

PROT. 3833
DEL 01/03/2022



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Servizio Supporto | Il Funzionario Responsabile

- Al Consiglio Comunale - per il tramite del suo Presidente - del Comune di Mazzarino;
- Al Sindaco del Comune di Mazzarino;
- All'Organo di revisione del Comune di Mazzarino;
- Al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;
- Alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;
- All'Assessorato regionale delle autonomie locali e della Funzione Pubblica - Dipartimento delle autonomie locali;
- Alla Presidenza della Regione Siciliana.

Oggetto: **Trasmissione Deliberazione n. 28/2022/PRSP.**

Si trasmette, copia della deliberazione n. **28/2022/PRSP**, adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, nella Camera di consiglio del 15 FEBBRAIO 2022.

Distinti saluti

Boris Rasura

Firmato Digitalmente da/Signed by:
BORIS RASURA

In Data/On Date:
lunedì 28 febbraio 2022 15:37:09



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 15 febbraio 2022, composta dai Magistrati:

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

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

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

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

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

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

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

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

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

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

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

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

vista la deliberazione di questa Sezione n. 93/2021/PRSP, con la quale sono stati accertati profili di irregolarità contabile e grave criticità per gli equilibri di bilancio, nonché di difformità dalla sana gestione finanziaria, con riferimento al rendiconto dell'esercizio finanziario 2017 del Comune di Mazzarino, disponendo la trasmissione a questa Sezione di Controllo, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL e dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011, di misure correttive;

vista la delibera di Consiglio comunale n. 66 del 08 novembre 2021, avente ad oggetto "Presenza d'atto deliberazione n. 93/2021/PRSP della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo

per la Sicilia relativa all'esame del Rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2017. Adozione misure correttive a norma dell'art. 148 bis, c. 3, del TUEL e dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011", trasmessa con nota del Segretario generale del comune prot. Cdc 9713 del 9 novembre 2021;

viste le osservazioni formulate dal magistrato istruttore in sede di deferimento con relazione prot. 400 del 19 gennaio 2022;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 16/2022, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'adunanza per il 15 febbraio 2022;

udito il relatore, referendario Massimo Giuseppe Urso.

Premesso che:

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

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

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

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

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

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

A. **LA DELIBERAZIONE DELLA SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA N. 93/2021/PRSP.**

All'esito del controllo finanziario effettuato sul rendiconto dell'esercizio 2017 questa Sezione, con deliberazione n. 93/2021/PRSP (depositata il 16 luglio 2021), ha accertato le seguenti gravi criticità relative alla situazione finanziaria del Comune di Mazzarino:

- Il ritardo nell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2017 rispetto ai termini di legge (in data 29 aprile 2020) e la mancata approvazione dei rendiconti degli esercizi 2018 e 2019 e dei bilanci 2019/2021, 2020/2022 e 2021/2023, senza considerare l'approvazione in prossimità dell'adunanza, il 22 giugno 2021, del bilancio 2018/2020.
- Il risultato negativo della gestione di competenza, che presenta un disavanzo di euro 1.477.863,16.
- **Con riferimento al risultato di amministrazione.**
 - la presenza di un disavanzo di euro 2.597.228,72, sottostimato rispetto al saldo negativo che sarebbe emerso applicando il più opportuno metodo ordinario di calcolo del FCDE; il fondo in esame, infatti, è stato quantificato in euro 878.060,49, utilizzando la modalità di calcolo del metodo semplificato e, qualora fosse stato applicato il metodo ordinario, come inizialmente era stato operato e risulta dalla delibera del Consiglio comunale n. 31 del 29/04/2020 di approvazione del rendiconto e dalla relazione dell'Organo di revisione, il FCDE, ammonterebbe a euro 2.545.505,07, con conseguente aumento del disavanzo a euro - 4.264.673,30. Nella citata deliberazione la Sezione ha evidenziato la necessità di tenere conto del fatto che il Comune di Mazzarino, nel rendiconto dell'esercizio 2016, non ha provveduto ad alcun accantonamento nel FCDE e che il fondo può essere calcolato con il cd. metodo semplificato fino al rendiconto dell'esercizio 2018, ma la scelta di avvalersi di tale facoltà deve essere effettuata "tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019" (d. lgs. n.

118/2011, all. 4/2", punto 3.3), considerato anche che nel documento contabile l'Ente non ha dato atto delle valutazioni previste dal citato punto 3.3. Il Collegio dei revisori dei conti, nella relazione al rendiconto 2018, concorda con le conclusioni a cui è giunta la Sezione.

▪ Sul ripiano del disavanzo:

- dalla deliberazione citata emerge che, a seguito di richiesta del relatore in adunanza, i rappresentanti dell'ente hanno comunicato al Collegio che il Consiglio comunale ha adottato, in data 22 giugno 2021, la citata delibera n. 34, avente ad oggetto "Provvedimenti relativi alla copertura del disavanzo al 31.12.2017 a seguito della approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2017. Approvazione DUP 2018-2020. Approvazione del bilancio di previsione finanziario 2018/2020", atto trasmesso a questa Sezione il 30 giugno 2021;
- dall'esame dello stesso emerge che, in accoglimento in via di principio dei rilievi del magistrato istruttore sulla inapplicabilità del citato art. 39-quater del d.l. n. 162/2019, il Consiglio comunale ha deliberato l'applicazione agli esercizi 2018/2020 delle seguenti quote annuali di ripiano del disavanzo di amministrazione sopra rappresentato: a) anno 2018: euro 865.743,00; b) anno 2019: euro 865.743,00; c) anno 2020: euro 865.744,00;
- il Collegio, tuttavia, ha rappresentato che l'ente:
 1. prevede di ripianare il disavanzo dell'esercizio 2017 facendo riferimento ad esercizi già conclusi (2018, 2019 e 2020);
 2. richiama maggiori entrate che, da un preliminare esame del prospetto inserito nella delibera in esame, sembrerebbero derivare da entrate in conto capitale (titoli IV e VI) e da entrate relative al titolo V (entrate da riduzione di attività finanziarie);
 3. le misure indicate appaiono generiche e mere dichiarazioni di intenti.

