    |
| - fondo rischi contenzioso                 | 890.637,93                         | 1.263.981,71                       | 2.086.212,18                      | 7.571,99                           |
| - Altri accantonamenti                     |                                    |                                    | 1.504.062,42                      |                                    |
| <b>FONDI VINCOLATI</b>                     | <b>87.628,00</b>                   | <b>226.171,40</b>                  | <b>233.111,60</b>                 | <b>201.494,38</b>                  |
| - trasferimenti in conto capitale/coerenti | 27.893,24                          | 43.675,65                          | 43.675,65                         | 926,63                             |
| - vincoli formalmente attribuiti dall'ente |                                    |                                    | 6.940,20                          | 6.940,20                           |
| - genericamente leggi e principi contabili | 59.734,76                          | 182.495,75                         | 182.495,75                        | 193627,55                          |
| FONDI DESTINATI AGLI INVESTIMENTI          | 78.964,08                          | 29.752,98                          | 34.752,98                         | 90.000,00                          |
| <b>E) QUOTA DISPONIBILE</b>                | <b>4.078.203,25</b>                | <b>3.937.575,55</b>                | <b>3.656.320,15</b>               | <b>3.515.692,45</b>                |

A seguire ha esposto perplessità in ordine alla determinazione dei vincoli e degli accantonamenti, chiedendo, quindi, approfondite spiegazioni sui seguenti profili.

**"a) Recupero solo parziale al 31.12.2018 delle quote di disavanzo**

*In particolare, si evidenzia l'integrale recupero del disavanzo sostanziale accertato dalla Sezione, riveniente dall'esercizio 2014, pari ad € 452.228,46 mentre sembrerebbe sussistere un importo di quote di maggior disavanzo da riaccertamento straordinario non recuperate pari ad € 251.303,63 come di seguito rappresentato:*

| Composizione disavanzo                               | Disavanzo 01/01/2015 | Quote da recuperare al 31.12.2018 | Quote recuperate al 31/12/2018 | Quote non recuperate da recuperare nel 2019 in aggiunta alla quota corrente del piano di riparto (€ 125.553,42) |
|------------------------------------------------------|----------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Maggior disavanzo da riaccert straordinario 171/2015 | - 3.766.602,49       | 502.213,67                        | 251.303,63                     | 250.910,04                                                                                                      |
| Disavanzo sostanziale al 31.12.2014                  | - 452.228,46         | 452.228,46                        | 452.228,46                     | 0                                                                                                               |
|                                                      | - 4.218.830,95       | 954.442,13                        | 703.532,09                     | 250.910,04                                                                                                      |

La quota annua stanziata dall'ente nei bilanci di previsione risulta pari ad € 140.627,71.

**b) Anomalo decremento del fondo pluriennale vincolato fra gli esercizi 2016 e 2017.**

Fra l'esercizio 2016 e l'esercizio 2017 il fondo pluriennale vincolato di parte corrente subisce una forte contrazione, passando da € 4.019.655,08 ad € 1.761.990,42 principalmente imputabile alle cospicue economie di impegno di € 3.056.048,54, rilevate dall'allegato b) al rendiconto, di cui circa 2,8 milioni alla missione 9- programma 3 (rifiuti).

Tale operazione ha influenzato in modo determinante:

-il livello del risultato di amministrazione 2017 che registra al 31/12/2017 un incremento alla lettera A di + €4.170.685,05;

-il parziale recupero del disavanzo accumulato;

-il conseguimento degli equilibri di bilancio

-il conseguimento del saldo di finanza pubblica (+ € 828 mila).

Non risulta chiara la motivazione che ha condotto alla cancellazione degli impegni da reimputare, la natura di questi ultimi e le motivazioni per le quali erano originariamente confluite nell'aggregato.

**c) Mancata previsione dell'accantonamento per indennità di fine mandato.**

**d) Generico accantonamento fondo perdite società partecipate per complessivi € 150.000,00 nel 2017 per il quale non si evince il relativo riferimento e dettaglio di calcolo successivamente azzerato nel 2018.**

**e) Sussistenza di un disavanzo latente pari all'importo complessivo delle anticipazioni di liquidità erogate all'ente al 31.12.2018, quale effetto della sopravvenuta sentenza costituzionale n. 4/2020 che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art 2 co 6 DL 78/2018 come confermato da parte dell'organo di revisione nella nota Cdc n. 6309 del 31.05.2020 sulla base dei dati dello schema del rendiconto 2019.**

**f) Incertezze in merito alle erogazioni dei trasferimenti regionali 2017 e 2018, siccome da comunicazioni del dipartimento Acqua e Rifiuti emergono trattenute per anticipazioni di liquidità in favore dell'ATO rifiuti di cui non si rinviene traccia nei documenti finanziari dell'ente né nei vincoli apposti al risultato di amministrazione.**

*g) Sussistenza di dubbi sulla quantificazione del FCDE. In data 21.10.2019 alcuni Consiglieri Comunali hanno evidenziato al collegio dei revisori una quantificazione del FCDE nel 2018 in ipotesi non corretta chiedendo di «di verificare l'entità dell'errata valutazione del FCDE e di proporre agli uffici competenti i necessari correttivi[..]»; nel parere reso al bilancio di previsione 2019 il Revisore si era impegnato ad effettuare le verifiche opportune, anche al fine di valutare eventuali effetti sulla determinazione del corretto risultato di amministrazione, il cui esito, è a tutt'oggi sconosciuto [..] a questa Sezione”.*

Peraltro, ad avvalorare le indicate incertezze sono sopraggiunti i dati dello schema del rendiconto 2019, comunicati dal *Revisore*, registranti un disavanzo presunto al 31/12 pari ad € 8.010.315,45 con un peggioramento rispetto al 31.12.2018 di € 4.494.622,95 ascrivibile: alla ricostituzione del FAL per effetto della sentenza Cost. n. 80/2021 per € 2.021.110,93; al disavanzo da riaccertamento ordinario dei residui al 31.12.2019 di € 1.162.345,74; al disavanzo della gestione 2019 per € 1.124.854,06.

L'ente non ha obiettato con riguardo alle criticità rilevate *sub a)* e *sub c)*, per il resto ha formulato osservazioni non idonee ad eliminare i profili finanziari di elevato rischio per gli equilibri di bilancio esposti nel deferimento.

La mancata contestazione della criticità sub a) conferma la sussistenza di anomalia da qualificare come grave irregolarità contabile-finanziaria rimanendo di conseguenza necessario che l'ente adotti le misure correttive per recuperare le quote di disavanzo non ripianato, pari ad € 250.910,04 ai sensi del p.c. 4.2 punti 9.25-9.30 del D.lgs. 118/2011, in aggiunta alle quote di disavanzo da riaccertamento straordinario da stanziare nel bilancio di previsione da rideterminare in € 125.000,00.

Ciò detto, nella considerazione, tuttavia, che, la quantificazione del disavanzo non ripianato dovrà essere correttamente valutata per effetto dell'eventuale emersione del maggior disavanzo 2018 e dell'obbligo della relativa rideterminazione.

Per quanto riguarda le anomalie rappresentate sub b), l'ente ha dedotto solo in parte con le seguenti osservazioni confermate: *“Si conferma l'anomalo decremento del FPV nell'anno 2017 dal momento che si registra la cancellazione nell'esercizio 2017 di spese reimputate provenienti da esercizi 2016 e precedenti nella missione 9-programma 3 rifiuti, per €. 2.800.452,31. Si rappresenta che tale cancellazione avviene nell'ambito di una controversia giudiziale ancora in essere ed in un ambito, quello della gestione dei rifiuti, in cui sussistono passività potenziali di ingente valore, così come dimostrato dalla relazione prodotta dall'Avv. Trovato Claudio che si rimette allegato alla presente.”*

La risposta non chiarisce la correlazione fra i residui passivi cancellati, il contenzioso passivo di elevata aleatorietà descritto dall'ente, e le anticipazioni regionali di liquidità ricevute dall'ente per il pagamento dei debiti nei confronti dell'ATO rifiuti.

Per gli effetti, l'ente resta obbligato ad adottare misure correttive volte ad appostare idonei vincoli nel risultato di amministrazione a fronte dei residui passivi cancellati.