▪ Un fondo contenzioso non correttamente calcolato, in assenza di una

completa ricognizione dei giudizi pendenti e della quantificazione del rischio di soccombenza;

- **Con riferimento al FPV** il collegio dei revisori dei conti afferma, nella relazione ai rendiconti in esame, di non avere potuto verificare che tale fondo fosse stato attivato correttamente e che la reimputazione degli impegni potrebbe non essere conforme all'evoluzione del cronoprogramma di spesa. A fronte di richiesta istruttoria con la quale è stato chiesto all'ente di fornire evidenza dei criteri di calcolo di questo Fondo, il Comune si è limitato a inviare solamente il prospetto allegato b) al rendiconto, dal quale risulta che il fondo pluriennale vincolato per l'esercizio 2017 è pari a zero.
- **In ordine alla cassa:**
 - la mancata determinazione della cassa vincolata al 01/01/2017 e al 01/01/2018;
 - la presenza di anticipazioni di cassa non restituite al 31 dicembre 2017, pari a euro 1.728.214,91 e l'utilizzo in termini di cassa di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti non completamente reintegrate a fine esercizio.
- **In merito ai debiti fuori bilancio:**
 - l'Ente non ha provveduto, nel corso del 2017, al riconoscimento di debiti fuori bilancio;
 - dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di rendiconto sono stati segnalati dall'organo di revisione debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per euro 3.986.780,72, mentre dalla nota integrativa allegata allo schema di bilancio di previsione 2018/2021, adottato dalla Giunta comunale (delibera n.1 del 12/01/2021), risulta che alcuni dei debiti fuori bilancio riconosciuti con le deliberazioni del Consiglio Comunale risultano privi della copertura finanziaria;
 - dall'esame di alcuni prospetti trasmessi dall'ente in sede istruttoria emerge una situazione debitoria molto più pesante rispetto a quella indicata dall'ente; in particolare, dall'esame del prospetto "DFB ALL 3.1a", che sembrerebbe relativo a debiti derivanti da contenzioso (non è chiaro,

in verità, se tutti i giudizi ivi indicati siano conclusi), emergono debiti per euro 6.375.626,78 (oltre, in molti casi, interessi non precisati), con una massa debitoria così composta :

- DFB esercizio 2016: euro 4.291.117,46, di cui in modesta parte liquidati (€ 461.395,48);
 - DFB esercizio 2017: euro 1.264.351,71;
 - DFB esercizio 2019: euro 646.920,11, di cui in modestissima parte liquidati (€ 22.556,14);
 - DFB esercizio 2020: euro 122.306,65, di cui liquidati euro 29.123,62;
 - DFB esercizio 2021: euro 50.930,85;
- in ordine a quanto rappresentato in modo confuso e incompleto (spesso si legge nei prospetti la precisazione che i dati sono “da verificare”) nella deliberazione si rileva che:
- non vengono indicati i debiti fuori bilancio dell’esercizio 2018;
 - non è chiara la distinzione tra debiti già maturati e passività potenziali;
 - alcuni dei DFB elencati nel prospetto sembrerebbero essere stati riconosciuti negli esercizi 2019, 2020 e 2021, per un totale di euro 243.098,44;
 - il totale degli “oneri” indicati dall’Ente non corrisponde con l’importo indicato dal responsabile del Servizio finanziario di euro 2.598.403,74 (che, tra l’altro, inserisce in questa voce anche le passività potenziali, che non sono ancora DFB);
 - dai prospetti emergerebbero ulteriori DFB pari a euro 1.046.374,78 per “energia elettrica” ed euro 991.572,62 inseriti nel prospetto “rifiuti”, di cui non vengono fornite chiare indicazioni; sul punto, tuttavia, l’ente nella memoria rappresenta che “gli importi determinati nei prospetti “energia elettrica” e “rifiuti”(rispettivamente per € 1.046.374,78 ed € 991.572,62) sono stati ripresi in misura disaggregata dal prospetto generale DBF ALL 3.1° in cui sono stati contabilizzati, al fine di verificare la congruità

tra le somme richieste dai creditori – da un lato- e gli stanziamenti contabilizzati già nei bilanci precedenti. Pertanto, non rappresentano di conseguenza ulteriori debiti fuori bilancio”.

- Prima dell’adunanza l’ente allega alla memoria un nuovo prospetto, dal quale sembra emergere la seguente situazione debitoria:
 - DFB riconosciuti negli esercizi 2018/2020:
 - totale “oneri”: euro 314.248,44;
 - “pagati”: euro 268.810,34;
 - copertura finanziaria: euro 55.478,29;
 - DFB: 259.010,34.
 - “Passività potenziali/oneri da contenzioso in attesa di riconoscimento”:
 - Totale “oneri”: euro 5.501.911,84;
 - copertura finanziaria : euro 2.836.533,94;
 - DFB: euro 2.689.320,25;
 - procedure esecutive in corso : euro 1.917.879,20.
 - La Sezione, pertanto, nella citata deliberazione, osserva che, in disparte la considerazione in base alla quale non si comprende come la somma necessaria a coprire i debiti possa essere stata “riconosciuta attraverso l’apposito stanziamento fatto negli esercizi 2018 e 2020” in assenza di tali documenti contabili, confermando che il comune non sembra in grado di rappresentare a quanto ammontano i debiti in attesa di riconoscimento, quelli riconosciuti ma senza copertura e le passività potenziali, fermo restando che la situazione debitoria appare di rilevante gravità.

In conclusione, nell’ambito delle misure correttive disposte dalla Sezione con la deliberazione citata, l’ente avrebbe dovuto procedere a una definitiva ricognizione delle passività (con un prospetto asseverato dall’organo di revisione dell’ente), scorporandole come segue:

1. ammontare dei debiti fuori bilancio già maturati e ancora da riconoscere, allegando un prospetto che differenzi le varie tipologie e

descrive la genesi degli stessi per ogni singolo debito; in sostanza il comune dovrà indicare : a) somma totale dei debiti i cui presupposti si sono già verificati (sentenza esecutiva; spesa già effettuata in assenza di impegno, ecc.); b) di cui : € _____ per lett. a); € _____ per lett. b); € _____ per lett. c); € _____ per lett. d); € _____ per lett. e) dell'art. 194 TUEL;

2. modalità di finanziamento dei debiti di cui al precedente punto 1;
3. ammontare dei DFB già riconosciuti dal Consiglio comunale ma non liquidati (in tutto o in parte), precisando le ragioni (assenza di copertura, ecc.);
4. ammontare delle passività potenziali non ancora sfociate in debiti da riconoscere, precisando la causale (contenzioso pendente, ecc.).

Si vedrà come l'ente abbia del tutto ignorato quanto richiesto.

- In ordine all'attività di recupero dell'evasione tributaria e all'andamento delle entrate, la bassissima percentuale di riscossione delle entrate.
- La presenza di esecuzioni forzate per euro 13.722,06 e di procedure esecutive per rilevanti importi.
- Il mancato conseguimento nell'esercizio 2017 del saldo di cui all'art. 1, comma 466 e seguenti, legge n. 232/2016 e la mancata adozione delle misure correttive ai sensi dell'art. 9, comma 2, legge 24 dicembre 2012, n. 243.
- La mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati.
- Il mancato aggiornamento degli inventari per determinare l'effettiva consistenza del patrimonio.
- La mancata allegazione del conto degli agenti contabili (fatta eccezione per il conto del Tesoriere) e, in particolare, la mancata resa del conto dell'economista comunale nell'esercizio in esame, nonché una gestione delle funzioni da parte dello stesso in violazione di legge, con segnalazione alla procura regionale.
- Il superamento del valore limite di cinque parametri di cui al D.M. 18/02/2013, secondo la normativa ancora vigente per l'esercizio 2017, per cui l'Ente è da considerarsi strutturalmente deficitario.

In considerazione dei gravi elementi di criticità emersi, della presenza di un rilevante disavanzo e di debiti fuori bilancio di notevole importo (ancora non chiaramente quantificati) da riconoscere, questa Corte, con la citata deliberazione n. 93/2021, ha accertato che l'Ente, nelle more dell'adozione delle misure correttive ex art. 148-bis TUEL scaturenti dalla presente deliberazione, fosse da considerare assoggettato alle limitazioni previste dall'art. 188, comma 1 quater, del T.U.E.L., consistenti nel divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge (il cui rispetto è stato sottoposto a verifica dell'Organo di revisione), **disponendo che l'Ente trasmettesse a questa Sezione di Controllo, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL e dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011, le misure correttive adottate entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della deliberazione ai fini della relativa verifica**

A seguito della trasmissione della deliberazione n. 93/2021/PRSP all'ente con nota della segreteria della Sezione prot. 7173 del 16 luglio 2021, l'ente avrebbe dovuto trasmettere le misure correttive entro il termine del 14 settembre 2021, mentre le stesse sono pervenute alla Sezione, con nota del Segretario generale del comune prot. Cdc 9713 del 9 novembre 2021, alla quale è stata allegata la delibera di Consiglio comunale n. 66 dell'8 novembre 2021, avente ad oggetto "Preso d'atto deliberazione n. 93/2021/PRSP della Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Sicilia relativa all'esame del Rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2017. Adozione misure correttive a norma dell'art. 148 bis, c. 3, del TUEL e dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011".

B. ESAME DELLE MISURE CORRETTIVE ADOTTATE DALL'ENTE CON LA DELIBERA DI C.C. N. 66/2021.

Con la citata deliberazione consiliare n. 66/2021 l'ente delibera quanto segue:

"1.Di porre in essere tutte quante le operazioni necessarie per assicurare il rispetto dei termini stabiliti per legge per l'approvazione e la conseguente trasmissione di tutti gli atti contabili. In tal senso, si sollecita un maggiore impegno amministrativo e idonea capacità organizzativa anche mediante il rafforzamento amministrativo ed informatico del settore finanziario, ormai nevralgico per la tenuta dei conti.(...)

2.Di procedere ad una attenta revisione di tutte le entrate a residui inesigibili o comunque non riscuotibili con espresso richiamo ai Responsabili delle Aree di porre in essere tutte le

azioni in merito al loro effettivo recupero. Si dispone, altresì, che in relazione alle entrate tributarie ed al loro recupero, vengano potenziati gli uffici finanziari ed economici dell'Ente, anche attraverso forme di collaborazione/riorganizzazione dei servizi in modo da espletare in maniera puntuale le attività di accertamento e riscossione.

3. Si formula espresso indirizzo alla Giunta Municipale e per essa ai responsabili dei Settori/Aree, nelle quali si articola la struttura organizzativa dell'Ente, di porre in essere sempre tutte quante le operazioni necessarie per assicurare il rispetto degli equilibri di bilancio e di non procedere ad impegni di spesa privi di adeguata e preventiva copertura finanziaria, anche in considerazione del fatto che il pareggio di parte corrente è un preciso obbligo normativo. In tale ottica dovrà essere effettuato periodicamente un controllo finalizzato a garantire il mantenimento degli equilibri generali di bilancio nel rispetto di quanto disposto dall'art.162, comma6 e dall'art.193 del TUEL.

4. In applicazione delle nuove regole contabili e nelle more dell'adozione delle presenti misure correttive tese al ripristino dell'equilibrio di bilancio, al recupero del disavanzo ed al riconoscimento dei debiti fuori bilancio: a) di attenersi alle prescrizioni normative di cui all'art.187 del TUEL procedendo alla ripartizione dell'avanzo di amministrazione secondo quanto stabilito nel predetto articolo di legge; b) di attenersi alle prescrizioni normative di cui all'art.188, comma1 quater del Tuel, consistenti nel continuo divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge;

In relazione, poi, alla composizione del risultato di amministrazione, in applicazione della nuova contabilità armonizzata l'Ente, nella stesura dei futuri bilanci di previsione, assicura di attenersi ed operare nel rispetto delle norme di legge richiamate da codesta spett.le Sezione di Controllo ed, in particolare, dell'art. 187 del TUEL e 188 come modificato dall'art.74 del d.lgs. n.118 del 2011. Lo stesso s'impegna a fare per gli esercizi futuri.