Con riguardo alle criticità segnalate sub d), le memorie dell'ente confermano la sussistenza dell'anomalia relativa agli accantonamenti registrati negli anni 2017 e 2018 sul fondo perdite *partecipate*, con gli effetti che l'ente è tenuto ad attivare le misure correttive idonee ad eliminare la grave irregolarità contabile.

In relazione alla sussistenza di un disavanzo latente pari all'importo complessivo delle anticipazioni di liquidità erogate all'ente al 31.12.2018 di cui sub e), non appare sufficiente l'ammissione fornita dall'ente e la conseguente quantificazione al riguardo, come riveniente dalla sterilizzazione del FAL all'interno del FCDE, pari ad € 2.021.110,93, basata sul redigendo rendiconto 2019, rimanendo necessario adottare le conseguenziali misure correttive.

Con riferimento alle incertezze sub f), in merito alle erogazioni dei trasferimenti regionali 2017 e 2018 inerenti anticipazioni di liquidità in favore dell'ATO rifiuti, nelle memorie l'ente ha confermato *"che l'eliminazione dei residui[...] comporta oggettive refluenze contabili sul fronte della regolarizzazione delle trattenute operate dalla Regione Siciliana per le anticipazioni di liquidità erogate in favore dell'ATO Rifiuti, con dirette conseguenze sulla effettiva sussistenza di valide ragioni, al fine del mantenimento dei residui attivi ad oggi ammontanti (al netto di possibili errori nella gestione degli incassi del pertinente capitolo) a complessivi €138.456,08. Ne consegue, pertanto la necessità di effettuare una ricognizione delle assegnazioni regionali per verificare le effettive refluenze delle trattenute, operate dagli assessorati regionali bilancio ed energia, sul fronte della programmazione, in relazione alla necessità di prevedere uno specifico capitolo d'uscita per il rimborso delle quote di anticipazioni di anno in anno trattenute (oltre all'eventuale eliminazione dei superiori residui attivi, una volta accertata la loro effettiva insussistenza)"*, emergendo, perciò, la necessità che l'ente trasformi la dichiarazioni d'intenti in effettive misure correttive idonee ad eliminare la grave irregolarità contabile.

Anche in relazione al quesito di cui sub g), l'ente ha riconosciuto la sussistenza dell'anomalia, ammettendo: *"dubbi sulla quantificazione del FCDE come risulta dagli atti consegnati alla Guardia di Finanza, nell'ambito di indagini di A.G., che dimostrano la seguente sottostima del fondo: minore accantonamento di € 3.263.284,24 per l'anno 2017 e minore accantonamento di € 1.913.812,98 per l'anno 2018"*.

In considerazione dei prospetti allegati alle controdeduzioni, che restituiscono un importo del FCDE rideterminato in € 11.796.639,65 nel 2017 e € 11.677.171,00 nel 2018, resta a carico dell'ente l'obbligo di adottare le conseguenziali misure correttive.

**9-** Criticità sono emerse anche sugli equilibri di bilancio, visto che i relativi prospetti allegati ai rendiconti 2017 e 2018 hanno evidenziato saldi positivi di parte corrente rispettivamente di € 3.871.837,84 ed € 379.344,03, talché con il deferimento si sono chiesti approfonditi chiarimenti per i seguenti motivi.

*"Fra il 2016 ed il 2017 si registra una progressiva riduzione degli accertamenti delle entrate proprie per oltre € 1, 15 milioni nell'esercizio 2017 (€ 488 mila euro al Titolo I ed € 665 mila euro al Titolo III). L'equilibrio di bilancio finale 2017, peraltro sovrastimato, poichè manca*

la decurtazione del disavanzo da recuperare stanziato nel bilancio di previsione per € 140.627,7, appare parecchio condizionato da circostanze di natura straordinaria, tra cui le economie sul FPV e gli accertamenti di competenza della lotta all'evasione IMU/TARSU/TIA/TARI, assunti per circa € 1 milione; peraltro, la relazione del Revisore, a pag.10, segnala un utilizzo di entrate correnti di natura straordinaria per la copertura di spese correnti ripetitive pari al 40,61%.

Nell'esercizio 2018 il titolo I delle entrate subisce una ulteriore riduzione di € 1,3 milioni, mentre il titolo III subisce un incremento di oltre 773 mila euro.

Gli impegni di spesa corrente fra il 2018 ed il 2017 aumentano di circa € 1,1 milioni, da 5 a 6,9 milioni di euro, con l'aggiunta di € 138 mila di incremento progressivo della spesa di personale fra 2018 e 2016.

La tabella che segue, [..], restituisce un trend degli impegni/accertamenti 2016/2018 con variazioni non riconducibili alla corretta applicazione della normativa giuscontabile [..]

| ENTRATE                                                                     | 2016         | 2017         | 2018         |
|-----------------------------------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|
| Fondo pluriennale vincolato per spese correnti                              | 4.670.752,72 | 4.019.655,08 | 1.761.990,42 |
| Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale                     | 148.711,01   | 193.205,70   | 208.170,25   |
| Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie                        |              |              |              |
| utilizzo avanzo                                                             | 210.964,08   | 350.000,00   | 63.899,20    |
| Titolo 1: Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa | 5.072.929,35 | 4.584.844,81 | 3.197.407,58 |
| Titolo 2: Trasferimenti correnti                                            | 908.317,63   | 928.830,32   | 1.094.151,71 |
| Titolo 3: Entrate extratributarie                                           | 1.916.699,42 | 1.252.118,79 | 2.025.963,29 |
| Titolo 4: Entrate in conto capitale                                         | 85.728,46    | 174.115,48   | 1.208.559,64 |
| Titolo 5: Entrate da riduzione di attività finanziarie                      | 911.034,99   |              |              |
| Titolo 6: Accensione prestiti                                               | 7.286,34     | 80.314,36    | 1.439.445,88 |
| Titolo 7: Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere                      | 4.550.386,34 | 4.117.608,55 | 4.662.409,81 |
| Titolo 9: Entrate per conto terzi e partite di giro                         | 796.971,74   | 719.477,56   | 1.007.346,11 |
|                                                                             |              |              |              |
| SPESE                                                                       | 2016         | 2017         | 2018         |
| Disavanzo di amministrazione                                                | 140.627,70   | 140.627,70   | 140.627,70   |
| Titolo 1: Spese correnti                                                    | 5.831.755,59 | 5.061.019,07 | 6.940.052,24 |
| Titolo 2: Spese in conto capitale                                           | 196.779,26   | 302.087,95   | 1.379.115,25 |
| Titolo 3: Spese per incremento di attività finanziarie                      | 7.286,34     |              |              |
| Titolo 4: Rimborso di prestiti                                              | 66.660,89    | 90.601,67    | 94.300,55    |
| Titolo 5: Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere    | 4.550.386,34 | 4.117.608,55 | 4.662.409,81 |
| Titolo 7: Uscite per conto terzi e partite di giro                          | 796.971,74   | 719.477,56   | 1.007.346,11 |
| Fondo pluriennale vincolato per spese correnti                              | 4.019.655,08 | 1.761.990,42 | 665.816,18   |
| Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale                     | 193.205,70   | 208.170,25   | 872.546,73   |
| Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie                        |              |              |              |

Anche le già menzionate criticità a seguito delle asserzioni contenute nelle memorie depositate dall'ente, hanno assunto natura di gravi irregolarità contabili.

Il comune ha, difatti, confermato la non sussistenza degli equilibri di bilancio, rimanendo a manifesta comprosa l'incisivo disavanzo di amministrazione da riaccertamento ordinario dei residui al 31.12.2019 per € 1.162.345,74.

Ad appesantire la situazione, inoltre, sta l'ulteriore affermazione dell'ente che l'andamento della programmazione delle entrate negli esercizi 2017 e 2018 ha privilegiato il ricorso ad ingenti stanziamenti dei proventi del CDS nonché di proventi derivanti dalla lotta all'evasione, la cui natura straordinaria non trova corrispondenza sul fronte delle uscite.

A fronte dell'accertato contesto, l'ente è tenuto ad adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

**10-** Anche sotto l'aspetto della → gestione della cassa, il deferimento ha rilevato significative criticità, registrando, peraltro, l'incremento del relativo *deficit*, nonostante il reiterato ricorso ad anticipazioni di liquidità, quindi, esposte le incertezze in merito ha chiesto spiegazioni come appresso riportato.