In ordine, poi, al rilievo relativo alla stima del Fondo FCDE iscritto nel conto del bilancio 2017 e secondo quanto evidenziato da codesta spettabile Sezione Regionale di controllo circa il completo accantonamento dello stesso rendiconto2019, si rileva che la continua attività di riaccertamento dei residui attivi e passivi, dovrà produrre una attenta individuazione di tutte le entrate oggetto di svalutazione tali da fornire una più puntuale quantificazione del FCDE iscritto in bilancio, che dovrà tenere conto, comunque, della situazione finanziaria complessiva dell'Ente.

Pertanto, alla luce di quanto sopra si dispone , in applicazione del principio contabile applicato n.3.3. della nuova contabilità armonizzata, che nei nuovi bilanci di previsione, che si procederà all'adeguatezza del Fondo Crediti di dubbia esigibilità, operazione da attribuirsi alla competenza dei singoli responsabili della gestione delle entrate e alla correlata competenza di coordinamento e vigilanza del responsabile del servizio economico-finanziario dell'ente, ferma restando la necessaria verifica dell'organo di revisione.

5.In merito alla gestione dei flussi di cassa, invita l'Organo Esecutivo e, per esso, i responsabili di settore a maggiore impegno di tutti i responsabili di servizio, a cui viene formalmente assegnato il predetto obiettivo strategico, per la determinazione degli effettivi flussi di entrata ed uscita necessari a garantire l'attuazione delle linee programmatiche.

Il Consiglio Comunale, preso atto della deliberazione giunta, impegna l'Ente ad intraprendere tutte le iniziative volte a velocizzare la riscossione dei tributi comunali, per come individuate nell'adozione del piano straordinario denominato "Programma Operativo per la gestione ed il recupero delle entrate Tributarie e Patrimoniali dell'Ente", in modo da pervenire, nel più breve tempo possibile, in conformità a quanto previsto dalla nuova contabilità armonizzata, alla riscossione per competenza dei tributi comunali, soprattutto di quelli che comportano un gettito rilevante per l'Ente (IMU-TARI).

Inoltre, al fine di accrescere la complessa efficienza del sistema di cassa, sia durante l'Esercizio provvisorio che a Bilancio di previsione approvato, invita l'Organo Esecutivo a provvedere a deliberare gli stanziamenti di cassa, quali limiti autorizzatori della spesa per i funzionari titolari di P.O.

6.Con riferimento al Fondo Pluriennale Vincolato si prende atto del rilievo della Corte e, come già evidenziato in sede istruttoria, impegna, in linea con il nuovo sistema contabile, l'Organo Esecutivo dell'Ente e, per esso, i Responsabili di Settore a determinare la quantificazione del FPV che tenga conto di risorse accertate per far fronte a obbligazioni passive dell'Ente, già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi. Inoltre, in merito alla determinazione del FPV relativo alle spese di investimento, si richiama l'attenzione all'Organo Esecutivo dell'Ente e, per esso, ai Responsabili di Settore ad una prudente programmazione e gestione delle entrate e delle spese, mediante la definizione di un puntuale cronoprogramma sulle opere pubbliche, anche al fine di preservare gli equilibri futuri di bilancio nonché ai fini di eventuali variazioni di esigibilità per attuazione di opere differenti dalla programmazione.(...)

9.Fermo restando la preoccupazione in merito all'insorgenza di debiti fuori bilancio e/o passività potenziali derivanti da situazioni di contenzioso latente e non ancora del tutto definito, il Consiglio Comunale invita la Giunta Municipale e, per essa, i Responsabili di Settore ad effettuare una attenta e più precisa ricognizione delle liti e delle situazioni che possano aggravare e minare gli equilibri generali di bilancio. In tal senso, il Consiglio Comunale prende atto della misura adottata con la deliberazione della Giunta Municipale in merito all'istituzione del "Registro del contenzioso" quale utile strumento di quantificazione del Fondo Rischi contenzioso. Nella fattispecie, si dispone che l'Organo Esecutivo dell'Ente e, per esso, i titolari di P.O. dell'Ente verifichino puntualmente l'eventuale insorgenza di passività potenziali e che, nella predisposizione del bilancio di esercizio sia previsto la quantificazione del fondo destinato al contenzioso.(...)

11.In relazione al controllo e vigilanza delle società partecipate, fermo restando le criticità emerse in capo agli organismi partecipati, tra i quali la partecipata "Gal Terre del Nisseno Soc. Consortile ArL", ed al fine di agevolare il Bilancio consolidato, si conferma una maggiore attenzione verso gli organismi partecipati, attivandosi affinché vengono seguiti i principi di sana e corretta gestione finanziaria.

12.Fermo restando l'obiettivo di riduzione costante della spesa del personale, si da atto e si conferma la particolare attenzione al dimensionamento delle risorse umane mediante un valido processo di valorizzazione, redistribuzione e riorganizzazione dell'apparato amministrativo che assicuri l'efficienza e l'equilibrio finanziario. In tal senso, il Consiglio Comunale invita l'Organo Esecutivo e, per esso, i responsabili di settore, previa ricognizione del personale, ad adoperarsi in relazione alla Programmazione del Fabbisogno del personale.

13.In relazione all'aggiornamento degli inventari, invita l'Organo Esecutivo e, per esso, i responsabili di settore ad assicurare che il processo di contabilizzazione e rilevazione degli inventari nel conto del patrimonio dovrà avere la sua completa rilevazione e rivalutazione nel rispetto dei principi di cui al D.Lgs118/2011. In tal senso, invita la Giunta Municipale e, previa ricognizione del fabbisogno del personale, a procedere e adoperarsi in tal senso".

Dall'esame del contenuto della delibera consiliare emerge che le misure correttive adottate dall'ente non solo appaiono del tutto insufficienti, ma possano essere considerate elusive dell'obbligo previsto dall'art. 148 bis Tuel, applicato dalla Sezione con la citata deliberazione n. 93/2021/PRSP, al punto da potere essere considerate sostanzialmente non adottate.

Si tratta di mere dichiarazioni di intenti, prese d'atto, inviti all'organo esecutivo e ai responsabili dei servizi comunali a superare le criticità accertate da questa Sezione, senza alcuna misura concreta.

Sul punto appare opportuno richiamare l'orientamento della giurisprudenza contabile sul contenuto delle misure correttive da adottare ai sensi dell'art. 148-bis TUEL e dell'art. 6 comma 2 del d. lgs. n. 149/2011.

Per le Sezioni Riunite di questa Corte *“le misure correttive da adottare devono essere proporzionate alle criticità riscontrate: è evidente, invero, che diversi tipi di squilibrio richiedono necessariamente diverse interventi correttivi, i quali, pertanto, possono variare dalla sospensione di una spesa corrente non obbligatoria, alla riduzione di uno specifico servizio pubblico, all'aumento di una determinata tariffa, sino all'adozione di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Innanzitutto occorre precisare che le misure correttive, per essere effettivamente tali, devono essere concrete ed immediate, incidendo subito sul ciclo di bilancio e quindi sul sistema delle autorizzazioni di spesa in esso contenute, perché altrimenti si avrebbe un aggravamento dello squilibrio con evidente violazione del principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio e con evidenti effetti elusivi della pronuncia della Sezione di controllo”* (SS.RR. Corte dei conti in speciale composizione, sent. n.18/2020) .

In sostanza la magistratura contabile fissa quali essenziali requisiti delle misure correttive l'immediatezza e la concretezza delle stesse e l'immediata applicazione al bilancio dell'esercizio in corso, ritenendo che la mera manifestazione della volontà di adottare tali misure (nella fattispecie presa in esame dalla citata decisione delle SS.RR. la formulazione di un Piano di riequilibrio pluriennale) *“non può ritenersi da sola uno strumento correttivo sufficiente a porre rimedio, sia pure graduale al disequilibrio, perché priva delle misure correttive concrete”, in quanto “ove si considerasse strumento correttivo una semplice manifestazione di volontà, senza l'adozione di alcun reale intervento correttivo, non si impedirebbe il peggioramento della situazione finanziaria, che, proprio perché strutturale, deriva dalla gestione ordinaria, e si consentirebbe di rinviare nel tempo la soluzione dei problemi finanziari più gravi, che possono portare al dissesto”* .

D'altronde, anche le Sezioni di controllo di questa Corte hanno chiarito che le misure correttive *“costituiscono le concrete variazioni delle scritture e delle autorizzazioni di bilancio (ergo, sia in sede consuntiva che di previsione) volte a dare corso alla disciplina legale e amministrativa rilevante per l'ente al fine del riequilibrio. Ne consegue che costituiscono misure*

correttive la correzione di scritture o l'adozione di un bilancio di previsione, o di una sua variazione, che si considerano in grado di riconoscere ed assorbire, in condizioni di equilibrio, "fattori di perturbazione contabile" che provengono dal passato, o che si prevede si realizzeranno negli esercizi che ricadono nell'orizzonte temporale del bilancio medesimo" (Sezione di controllo per la Regione Campania, del. n. 107/2018/PRSP).

In sostanza le misure correttive, per essere effettive e idonee a incidere concretamente sulla situazione di crisi finanziaria di un comune, devono operare principalmente attraverso il bilancio di previsione, che rappresenta *"lo strumento deputato, nella contabilità pubblica e finanziaria a pre-determinare l'equilibrio di gestione"* (del. 107/2018 cit.).

Il Collegio rappresenta che il Comune di Mazzarino ha del tutto frainteso e non compreso a pieno le conseguenze giuridiche derivanti dalla deliberazione di questa Sezione n. 93/2021, adottata ai sensi degli artt. 148 - bis TUEL e 6 comma 2 del d. lgs. n. 149/2011.

Nella delibera consiliare n. 66/2021 in esame, infatti, l'ente si esprime in questi termini: *"Ritenuto opportuno sottolineare preliminarmente come la natura del controllo operato dalla locale sezione della Corte dei Conti che lo esercita, non assume finalità sanzionatorie, ma comunque è finalizzata a richiamare l'attenzione dell'Ente in funzione di "autocorrezione" in ordine a prassi amministrativo-contabili potenzialmente suscettibili di produrre effetti negativi sugli equilibri finanziari o economico patrimoniali, e quindi, da neutralizzare, rimuovere o non replicare per il futuro; Considerato che il decorso del tempo seguito al pronunciamento della sezione di controllo non consente l'adozione di tempestive misure correttive, come sollecitate dalla Corte, risalendo l'attività di gestione all'esercizio 2017, ma costituisce certamente utile punto di riferimento per la futura azione amministrativa rispondente ai principi di una sana gestione finanziaria che negli anni seguenti si è adeguata a quanto statuito dalla Corte"*.

Per il Comune di Mazzarino, pertanto, la decisione di questa Sezione, emanata ai sensi dei citati artt. 148 - bis TUEL e 6 comma 2 del d. lgs. n. 149/2011, avrebbe mera finalità collaborativa e sarebbe priva di effetti cogenti, rappresentando le criticità accertate dalla magistratura contabile semplici consigli per la futura attività degli organi comunali.