*“Persiste la criticità, rilevata nei passati cicli di controllo, in merito alla gestione della cassa, permanendo intonsi i rilievi espressi in precedenza circa la correttezza giuridica in ordine:*

*-al giornaliero (gg 365 su 365) ricorso ad anticipazione di tesoreria durante l'esercizio e presenza di anticipazione non restituita al 31.12.2017 per € 2.317.618,16 ed al 31.12.2018 per € 2.394.285,00 (pag. 5 e 8 parere del Revisore), in aumento rispetto al 31.12.2016 (€ 1.216.647,29). Tale situazione sembra prostrarsi anche per l'esercizio 2019: il collegio comunica la sussistenza di anticipazione non restituita al 31/12/2019 per € 1.729.536,69;*

*-all'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti superiore rispetto ai tempi previsti dalla normativa vigente, e pari a 97,90 gg. per l'esercizio 2017 e 95,89 gg. per l'esercizio 2018;*

*-alla sussistenza di cassa vincolata utilizzata e non reintegrata per € 94.107,16 al 31.12.2017 ed € 11.293,56 al 31.12.2018;*

*-al saldo di cassa positivo evidenziato nei documenti finanziari (€ 258.203,72 al 31.12.2017 e € 217.060,33 al 31.12.2018) costituito da somme vincolate dal tesoriere in quanto pignorate (€ 103.994,48 pignoramenti subiti durante l'esercizio 2017);*

*-all'esistenza di pagamenti per azioni esecutive da regolarizzare al 31.12.2017, come riferito dal Revisore, per € 32.348,31, risultando incerto se l'ente abbia provveduto al relativo impegno e riconoscimento ai sensi dell'allegato 4/2 D.lgs. 118/2011, al punto 6.3.”.*

Sul punto l'ente si è astenuto dal dare specifici articolati chiarimenti, limitandosi ad accludere alle memorie il documento contabile trasmesso alla GDF contenente una revisione dell'effettivo andamento della cassa vincolata nelle annualità 2016/2021 da cui si evincerebbe una cassa vincolata al 31.12.2018 rideterminata in € 220.388,15.

Su tali presupposti, il Collegio ritiene che le anomalie, in sede di deferimento denominate criticità, assumano natura di gravi irregolarità contabili, che l'ente è tenuto ad eliminare tramite le appropriate misure correttive.

**11-** La disamina della gestione dei residui, ha restituito la perdurante esistenza delle criticità emerse ne precedenti cicli di controllo, con la conseguenza che con l'atto di deferimento sono stati richiesti chiarimenti sulle seguenti situazioni:

*“-Evidenza, dal 2016 al 2017, di un incremento dello stock dei residui attivi ( da 12,2 a 15,1 milioni di euro) di cui € 2,2 milioni riferiti all'incremento delle entrate proprie (+1,7 €/mln - +19%- titolo I e 514 mila euro- +17%- titolo III); Al 31.12.2018 l'importo complessivo dei residui attivi ammonta a € 15,7 milioni ma i residui del titolo I si riducono da 10,7 a 7,8 milioni di euro, scontando l'incidenza di economie complessivamente pari ad € 2,7 milioni di euro, mentre il titolo III subisce un incremento di 1,3 milioni di euro ( da 3,5 al 31.12.2017 a 4,9 milioni di euro al 31.12.2018);*

*-Sussistenza di tassi di riscossione in conto residui 2017 e 2018 anormalmente bassi, pari rispettivamente al 5% e 10% titolo I e 2% titolo III;*

*-Presenza di residui IMU gettito base 2017 e retro al 28.11.2018 per € 277.234,78 (pag. 17 relazione organo di revisione). Al 31.12.2018 si registrano insussistenze al titolo I per € 2.896.738,82 di cui 1,47 relativi alla lotta evasione e 1,22 relativi alla tassa rifiuti gettito base (pag. 17 e 18 relazione organo di revisione);*

*-Sussistenza di residui attivi anteriori al quinquennio dei Titoli I e III per oltre € 2 milioni nel 2017 e € 1,6 milioni nel 2018, pari, rispettivamente al 14% e 13% del totale dei titoli.”*

Nelle memorie l'ente ha confermato lo smisurato ricorso all'entrate del CDS le quali, nella componente riscossa a mezzo ruolo coattivo registrano di fatto una ridotta percentuale di riscossione, nonché l'enorme volume di insussistenze registrate nelle entrate tributarie al 31.12.2018.

In merito ai residui passivi, le novità rappresentate dal Sindaco, nella relazione integrativa delle dichiarazioni rese in sede di audizione, evidenziano la sussistenza di un gravoso debito dell'Ente nei confronti dell'erario statale per € 524.789,28 alla data dell'11.11.2020 a titolo di IVA Split Payment non versata tempo per tempo nel corso delle annualità 2018-2020.

A prescindere dal valore che può assumere tale ultima circostanza in altre sedi giudiziarie, rimanendo l'attuale verifica destinata a scrutinare esclusivamente la gestione economico finanziaria dell'ente sotto l'aspetto della legittimità-regolarità dell'azione, si deve rilevare che la gestione dei residui appare più penalizzata di quella evidenziata in funzione dell'adunanza pubblica.

Con la conseguenza che, è dovere dell'ente procedere ad una tempestiva e analitica individuazione dei motivi che hanno gravemente alterato la gestione dei residui, e adottare immantinente le adatte misure correttive.

**12-** Anche dall'analisi della gestione competenza sono emerse perplessità, segnatamente in ordine alla corretta contabilizzazione degli accertamenti derivanti dalla lotta all'evasione, cosicché se ne è chiesto conto come appresso riportato.

*“Nel 2017 risultano assunti oltre 1 milione di accertamenti per evasione per IMU e TARSU/TIA/TARI, di euro, l'ammontare delle cui riscossioni al 31.12.2017 risulta pari a zero e si rivela ancora esiguo e pari ad € 2.356,11, al 28.11/2018 (come rilevato a pag. 15 e ss. della relazione del Revisore).*

*Nel 2018 risultano assunti accertamenti per € 1.370.351,55 per evasione altri tributi (TASI), con riscossioni esigue al 31.12 (40,90 euro). Nel 2018 rispetto al 2017 si rileva un incremento complessivo degli accertamenti del titolo III per cespiti non identificati pari ad € 773.844,50, pari al +60%, e un basso livello riscossioni in competenza pari a 29,78%”.*

Le memorie dell'ente hanno confermato i dati sugli accertamenti derivanti dalla lotta all'evasione, allegando prospetto relativo all'andamento degli accertamenti per evasione IMU-TARI, nonché un incremento delle entrate al Titolo III nel 2018 rispetto al 2017 e segnatamente per quanto riguarda i proventi del CDS.

Tuttavia, in riferimento agli accertamenti per evasione altri tributi (TASI) di € 1.370.351,55 nelle stampe della gestione delle entrate non si è trovato riscontro, con ciò risultando necessario che l'ente adotti effettive misure correttive funzionali a rinforzare il settore.

**13-** In ordine alla situazione debitoria e al contenzioso passivo, il deferimento ha esposto le anomalie rilevate chiedendo le spiegazioni appresso riportate.