Viceversa, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno cristallizzato il principio in base al quale *"il dato normativo si presenta chiaro nel conferire un impatto per così dire "conformativo" all'accertamento, da parte della Corte dei conti, di fattori di squilibrio finanziario nell'ambito dell'esercizio della funzione di controllo sui bilanci e sui rendiconti degli enti locali, a*

fronte del quale è previsto un “obbligo” per l’ente interessato di adottare misure correttive entro un arco temporale specifico. Il Giudice contabile è chiamato, poi, a verificare l’adeguatezza degli interventi disposti e, in caso di giudizio negativo, si determina l’effetto preclusivo dell’attuazione dei programmi di spesa risultati privi di copertura ovvero insostenibili sul piano finanziario (omologo effetto consegue alla mancata adozione di misure correttive). Nel descritti termini il legislatore ha connotato il controllo sulla gestione finanziaria intestato a questa Corte in senso interdittivo, secondo una logica cautelare di verifica concomitante della sussistenza di decisioni e/o pratiche lesive dei principi di previa copertura e di equilibrio dinamico del bilancio (cfr. Corte Cost., sentenza n. 40/2014, e i precedenti ivi citati)” (SS.RR. di questa Corte in speciale composizione, sent. n. 5/2019).

In altra decisione il giudice contabile ha chiarito che *“l’evoluzione ed il rafforzamento del sistema dei controlli di legittimità e regolarità contabile sui bilanci e rendiconti degli enti territoriali avviata dalla legge n. 266/2005 e proseguita con l’emanazione del decreto legge n. 174/2012, ha, pertanto, assegnato alle Sezioni regionali il potere di accertamento della legittimità e regolarità finanziaria dei bilanci e rendiconti ed un susseguente potere di verifica dell’osservanza delle prescrizioni imposte dalle Sezioni medesime a cui possono affiancarsi anche misure interdittive e sanzionatorie comportando il pieno e definitivo superamento della tipologia del controllo di natura collaborativa. Dalle deliberazioni delle Sezioni regionali di controllo possono, infatti, conseguire a carico degli enti controllati conseguenze gravose e sanzionatorie e tale orientamento legislativo, peraltro, già emergeva anche antecedentemente al citato D. L. n. 174/2012, come confermato dall’art. 6, comma 2, del D. Lgs. 6 settembre 2011 n. 149”, come d’altronde confermato dal fatto che le verifiche delle Sezioni regionali di controllo “possano contemplare anche l’applicazione di misure interdittive-sanzionatorie o costituire elementi fondanti per l’avvio delle gravose procedure di dissesto guidato” (SS.RR. di questa Corte in speciale composizione, sent. n. 7/2018, che richiama “l’oramai consolidato orientamento della Corte costituzionale” in base al quale “i controlli di legittimità-regolarità della Corte dei conti sui bilanci pubblici esulano dal genere dei controlli sulla gestione e, a differenza di quelli di natura collaborativa, hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari - sentenza n. 60/2013”). Il legislatore, infatti, si esprime in termini di “obbligo” per gli enti interessati “di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio” in*

caso di *“squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità”* accertati dalle Sezioni regionali di controllo di questa Corte (art. 148-bis, comma 3, TUEL).

L'esame delle “misure” adottate dall'ente con la deliberazione consiliare n. 66/2021 conferma che le stesse sono del tutto prive dei requisiti di concretezza, immediatezza e idoneità individuati dalla giurisprudenza, né incidono in alcun modo sulla critica situazione finanziaria del comune e non si vede come potrebbero farlo in assenza dei documenti contabili, considerato che gli ultimi strumenti di programmazione e rendicontazione approvati sono rispettivamente il bilancio di previsione 2018/2020 e il rendiconto della gestione dell'esercizio 2017.

Tali “misure” sono, come accennato, mere dichiarazioni di intenti, che non possono essere neanche valutate dal Collegio, in quanto sostanzialmente elusive dell'obbligo previsto dalla legge.

In ordine al concetto giuridico di “elusione”, la dottrina e la giurisprudenza hanno chiarito che tale fattispecie elusiva si configura allorché il soggetto obbligato a dare attuazione ad una disposizione legislativa pone in essere atti legittimi ma sostanzialmente finalizzati ad aggirare la *ratio legis* e, nella contabilità pubblica, i vincoli di finanza pubblica.

Il legislatore aveva espressamente riconosciuto, per esempio, una forma di responsabilità c.d. tipizzata per condotte elusive con il comma 31 della legge n. 183/2011 e con il comma 481 dell'art. 1 della legge n. 232/2016, che sanzionavano infatti il conseguimento del formale rispetto del patto di stabilità interno mediante condotte elusive, da valutare alla luce delle finalità economico-amministrativa del provvedimento adottato.

In merito all'interpretazione della nozione di “altre forme elusive”, la magistratura contabile ha chiarito che *“in materia, significativi spunti possono essere tratti da altri rami dell'ordinamento che, ormai da tempo, vedono la presenza di clausole generali idonee ad individuare comportamenti i quali, ancorché apparentemente rispettosi del dato normativo, sono idonei a frustrare gli obiettivi perseguiti dalla norma o a consentire di avvalersi degli strumenti offerti dall'ordinamento per perseguire finalità antitetice rispetto a quelle tutelate.(...) I riferiti dati normativi e giurisprudenziali consentono quindi di evidenziare che la possibilità di ravvisare*

una forma elusiva del patto di stabilità interno sussiste principalmente laddove l'ente interessato, in modo preordinato, realizzi un'operazione economica che, pur legittima in sé, sia idonea ad occultare il peso finanziario, che tuttavia finirà, sia pure indirettamente, per gravare sulle poste debitorie dell'ente" (cfr. Sezione di controllo per la Lombardia, del. n. 405/2012/PAR, che ricostruisce, con ampia motivazione, le fattispecie elusive del patto di stabilità).

Tali condotte consistono in *"comportamenti elusivi, formalmente legittimi, ma intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica, cui è collegata, nell'ambito di una fattispecie tipizzata di responsabilità di tipo sanzionatorio, l'erogazione delle sanzioni ai soggetti che risulteranno responsabili. (...) Secondo la giurisprudenza consolidata di questa Corte, il concetto di "elusione" deve essere riferito alla "causa reale" dell'operazione economica complessivamente realizzata, dando rilevanza determinante al presunto "intento oggettivamente unico" perseguito dalle parti. In altri termini, perché possa configurarsi una ipotesi di elusione del patto di stabilità nella fattispecie dovranno riscontrarsi una pluralità di condotte, di per sé lecite, ma che collegate risultano finalizzate ad aggirare la legge, assumendo rilevanza l'aspetto soggettivo della volontà (cfr. sent. n. 68/A/2016 Sez. giurisdizionale di appello per la Regione siciliana, SS.RR. n. 70/2015; Sez. controllo Puglia delibera n. 55/2015/PRSP; Sez. controllo Veneto delibera n. 167/2013/PRSP; Sez. controllo Lombardia delibera n. 544/2013/PRSP)"* (SS.RR. di questa Corte in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. n. 24/2017).