*“Nel corso del 2017 l'ente ha provveduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio per € 179.728,00; tuttavia, al 31.12.2017 sussistono altri debiti fuori bilancio da riconoscere per € 414.017,28 in aggiunta al debito residuo Lo Bianco/ lo Jacono.*

*Al 31.12.2018 l'ente ha provveduto al riconoscimento di parte del debito fuori bilancio Lo bianco/Lo Jacono, con [le] complicate dubbie operazioni negoziali [..], ed ulteriori debiti fuori bilancio per € 15.000,00, nella sussistenza, tuttavia, di debiti ancora in attesa di riconoscimento per € 347.972,68.*

*L'organo di revisione [..] su espressa richiesta formulata in sede istruttoria ha notiziato che a seguito di accordo transattivo siglato in data 01.03.2019 con la ditta LO IACONO +2 l'Ente ha concordato di liquidare a tacitazione di ogni residua pretesa l'importo di € 1.100.000,00, di cui € 1.000.000,00 mediante mutuo già stipulato in data 23.12.2019 con la cassa depositi e prestiti, mentre la restante parte di € 100.000,00 sarà corrisposta in numero 48 rate mensili a far data dal 30.04.2021”.*

Con apposito allegato accluso alle controdeduzioni l'ente ha fornito resoconto attualizzato della copertura finanziaria e dei pagamenti da cui emergerebbe il pagamento quasi integrale del debito transatto con le somme rivenienti dai due mutui accesi per l'importo complessivo di € 2.325.000,00, mediante l'utilizzo di quota vincolata del risultato di amministrazione per € 360,416,38 ed un debito residuo di circa 90 mila euro da finanziare con ulteriore quota vincolata del risultato di amministrazione a rate mensili.

| Piano di copertura Finanziaria - prot 7098 del 3/07/2019 e deliberazione C.C. n 26 del 16.12.2019- memrie ente adunanza 7 settembre |                   |                                                        |                                         |              |            |           |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------|--------------|------------|-----------|-----------|
| creditore                                                                                                                           | Debito definitivo | copertura                                              | pagamenti                               | 2019         | 2020       | 2021      | 2022-2023 |
| Lo Bianco                                                                                                                           | 1.325.000,00      | Mutuo Cass a DDPP pos 6050497 contratto nel 2018       | mandato del 24.05.2019                  | 1.325.000,00 |            |           |           |
| Lo Bianco                                                                                                                           | 350.000,00        | Applicazione avanzo vincolato dal 2019                 | pagato mandati 2019-2020                | 175.000,00   | 175.000,00 |           |           |
| Lo Iacono                                                                                                                           | 100.000,00        | Applicazione avanzo vincolato 48 rate mensili del 2021 | pagato al 7.09.2021 € 10.416,38= 9 rate | 100.000,00   |            | 18.750,00 | 81.250,00 |
| Lo Iacono                                                                                                                           | 1.000.000,00      | Mutuo Cass a DDPP Pos . 6080073-2019                   | pagato 31 gennaio 2020                  | 1.000.000,00 |            |           |           |
|                                                                                                                                     | 2.775.000,00      |                                                        |                                         |              |            |           |           |

Le repliche dell'ente non danno alcuna spiegazione in ordine alla fonte di finanziamento per l'utilizzo delle quote vincolate del risultato di amministrazione, con ciò emergendo contabilità non riconducibile al quadro legale, normativo e giurisprudenziale, di riferimento, e conseguente conferma della necessità che l'amministrazione adotti tutte le misure correttive segnalate al precedente capitolo 8, e ogni altra appropriata, per uniformare il risultato di amministrazione, e il sistema dei fondi, alle prescrizioni del sistema giuscontabile, rimanendo allo stato degli atti accertato il superamento dei limiti all'applicazione di quote del risultato di amministrazione, con copertura di spesa futura senza un'entrata effettiva.

Per il resto, le memorie dell'ente non hanno fornito chiarimenti ai rilevi contenuti nel deferimento alla genericità e l'insufficienza di informazioni sui debiti fuori bilancio riconosciuti e da riconoscere.

Pur prendendo atto che negli esercizi 2017/2019 il profilo *de quo*, risulta quasi unicamente assorbito dal debito Lo Iacono-Lo Bianco, si deve osservare che la *ratio* dell'istituto, che resta di natura eccezionale, di ricondurre alcune tassative tipologie di spesa, assunte in violazione delle norme giuscontabili, nel sistema del bilancio dell'ente, non appare osservata, emergendo una gestione dei debiti fuori bilancio che arreca grave disfunzioni agli equilibri di bilancio, anche perché non improntata ai precetti della contabilità armonizzata che ha posto l'attenzione sull'esigenza che le attività gestionali e contabili siano improntate al principio dell'efficienza e della celerità del procedimento di spesa, tenuto conto anche della normativa in tema di interessi moratori per ritardati pagamenti.

In questa prospettiva, l'ente è tenuto a adottare ogni misura correttiva per riordinare definitivamente il settore, tenendo nella dovuta considerazione la giurisprudenza contabile articolata in materia (*ex multis* deliberazione n. 27/SEZAUT/2019/QMIG).

In merito al contenzioso, dalla documentazione rimessa dall'ente è emerso che *“dalla relazione dell'organo di revisione al rendiconto 2017 si evince la vittoria dell'ente, in primo grado, in un contenzioso afferente alla contestazione del costo annuo dei servizi RSU per complessive € 2.855.202,46 fatturato in eccesso per il periodo ottobre 2008-maggio 2013 e dichiarato non dovuto, unitamente ad un ulteriore credito pari al 25% del costo del servizio”*.

Ciò nondimeno, l'informazione assume un peso limitato, non avendo la sentenza l'attributo della definitività, tant'è che l'ente non ha comunicato le eventuali azioni intraprese per la riscossione e i dovuti riflessi contabili.

Anche le novità introdotte e documentate nelle controdeduzioni, e prima in sede di audizione del Sindaco, in merito a un complesso contenzioso contro l'ATO PA 1, con ad oggetto la gestione dei rifiuti, caratterizzato da un elevato grado di aleatorietà, non spostano i termini della questione, che è quella dell'estremo disordine contabile in cui versa il settore con effetti negativi sul risultato di amministrazione.

Allo stato degli atti, è necessario che l'ente adotti ogni misura correttiva per pervenire con tempestività ad una gestione del contenzioso ordinata e, soprattutto, conforme al principio di prudenza, di cui al punto 9 allegato 1 del D.lgs. n. 118/2011, come declinato dal punto 5.2. lett. h) allegato 4/2 con riferimento a quanto prescritto dal successivo punto 9.2 dell'allegato 4/2 sempre del D.lgs. n. 118/2011).

**14-** L'ente non ha obiettato ai rilievi del deferimento circa il → superamento dei parametri di deficitarietà strutturale come di seguito esposti.

#### “Esercizio 2017

*Dalla certificazione prodotta dall'ente emerge lo sfioramento di 3 parametri di deficitarietà su 10 (nn. 2, 3 e 9).*

| Parametri da considerare per l'individuazione delle condizioni strutturalmente deficitarie                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | 2017 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| 2) Volume dei residui attivi di nuova formaz. prov. dalla gest. di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo speriment. di riequilibrio di cui all'art. 2 del D.L. n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'art. 1, com. 380 della L. 24 dic. 2012 n. 228, superiori al 42 % rispetto ai valori di accert. delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accert. delle predette risorse a tit. di fondo sperimentale di riequilibrio o fondo sol. | S    |
| 3) Amm. dei residui attivi prov. dalla gest. dei residui attivi e di cui al tit. I e al tit. III superiore al 65 %, ad esclusione eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'art. 2 del D.L. n. 23 o di fondo di solidarietà all'art. 1 com. 380 della L. 24 dic. 2012 n. 228, rapportata agli accert. della gestione di competenza delle entrate dei medesimi tit. I e III ad esclus. degli accert. delle predette risorse a tit. di fondo sper. di riequilibrio o sol. | S    |
| 9) Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti;                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          | S    |

*Dalla disamina degli atti è apparso superato anche il parametro n. 5 come di seguito:*

|                                                                                                                                                                                                          |              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------|
| 5) Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti anche se non hanno prodotto vincoli a seguito delle disposizioni di cui all'articolo 159 del tuoeI; |              |
| A) Pignoramenti al 31/12/2017                                                                                                                                                                            | 258.203,72   |
| B) Spesa titolo 1                                                                                                                                                                                        | 5.061.019,07 |
| A/B                                                                                                                                                                                                      | 5%           |
| LIMITE                                                                                                                                                                                                   | 0,50%        |

### **Esercizio 2018**

*Dalla certificazione allegata alla delibera del rendiconto presente sul sito web dell'ente emerge lo sfioramento di 3 parametri di deficitarietà su 8 (nn. 3, 6 e 8), in contrasto con il prospetto fornito dal Revisore (prot. Cdc n. 5994 del 20.09.2020) che evidenzia lo sfioramento di 1 solo parametro, con l'anomalia che il sito della Finanza Locale del M.I. non reca alcunché al riguardo come appresso trascritto*

| Parametro                                                                                                    | 2018 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|
| Indicatore 3.2 (Anticipazioni chiuse solo contabilmente) maggiore di 0                                       | S    |
| Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%                                          | S    |
| Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate) minore del 47% | S    |

*Situazione vieppiù grave nella considerazione che, la disamina degli atti restituisce anche il superamento del parametro 7 ([Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento)] maggiore dello 0,60% dei titoli 1.2.3 delle entrate) per effetto della 2 tranches del debito fuori bilancio Lo Bianco/Lo Jacono, riconosciuto per € 1 milione, da finanziare a mutuo nel 2019, ai sensi della deliberazione 26/16.12.2019.*

*Per gli effetti, risultando fondata la circostanza si integra la condizione di "ente strutturalmente deficitario".*

L'assenza di obiezioni comporta l'accettazione da parte dell'ente della reiterata grave irregolarità contabile, con gli effetti che permane a carico di quest'ultimo l'obbligo *ex lege* di produrre nuova certificazione al Ministero dell'Interno, e darne contezza a questa Sezione, rimanendo tale attività, complessivamente considerata, ascrivibile alla categoria delle misure correttive in senso tecnico.

**15-** Nell'ambito del deferimento, si è esposto di avere constatato una corporate governance non rispettosa delle regole recate dal D.lgs. n.175/2016, c.d. TUSP, e dal D.lgs. 118/2011, individuando la rappresentazione più manifesta dell'inosservanza

nell'assenza di "relazione contenente gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati nelle forme di cui all'art. 11, co. 6, lett. J), D.lgs. n. 118/2011, rimanendo l'anomalia avvalorata dal Revisore (cfr. pag. 19 del questionario 2017 e pag. 19 del questionario 2018) e dall'assenza di dati aggiornati nell'apposita banca dati del Dipartimento del Tesoro".

A tale rilievo l'ente non ha posto obiezioni.

Secondariamente, è emerso che, "l'ente, dopo avere deliberato, con l'atto n. 21 del 5.10.2017, il mantenimento di tutte le partecipazioni ai sensi dell'operazione straordinaria prescritta dall'art. 24 del D.lgs. 175/2016, non ha mai effettuato le revisioni ordinarie, disposte dall'art. 20 del medesimo provvedimento di legge".

In risposta sono pervenuti gli atti consiliari n. 28/29.12.2019 e n. 25/ 30.12.2020, relativi alla revisione periodica delle partecipazioni, ex art. 20 del D.lgs. 175/2016, tuttavia entrambi privi del parere del Revisore, e indicativi di un adempimento meramente formale, siccome insufficientemente argomentati in ordine alla "razionalizzazione" imposta la legge.

In pratica, in entrambi gli atti si individua un contenuto di semplice ripetizione del piano approvato con la deliberazione n. 47/2015, e con la successiva deliberazione n. 21/2017 in funzione di revisione straordinaria, non potendosi cogliere una nuova adeguata istruttoria e confacente motivazione volta a giustificare il mantenimento delle partecipazioni.

L'inosservanza delle prescrizioni di cui all'art. 11, co. 6, lett. J), D.lgs. n. 118/2011, e delle regole di effettiva razionalizzazione periodica delle *partecipate*, ex TUSP, costituiscono gravi irregolarità contabili, siccome idonee a vanificare la *ratio* legislativa volta ad un incisivo riordino del sistema delle società a partecipazione pubblica per conseguire tre scopi: la tutela della concorrenza mediante contrasto all'abuso dell'istituto, il contenimento della spesa pubblica, e la "sana gestione finanziaria" della *partecipante* e della *partecipata*, visti i riflessi dell'azione finanziaria di quest'ultima sugli equilibri di bilancio della prima.

Fermo restando che, la vicenda restituisce un ingiustificato ritardo nella trasmissione dei documenti a questa Sezione, assumendo spicco i precedenti rilevi in ordine alla necessità che l'ente adotti le dovute misure per assolvere tutti gli adempimenti legali di natura informativa fissati dalla legge (cfr. capitolo 7 *ad finem*), emerge una *corporate governance* distante dai paradigmi legali, con l'ente tenuto a adottare le dovute misure correttive per ricondurre la gestione nell'alveo dei principi e dei meccanismi contabili volti a rendere indenni i propri equilibri e risultati di bilancio da eventuali ricadute finanziarie ascrivibili alla *mala gestio* delle *partecipate*.

**16-** Come specificato nella parte introduttiva dell'atto di deferimento in adunanza pubblica "la disamina si è rivelata di una complessità fuori dagli ordinari standard" anche "a causa della confusione e del ritardo con cui l'ente ha redatto i documenti contabili" per questo motivo "la verifica dei rendiconti 2017 e 2018 e dei bilanci di previsione 2018/2020

e 2019/2021, è stata suddivisa in due principali segmenti, mettendo in rilievo anche il progresso, con suddivisione in due capitoli”.

Con tutto ciò “La confusione e l’incertezza, in violazione del canone costituzionale di buon andamento, che ha caratterizzato l’azione amministrativa dell’ente a partire dall’esercizio finanziario 2014, pur non precludendo una trattazione suddivisa in più parti, ha comportato percorsi argomentativi con reciproche interferenze.

Principalmente le intersecazioni sono da addossare al fatto che, anomalie del medesimo tipo sono state reiterate dall’ente nei vari cicli di bilancio esaminati, ovvero affrontate con strumenti inadeguati a realizzare le misure correttive indicate da questa Sezione e, anche, dall’organo di revisione dell’ente”.

In buona sostanza, nel 2° capitolo dell’atto di deferimento sono state esposte talune anomalie di pari contenuto di quelle esposte nel 1° capitolo, con la peculiarità che si sono manifestate in modo reiterato ed evidente, quindi ritenute idonee di ulteriori considerazioni, a supporto dei ragionamenti sviluppati in precedenza.

**16.1-** Innanzitutto è emerso che:

*a) nel 2017 [non è avvenuta] la trasmissione, tramite banca dati SICO, dei dati afferenti il personale in adempimento dell’art. 60 del D.lgs. 165/2001;*

*b) al 31.12.2017, [c’è stata] divergenza tra l’importo delle disponibilità liquide da conto economico e il fondo cassa;*

*c) al 31.12.2017 [non c’è stato] aggiornamento degli inventari e di determinazione dell’effettiva consistenza del patrimonio, che benché in seguito effettuate (cfr. deliberazione di GM 101/4.07.2019) sono state ritenute non esaustive dall’organo di revisione (cfr. pag. 21 questionario);*

*d) [si sono manifestate] incongruenze dei dati di conto economico e stato patrimoniale 2018 rilevati dall’organo di revisione.*

L’ente ha fornito risposta solo per l’anomalia sub *a*), trasmettendo la relativa documentazione, con ciò comprovando l’insufficiente attitudine a rispettare gli adempimenti informativi imposti dalla legge e necessità di porre in essere le dovute misure correttive.

Sugli altri rilevi l’ente si è astenuto dall’informare, con la conseguenza della trasmutazione delle anomalie rilevate sub *b*), *c*) e *d*) in gravi irregolarità contabili con l’ente tenuto ad adottare le idonee misure correttive in stretta osservanza dei paradigmi recati dal TUEL e dal D.lgs.118/2011.

**16.2 Ancora**, relativamente al bilancio di previsione 2018 è stata di nuovo osservata la tardiva approvazione e i rilievi negativi forniti dall’organo di revisione evidenziando che “il documento in esame, approvato a fine esercizio con deliberazione n. 41/4.12.2018, insieme al rendiconto 2017, si basa sullo schema proposto dalla Giunta con atto n. 132/2018, tuttavia, non approvato nel parere del Revisore, al punto da invitare l’ente ad avviare la procedura artt. 244 ss. TUEL, ciò principalmente nella considerazione

*dell'impossibilità di dare copertura integrale al debito fuori bilancio della sentenza Lo Bianco/Lo Iacono mediante il ricorso al mutuo preso la Cassa DDPP".*

**16.3** Infine, sono di nuovo venuti in considerazione gli equilibri di bilancio, talché il deferimento ha rappresentato: *"Le criticità di seguito esposte non possono rimanere senza trattazione, necessitando, di conseguenza, che l'ente dia la sua opinione al riguardo.*

*Il mancato conseguimento dell'equilibrio di bilancio di parte corrente per le annualità 2018 (-1.251.246,38) e 2019 (-612.846,05), con l'aggravio che i detti importi, desunti dal prospetto allegato al rendiconto, risultano sovrastimati in quanto espressi al lordo dello stanziamento del disavanzo da recuperare nell'esercizio per € 140.627,70 (pari a 1/30 del disavanzo accertato con il riaccertamento straordinario).*