In altra sentenza le Sezioni Riunite precisano che *"un comportamento elusivo (o in frode) alla legge richiede, per poter essere qualificato tale, la dimostrazione di due elementi qualificanti, vale a dire, da un lato, l'ottenimento di un vantaggio da considerarsi indebito, perché contrario alle scelte di fondo del sistema, e dall'altro l'intenzionalità del conseguimento di siffatti vantaggi in ragione dell'insussistenza di ragioni economiche a sostegno dello schema negoziale o amministrativo adottato"* (SS.RR. di questa Corte in sede giurisdizionale in speciale composizione, sent. n. 6/2013).

Anche in altri rami dell'ordinamento il legislatore e la giurisprudenza attribuiscono rilevanza al divieto di abuso del diritto, che si traduce, in materia tributaria, *"in un principio generale antielusivo, il quale preclude al contribuente il conseguimento di vantaggi fiscali ottenuti mediante l'uso distorto, pur se non contrastante con alcuna specifica disposizione, di strumenti giuridici idonei ad ottenere un'agevolazione o un risparmio d'imposta, in difetto di ragioni economicamente apprezzabili che giustifichino l'operazione, diverse dalla mera*

aspettativa di quei benefici” (Corte di Cassazione, sez. Tributaria, sent. n. 16428/2011; Corte costituzionale, sent. n. 132/2015), “rimanendo precluso l’utilizzo di strumenti o combinazioni negoziali, pur se esenti da vizi di nullità ex art. 1418 c.c., volti a realizzare un risultato fiscale non conforme a quello “normale” e cioè non conforme allo scopo voluto dalla norma tributaria eluso, avuto riguardo alla realtà effettuale della operazione economica e non al suo mero rivestimento giuridico” (Cass., Sez. Trib., n. 405/2015).

Nel diritto civile il legislatore sanziona il contratto in frode alla legge, quando lo stesso “costituisce il mezzo per eludere l’applicazione di una norma imperativa” (art. 1344 c.c.) che esprime un “divieto di risultato” (Cass. n. 1625/2015).

Appare chiaro che la predisposizione di un atto (come quello adottato dal Comune di Mazzarino e valutato in questa sede) che non contenga, a ben vedere, alcuna misura concreta ma meri indirizzi rivolti ad altri organi interni rappresenti un provvedimento sostanzialmente contrario allo “scopo” perseguito dal legislatore nel campo della tutela della finanza pubblica, in quanto ha l’obiettivo, attraverso l’adozione formale e non sostanziale di misure correttive, di evitare le gravi conseguenze giuridiche previste dall’ordinamento per le condotte omissive degli enti di fronte alle situazioni lesive del principio dell’equilibrio di bilancio costituzionalmente tutelato (cfr. l’art. 81 della Costituzione).

Come chiarito dalla giurisprudenza *“l’accertamento negativo della Corte dei conti in ordine alle misure correttive comporta il riscontro della permanenza della situazione di squilibrio originaria con il conseguente regime giuridico in tal caso previsto dalla legge, sia per quanto riguarda la gestione provvisoria, sia per quanto riguarda l’obbligo di provvedere al ripristino degli equilibri”* (Sezione di controllo per la Regione Campania, del. n. 107/2018/PRSP cit.).

C. LE CONSEGUENZE GIURIDICHE DELLA MANCATA ADOZIONE/ASSOLUTA INIDONEITÀ DELLE MISURE CORRETTIVE.

La situazione di conclamata gravissima crisi finanziaria (e, come si vedrà, anche in parte funzionale) e l’inidoneità delle misure correttive adottate, sostanzialmente assenti in quanto elusive dell’obbligo normativo, mediato dall’accertamento di questa Sezione, comporta la necessità di valutare le opzioni che il legislatore attribuisce alla magistratura contabile, al fine di affrontare nel modo più efficace e costituzionalmente compatibile lo

stato di insolvenza e di stallo amministrativo (dal punto di vista della programmazione e rendicontazione) del comune di Mazzarino.

Come appare chiaro dalle disposizioni richiamate da questa Sezione nella deliberazione n. 93/2021 (l'art. 148-bis del TUEL e l'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011), il Collegio deve valutare *in primis* la possibilità di applicare la misura cogente e interdittiva meno afflittiva, in un'ottica di *favor* per l'ente e la sua comunità amministrata e cioè il c.d. blocco della spesa previsto dal citato art. 148 bis.

A ben vedere tale misura appare *ictu oculi* inidonea a salvaguardare in modo adeguato il "bene giuridico bilancio" e i valori dallo stesso tutelati, in quanto questa Sezione ha già adottato le seguenti deliberazioni relative al Comune di Mazzarino all'esito dei controlli finanziari:

- del. n. 88/2018/PRSP sul rendiconto 2015, con la quale ha accertato rilevanti irregolarità contabili, disponendo l'adozione delle misure correttive in applicazione dell'art. 148 bis comma 3 del TUEL e accertando l'assoggettamento dell'ente alle limitazioni previste dall'art. 188, comma 1 quater, del TUEL, consistenti nel divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge;
- del. n. 160/2019/PRSP, sul rendiconto 2016, con la quale ha accertato rilevanti irregolarità contabili, disponendo l'adozione delle misure correttive in applicazione dell'art. 148 bis comma 3 del TUEL e accertando l'assoggettamento dell'ente alle limitazioni previste dall'art. 188, comma 1 quater, del TUEL; nella medesima deliberazione la Sezione, all'esito dell'esame delle misure correttive individuate con la delibera di Consiglio comunale n. 22/2018, si è già espressa nel senso che "tali misure non appaiono, tuttavia, adeguate al superamento delle rilevanti criticità evidenziate e spesso si sono tradotte in mere indicazioni agli uffici, che non sembrano aver trovato effettiva applicazione in assenza di una oculata e attenta regia da parte degli organi preposti, volta ad intraprendere un reale percorso di risanamento e di adeguamento ai principi della contabilità armonizzata";
- la citata del. n. 93/2021/PRSP sul rendiconto 2017, già richiamata, nella quale, all'esito dell'esame delle misure correttive individuate con la delibera di