*Gli importi delle previsioni di entrata dei titoli 1, 2, 3 e 4 risultano di entità superiore rispetto al 2017 in assenza di un minimo di percorso motivazionale a supporto (cfr. pag. 17 del parere dell'organo di revisione), inoltre le previsioni, nella considerazione dell'approvazione dell'atto a esercizio pressochè concluso, non appaiono attendibili con riferimento agli importi degli accertamenti e delle riscossioni rilevate alla data del 28.11.2018 (cfr. pag. 18 e ss. parere del Revisore).*

*Infine, relativamente al bilancio di previsione 2019, si chiede di conoscere le iniziative intraprese a seguito dei rilievi dell'organo di revisione che, pur rilasciando parere favorevole, ha raccomandato una prudente gestione della spesa visto che:*

- a) l'imposta municipale unica (IMU) è stata oggetto di una previsione di entrata difficilmente realizzabile nel suo complesso;*
- b) la parte relativa al recupero dell'evasione tributaria (ICI, IMU E TARI) appare di assai difficile riscossione;*
- c) la TARI soggiace alla necessaria approvazione per ciascun esercizio finanziario del relativo piano entro il termine di approvazione del bilancio di previsione;*
- d) il cospicuo aumento percentuale delle previsioni di entrata per imposta sulla pubblicità ed imposta di soggiorno, può avvenire nei termini indicati dallo stesso Revisore non sovrapponibili con quelli adottati dall'ente;*
- e) alcuni trasferimenti regionali (servizi educativi ed agli interventi socioassistenziali) non appaiono gestiti non appaiono gestiti conformemente a legge".*

Nelle controdeduzioni l'ente ha confermato conclusivamente l'esistenza di squilibri di bilancio di parte corrente degli esercizi 2018 e 2019 e stretta correlazione con una sovrastima in fase previsionale degli stanziamenti delle Entrate a Titolo I, II, III e IV.

Rappresentando, altresì, che la medesima situazione è rinvenibile con riferimento al bilancio di previsione 2019 in cui si riscontrano i seguenti valori di minori entrate correnti di competenza non accertate rispetto alle previsioni di bilancio: Titolo I: €. 1.160.722,50, Titolo II: €. 39.891,25 e Titolo III: €. 284.457,90.

Con ciò divenendo più intensa la necessità che l'enti adottino le confacenti misure correttive come argomentato nel capitolo 9.

Quanto, infine, alle iniziative intraprese per attuare una prudente gestione delle spese l'ente ha segnalato "lo sforzo compiuto al fine di eliminare il debito da iva split payment che, ereditato per l'importo complessivo di euro 604.127,10 ad oggi risulta ancora da corrispondere all'erario comunale per l'importo di euro 94.594,07. Si è altresì eliminato un debito relativo a contributi non versati su emolumenti del mese di gennaio 2021 per €48.481,97. Si conferma inoltre che la grave situazione finanziaria dell'ente impone l'obbligo di assicurare prioritariamente le spese per le funzioni fondamentali dell'Ente.

È doveroso in ultimo rappresentare che da una sommaria analisi dell'esercizio 2020 emerge un preoccupante quadro di squilibrio strutturale, peraltro aggravato dalle numerose erronee allocazioni contabili di entrate e di uscite, di difficile soluzione e di cui questo ufficio si impegna fin d'ora a notificare Codesta Corte all'esito finale delle verifiche contabili tutt'ora in corso."

**17-** In base al contesto finanziario e contabile esposto, si individuano, in effetti, margini ridotti per risolvere la crisi finanziaria in cui versa il Comune di Isola delle Femmine, costituendo la scorretta trattazione del contenzioso Lo Bianco/Lo Iacono uno dei molteplici aspetti che rivelano una reiterata gestione contabile e finanziaria non conforme a legge.

Agli esiti, la disamina in contraddittorio ha fatto comparire uno stato di cose di diffusa e incisiva gravità, rispetto alle irregolarità derivanti dalla approssimativo sviluppo contabile e finanziario del detto contenzioso, siccome sono apparsi compromessi i principi costituzionali della copertura finanziaria e degli equilibri di bilancio, deponendo in tale senso, tra l'altro, un risultato di amministrazione, al 31.12.2017 e 31.12.2018, inattendibile con l'ente in stato di deficitarietà strutturale per gli anni 2017 e 2018.

Cionondimeno, allo stato degli atti, lo sforzo comune di tutti gli organi comunali, chiamati a curare gli interessi della collettività amministrata, nel concorrere ad adottare le dovute misure correttive, in rigorosa osservanza del quadro legale, può permettere all'ente di superare la crisi finanziaria.

Ovviamente, non è questa la sede per stimare se dall'adozione dell'atto consiliare n. 37/26.11.2018 derivino forme di responsabilità oggetto di cognizione del giudice della responsabilità erariale oppure del giudice che valuta l'illecito penale.

L'attuale contesto esegetico, come fornito *in primis* dalla Consulta, impone, invece, delle riflessioni di ordine sistematico sui principi costituzionali di "sana gestione finanziaria", di "bilancio quale «bene pubblico»" e di "responsabilità di mandato".

A mente i rilievi delle Sezioni delle Autonomie (*ex multis* deliberazione n. 4/2018) precisati dalla Consulta (*cfr.* sentenza n. 80 /2021), circa l'esistenza di un quadro legislativo caratterizzato da interventi non sempre coerenti con i principi rinsaldati dalla Costituzione a seguito della legge costituzionale n. 1/2012, si ritiene di prendere avvio dalla formulazione che distingue il comma 3 dell'art.148-bis TUEL.

Per quest'ultimo, se l'ente non adotta, nel termine previsto, le misure correttive indicate nella previa *"specifica pronuncia di accertamento"* della Sezione di controllo, ovvero adotta misure inadeguate o inidonee, la successiva deliberazione di verifica dell'adempimento, può disporre il c.d. *"blocco della spesa"* discrezionale dell'ente, con applicazione immediata dell'art. 188-quater TUEL.

La concreta opzione, che adotta la Sezione di controllo nel caso concreto, dipende dalla quantità e qualità delle gravi irregolarità contabili che l'ente, per quanto avvisato, non elimina, che, quindi, consolidano il contrasto tra gestione finanziaria ed equilibrio di bilancio accertata dall' anteriore *"specifica pronuncia di accertamento"*.

Tuttavia, la legge attribuisce alla Sezione di controllo, che verifica l'osservanza della progressa *"specifica pronuncia di accertamento"*, la potestà di pronunciarsi a maggiore tutela del principio costituzionale del *"pareggio di bilancio"*.

Ciò avviene quando, durante la verifica sulle misure adottate dall'ente a seguito della precedente *"specifica pronuncia di accertamento"*, emerge la persistenza dello scostamento dell'azione finanziaria, rispetto alla normativa giuscontabile da applicare richiamata dalla Sezione, in un contesto finanziario caratterizzato da irregolarità contabili viepiù *"gravi"* per i vincoli di equilibrio, e il relativo rapporto con l'obbligo di copertura finanziaria, imposti dal combinato disposto degli artt. 81, co.1, 97, co.1, e 119, co.1, della Costituzione.

Al riguardo dispone l'art. 6, co. 2, D.lgs. n. 149/2011: *" Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo [...] emergano, anche a seguito delle verifiche [...] comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall' art. 1, co.168, della L. n. 266/2005, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto[...]. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato [...], il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del TUEL il Prefetto assegna al Consiglio [...] un termine [...] per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine[...], il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell' articolo 141 del TUEL"*.

L'appena trascritta norma ha introdotto il c.d. *"dissesto guidato"*, quale procedura per risolvere le situazioni di crisi finanziaria degli enti locali, in aggiunta alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, cd. *"predissesto"*, ex artt. 243-bis TUEL, sempreché l'ente non orbiti nelle ineliminabili situazioni che inducono ad attivare la procedura di dissesto finanziario, ex artt. 244 ss. TUEL, per comodità espositiva definibile di *"dissesto auto-conclamato"*.

Poiché la materia, oltre a svilupparsi in un quadro normativo di non agevole comprensione, a causa delle frequenti innovazioni apportate dalla legislazione nazionale, comporta, anche, questioni in ordine all'applicabilità del TUEL alla Regione siciliana, visto lo Statuto speciale che la caratterizza, è idoneo fornire brevi richiami sulla principale giurisprudenza formatasi nel tentativo di distinguere chiaramente il "*dissesto auto-conclamato*" dal "*predissesto*", e dal "*dissesto guidato*".

Iniziando dalla disamina del rapporto corrente tra legislazione nazionale, che disciplina l'ordinamento degli ee.ll., anzitutto contenuta nel TUEL, e legislazione della Regione siciliana, viene in evidenza l'articolato indirizzo della Consulta formatosi a seguito delle novità di cui alla legge costituzionale n. 1/2012.

La Corte costituzionale ha interpretato la suddivisione, sancita dal nuovo art. 117 Cost., circa le competenze relative all' "*armonizzazione dei bilanci e al coordinamento della finanza pubblica*", attribuite rispettivamente alla potestà legislativa esclusiva dello Stato e alla competenza ripartita tra Stato e Regioni, alla luce delle diverse declinazioni che caratterizzano il principio di "*sana gestione finanziaria*".

La giurisprudenza costituzionale ha individuato molteplici motivi per porre il principio *de quo* al centro del sistema contabile pubblicistico, assumendo peculiare evidenza in questa sede le argomentazioni che dimostrano la sua idoneità a tutelare: **1)** il rispetto dei principi della copertura finanziaria e degli equilibri di finanza pubblica (*ex multis* sentenze n. 115/2020 e n. 62/2020); **2)** la corretta tenuta ed esposizione dei conti dell'ente a protezione del dissesto dell'ente e a garanzia di legalità, imparzialità ed efficienza dell'azione amministrativa (*ex multis* sentenza n. 18/2019); **3)** l'effettiva applicazione degli artt. 81 e 97, 1 co., Cost., che si pongono "*in modo strettamente integrato nel contesto di fondamentali principi del diritto del bilancio che, pur presidiando interessi di rilievo costituzionale tra loro distinti, risultano coincidenti sotto l'aspetto della garanzia della sana ed equilibrata gestione finanziaria*" siccome collocati a "*presidio degli equilibri di finanza pubblica*", "*vera e propria clausola generale in grado di colpire tutti gli enunciati normativi causa di effetti perturbanti la sana gestione finanziaria e contabile*" (*ex multis* sentenze n. 4/2020; n. 227/2019; n. 18/2019).

Alla stregua dei precedenti concetti, e dei limiti che ne discendono, va interpretata la clausola di salvezza recata dall'art. 1, co.2 e 3, TUEL che dispone: "*Le disposizioni del presente TUEL non si applicano alle regioni a statuto speciale[..]se incompatibili con le attribuzioni previste dagli statuti e dalle relative norme di attuazione [..]La legislazione in materia di ordinamento degli ee.ll. e di disciplina dell'esercizio delle funzioni ad essi conferite enuncia espressamente i principi che costituiscono limite inderogabile per la loro autonomia normativa*", considerato, peraltro, che, per il successivo comma 4, anche le leggi della Repubblica, ex art. 128 della Costituzione "*non possono introdurre deroghe al presente testo unico se non mediante espressa modificazione delle sue disposizioni*".

Visto l'ampio rinvio disposto dal legislatore siciliano (*i.e.* art. 1 L. r. n. 48/1991) alla legislazione statale che regola l'ordinamento finanziario/contabile degli ee.ll., la giurisprudenza assegna agli enunciati dell'art. 1 TUEL validità generale, rilevando, quindi, anche per la normativa che *aliunde* disciplina la materia.

Ciò si verifica per la procedura di "dissesto guidato", di cui al citato art. 6, co. 2, del D.lgs. n. 149/2011, che, pertanto, è pienamente applicabile nella Regione siciliana, salvo l'ordine di competenze prescritto dalla legislazione regionale, a ragione del quale l'organo chiamato a scrutinare la segnalazione d'inadempimento della Sezione della Corte dei conti, non è il Prefetto, ma il relativo Assessorato regionale.

Sulle premesse, si può passare ad evidenziare la prevalente interpretazione fornita dalla giurisprudenza sulle disposizioni basilari in materia (*cf.* art. 244 TUEL), per riordinare il Sistema, a seguito degli interventi legislativi che hanno recato modifiche non ritenute rispettose dell'assetto imposto dalla riforma costituzionale.

L'indirizzo giurisprudenziale è saldo nel ritenere che, l'art. 244 TUEL, avuto riguardo alla natura del dissesto, distingue tra: dissesto funzionale, quando l'ente non è più in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni/servizi indispensabili, e dissesto finanziario, se esistono a carico dell'ente crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare fronte con le modalità di cui all'art. 193 e all'art. 194 TUEL.

La Corte dei conti (*cf.* Sezione Autonomie n. 2/2012 e SSRR n. 2/2020) è pacifica nel ritenere che solo il dissesto di natura finanziaria può condurre, oltre al "dissesto auto-conclamato", all'adozione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (d'ora in poi PRFP), nell'ambito della procedura di c.d. "predissesto" ex artt. 243-bis ss. TUEL, ovvero al c.d. "dissesto guidato", ex art. 6, co. 2, del D.lgs. n. 149/2011.

Invece, il dissesto per ragioni funzionali non può accedere al percorso di "predissesto", bensì sfociare esclusivamente nella dichiarazione di dissesto.

Tanto in via generale, per comodità sistematica, conviene prendere abbrivio dalla procedura prevista dai citati artt. 243-bis ss. TUEL, in ordine al cd. "predissesto", che resta quella maggiormente scrutinata dalle Corti.

La normativa prevede la facoltà degli ee.ll., in stato di squilibri strutturali del bilancio forieri di dissesto finanziario, di ricorrere ad un PRFP, cioè di accedere al regime di c.d. "predissesto", in ogni caso nel severo rispetto della disciplina legale, come chiarita dalle Linee-guida predisposte dalla Sezione delle Autonomie, dalle sentenze delle SSRR della Corte dei conti, e della Consulta.

In ogni caso, *ex lege* il PRFP va sottoposto all'approvazione e alla successiva vigilanza della competente Sezione di controllo della Corte dei conti.

La Corte dei conti (SSRR sent. n. 25/2018 e Sezione delle Autonomie delib. n. 2/2012) ritiene che, il PRFP non è un rimedio alternativo al dissesto dell'ente, ma uno strumento straordinario volto al ripristino, in un periodo di tempo predefinito, degli equilibri di bilancio, qualora uno squilibrio strutturale, non risolvibile con i mezzi ordinari previsti dal TUEL, rischi, appunto, di sfociare in dissesto finanziario.

La tesi è condivisa dalla Consulta (sentenza n. 18/2019) per la quale il PRFP non costituisce una valida alternativa al dissesto quando, *“di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo”* si deve *“necessariamente porre una cesura con il passato così da consentire ai nuovi amministratori di svolgere il loro mandato senza gravose «eredità»”*, ripristinando, con la separazione del bilancio *in bonis* (c.d. gestione ordinaria) da quello dissestato (cfr. art. 252, co. 4 TUEL), le condizioni per erogare le prestazioni essenziali, assicurando i fornitori e gli utenti sulla solvibilità e continuità funzionale dell'ente.

Altrettanto pacifico è l'orientamento secondo cui a fondamento della procedura di *“predissesto”* sta il *“principio di prevenzione”*, mediante predisposizione di un atto, con natura ricognitiva e programmatica, valutato congruo a superare le situazioni di squilibrio ed evitare il dissesto (*ex pluribus* SSRR sentenze n. 23/2018 e 15/2019).

Per l'art. 243 quater, co.7, TUEL, qualora la prevenzione sia irrealizzabile, per accertata incongruenza del piano o della sua attuazione, è percorribile la via del *“dissesto guidato”*, di cui all'art. 6, co. 2, del D. Lgs. n. 149/2011, come confermato dal combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. 243-bis TUEL.

Ora, a prescindere dalla disamina delle problematiche interpretative suscitate dall'art. 3, co. 1-bis, del D.L. n. 174/2012, che ha abrogato l'art. 1, co.168, della L. n. 266/2005 evocato dall'art. 6, co. 2, del D.lgs. n. 149/2011, non sussistono dubbi sul fatto che il legislatore, negli ultimi 2 lustri, ha posto a disposizione degli ee.ll. una serie di misure -tra le numerose è sufficiente fare cenno a quelle contenute nell'art. 1, commi 786-789, della L. n. 178/2020- e procedure contabili, precisamente, quelle di *“dissesto guidato”* e di *“predissesto”*, volte ad eliminare le tensioni finanziarie gravanti sui bilanci degli enti locali.

A fondamento e limite della legislazione che disciplina tali procedure, il legislatore ha collocato, sempre e comunque, una situazione di crisi finanziaria dell'ente riconoscibile come tale, mentre, qualora l'ente si trovi in una situazione ostativa all'assolvimento delle funzioni/servizi indispensabili ovvero di squilibrio finanziario non risolvibile tramite i rimedi giuscontabili previsti/permessi dal quadro normativo, il “dissesto auto-conclamato” è inevitabile.

Al riguardo, assume valore risolutivo l'importanza assegnata dalla Corte costituzionale al principio di *“sana gestione finanziaria”*, sopra sinteticamente

approfondito, e le correlate osservazioni in ordine alla natura di *“bene pubblico”* del bilancio dell’ente, su cui ha fatto il punto la sentenza costituzionale n. 115/2020.

D’interesse sono i passaggi in cui la sentenza afferma: *“il bilancio è un «bene pubblico» funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente [..], sia in ordine all’[..]entrate, sia [..]degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale [..]tra il programmato ed il realizzato”*, con ciò ponendo in rapporto diretto la *“sana gestione finanziaria”* il *“bilancio quale bene pubblico”* e la c.d. *“responsabilità di mandato”*.

L’orientamento della Consulta, a seguito delle riflessioni contenute nella sentenza n.184/2016, è inamovibile nel qualificare il bilancio come bene pubblico *“funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell’ente territoriale, sia in ordine all’acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche”*.

Con ciò, istituendo un nesso funzionale fra l’espletamento del mandato elettivo e l’azione finanziaria espletata dall’ente, che valorizza, in senso costituzionale, la funzione dei bilanci, sia il preventivo che il rendiconto, nell’assicurare ai membri della collettività la cognizione delle modalità di impiego delle risorse e dei risultati conseguiti da chi è titolare del mandato elettorale.

Idoneo a compromettere il principio di *“sana gestione finanziaria”*, nell’ottica del *“bilancio quale bene pubblico”*, è anche lo svolgimento del mandato elettorale con metodi che non realizzano il circuito democratico rappresentativo, visto che sia *“la mancata approvazione dei bilanci, sia l’incuria del loro squilibrio strutturale interrompono -in virtù di una presunzione assoluta- il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti”* ( Corte costituzionale sent. n. 228/2017).

Riassuntivamente, partendo dalla clausola generale dell’equilibrio e dei corollari sinteticamente descritti, si è pervenuti a un Sistema coerente di regole di correttezza e ragionevolezza finanziaria che conforma il rapporto fra politiche di bilancio, responsabilità per l’esercizio del mandato elettorale in relazione all’impiego delle risorse pubbliche e accessibilità alle informazioni da parte della collettività amministrata, che trova la massima espressione formale nell’adozione dei bilanci, da redigere nel rispetto dei postulati contenuti nel D.lgs.118/2011.

Sotto quest’ultimo profilo, tra gli altri, viene in evidenza il *“principio della continuità e della costanza”*, che irrobustisce la *“la responsabilità di mandato”*, e la *ratio* che sorregge le deliberazioni di bilancio, quali ineliminabili rappresentazioni della legittimazione democratica nell’impiego delle risorse pubbliche.

Per questo l’Ordinamento prevede dei rimedi per l’ipotesi d’intempestiva approvazione dei bilanci da parte dell’ente.

Nella fattispecie viene in risalto la accennata questione di compatibilità del regime prescritto dal TUEL (*i.e.* art. 141, co.1 *lett. c*) e co.2) con quello fissato dalla legislazione regionale, risolto, dalla giurisprudenza amministrativa, nel solco dei principi generali in precedenza trattati.

Questo Collegio non ravvede motivi per discostarsi dalla prevalente giurisprudenza del TAR Sicilia (*ex multis* sentenza n.669/2020), peraltro rispettosa degli insegnamenti della Consulta (*cfr.* sentenza n. 39/2014), secondo cui l'ampio rinvio al TUEL disposto dalla legislazione regionale non copre anche la disciplina relativa alle competenze degli organi e alle conseguenze derivanti da violazioni e inadempimenti e, dunque, in particolare, l'ipotesi della mancata approvazione dei bilanci da parte del Consiglio comunale.

Tale materia resta regolata dall'art. 109-bis della L. r. n. 16/1963, ovviamente con le modifiche apportate dall'art.1 della L. r. 17 febbraio 2021, n. 5, con la conseguenza che il competente assessorato della Regione siciliana, e non il Prefetto, può avviare la procedura prevista, eventualmente sfociante nella dichiarazione di dissesto ex art. 244 TUEL, soltanto nel caso di mancata approvazione del bilancio di previsione.

In definitiva, riannodando le fila delle precedenti osservazioni in merito agli odierni principi affermati, ovvero insiti, nel tessuto della "*Costituzione finanziaria*", appare obiettivamente non corretta l'azione dell'ente che consapevole di non potere adottare le misure correttive discendenti da "*specifica pronuncia di accertamento*" della Sezione di controllo, piuttosto che dichiarare d'iniziativa il dissesto ex artt. 244 ss. TUEL, resti in attesa dell'etero imposizione da parte della Corte dei conti.

Ovvero, cerchi, anche, di percorrere la via del "*predissesto*" senza valutare i rigorosi vincoli legali che caratterizzano l'inizio del percorso ex artt. 243-bis TUEL.

In entrambi i casi emerge il contrasto con i principi affermati dalla Corte costituzionale in ordine alla "*responsabilità di mandato*", e, nella seconda ipotesi, viene, altresì, in rilievo la violazione dell'"*equità intergenerazionale*", per volere caricare sulle future collettività amministrate oneri di cui non devono rispondere, come affermato dalla Sentenza costituzionale n.18/2019, collegando tale concetto a quello più vasto di "*bilancio quale «bene pubblico»*".

Del resto, qualora le gravi irregolarità contabili, accertate nella "*specifica pronuncia di accertamento*", si rivelino non correggibili, siccome permarrebbe la violazione degli equilibri di bilancio e dell'obbligo di copertura finanziaria, la deliberazione di dissesto d'iniziativa dell'ente, ovvero per così dire "*auto-conclamato*", diviene doverosa per tutti i Consiglieri comunali, anche quelli esponenti interessi che non coincidono, per quanto legittimi, con quelli espressi dalla Giunta.

Secondo la Corte costituzionale n. 247/2017, la responsabilizzazione degli amministratori pubblici nei confronti della collettività amministrata racchiude l'esigenza che l'esercizio del mandato elettorale avvenga con proficua dialettica democratica alla luce del concreto quadro contabile/finanziario esistente, tenendo in conto l'equilibrio del bilancio nella sua prospettiva dinamica, quindi con azione volta alla "continua ricerca di un armonico e simmetrico bilanciamento tra risorse disponibili e spese necessarie per il perseguimento delle finalità pubbliche" (Corte cost. n. 49/2018).

**P. Q. M.**

La Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

**ACCERTA**

che in sede di verifica, ex art. 148-bis TUEL, dei rendiconti esercizi 2017 e 2018 del Comune di Isola delle Femmine, dagli atti acquisiti e dagli esiti istruttori, sono emerse le plurime irregolarità contabili enunciate in parte motiva, con l'ente tenuto di conseguenza, ai sensi dell'art. 148-bis, co.3, TUEL, ad adottare entro il termine di sessanta giorni tutte le misure correttive idonee alla loro integrale rimozione, con l'applicazione immediata della disciplina prevista ex lege dall'art. 188 comma 1-quater TUEL, salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi.

**ORDINA**

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata -ai fini dell'esecuzione- al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, e all'Organo di revisione del Comune di Isola delle Femmine.

La presente pronuncia va pubblicata ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato in Palermo nella camera di consiglio del 7 settembre 2021.

L'ESTENSORE

Alessandro Sperandeo

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

Depositata in segreteria il 3 novembre 2021.