Consiglio comunale n. 109/2019, si è già espressa nel senso che “ad eccezione del provvedimento relativo alla determinazione della cassa vincolata, si tratta di disposizioni generali prive di effettività che non hanno trovato applicazione neanche rendiconto 2017”;

In sostanza, le misure cogenti già applicate da questa Sezione, in attuazione degli artt. 148 bis e 188 comma 1 quater del TUEL, si sono rivelate improduttive e assolutamente inidonee ad affrontare le cause strutturali della oramai conclamata crisi finanziaria (e parzialmente funzionale) in cui si trova il Comune di Mazzarino, per cui, considerato anche che l'ente si trova in una situazione di insolvenza, appare giustificata l'adozione di misure più drastiche che possano tutelare in modo maggiormente adeguato i beni giuridici in gioco.

A questo punto il Collegio deve valutare la possibilità, giuridica e fattuale, di applicare la disciplina sul c.d. “dissesto guidato”, prevista l'art. 6, comma 2, del d. lgs n. 149/2011, che si ritiene opportuno ricostruire, alla luce della giurisprudenza contabile e amministrativa.

La disposizione appena richiamata così dispone: “Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, **comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale 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'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, **la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto** e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione”

del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, 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 citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000”.

La prima questione che il Collegio si pone concerne la vigenza nell'ordinamento regionale del richiamato art. 6 comma 2, alla luce della nota decisione della Corte costituzionale n. 219/2013, la quale ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 13, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011, che prevedeva la diretta applicabilità ai soggetti ad autonomia speciale del citato decreto legislativo e, in particolare, ha dichiarato non fondata la questione di legittimità costituzionale sollevata dalla Regione Valle d'Aosta avverso l'art. 6 in esame in quanto “tali questioni si basano, infatti, sull'erroneo presupposto interpretativo, secondo cui queste norme dovrebbero applicarsi nei confronti dei soggetti ad autonomia speciale”.

Sul punto occorre richiamare la disciplina regionale vigente e alcuni provvedimenti della magistratura contabile e amministrativa siciliana:

- L'art. 109 bis dell'ordinamento amministrativo degli enti locali, approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e s.m. e i., rubricato “Controllo sostitutivo per l'approvazione del bilancio” prevede che: “1. In caso di mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge, l'Assessore regionale per gli enti locali nomina, anche senza previa diffida, un commissario per la predisposizione d' ufficio dello schema di bilancio e la convocazione del consiglio per la necessaria approvazione che deve avvenire entro il termine massimo di 30 giorni dalla convocazione stessa. 2. Il commissario provvede, altresì, all'approvazione del bilancio di previsione in sostituzione del consiglio qualora questo non vi abbia provveduto entro il termine di cui al precedente comma. 3. Il consiglio inadempiente viene sciolto, senza contestazione di addebiti, secondo le procedure previste dall'art. 54 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali”.
- L'art. 58 della legge regionale 1 settembre 1993 n. 26 dispone che: “1. Le disposizioni dell'articolo 109 bis dell'ordinamento amministrativo degli enti locali, approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modifiche ed integrazioni, sono estese a situazioni di inadempienze equiparate alla mancata deliberazione del bilancio di previsione e alla dichiarazione di dissesto degli enti locali secondo la disciplina nazionale nel settore. 1-bis. Le disposizioni di cui al comma 1 non si applicano nell'ipotesi di mancata adozione del rendiconto

di gestione. 2. Nella ricorrenza di elezione separata degli organi elettivi dei comuni e delle province regionali, le misure della sospensione, dello scioglimento e della sostituzione commissariale sono riferite ai consigli”.

- Con la deliberazione n. 141/2018/PRSP, relativa al comune di Mazzarrone, questa Sezione ha affermato il principio in base al quale l’art. 58, comma 1, della l.r. n. 26/1993 sopra riportato (laddove richiama la disciplina nazionale di settore in materia di dissesto) “nel fare generico riferimento alla legislazione statale e non a singole disposizioni ordinamentali, configura un rinvio di tipo dinamico alla disciplina nazionale di settore, come affermato dall’assessorato delle Autonomie locali e della Funzione pubblica nella circolare n. 16 del 2 ottobre 2013”, pronunciandosi espressamente per la natura dinamica del rinvio operato dal citato comma 1 dell’art. 58 alla disciplina statale in materia di dissesto, consentendo, a giudizio della Sezione, “di attivare il commissariamento previsto dall’art. 109 bis dell’O.R.EE.LL., che nulla specifica al riguardo, non solo a seguito di accertamento in via amministrativa ma anche – e a fortiori – nelle ipotesi in cui è la Sezione di controllo ad acclarare la sussistenza dell’obbligo di dichiarazione di dissesto”. Il Collegio, nella citata deliberazione 141/2018, rigetta lo specifico motivo esposto in memoria dall’ente relativo alla inapplicabilità in Sicilia del meccanismo coercitivo previsto dall’art. 243 quater, comma 7, del TUEL (si trattava, nella fattispecie, di un caso di mancato rispetto del termine perentorio previsto dall’art. 243 bis, comma 5, del TUEL per l’approvazione del PRFP), per effetto della sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 2013, proprio in virtù del rinvio dinamico attuato dall’art. 58 sopra richiamato. Si tratta di un principio particolarmente importante ai nostri fini, in quanto il citato comma 7 dell’art. 243 quater del TUEL prevede che “la mancata presentazione del piano entro il termine di cui all'articolo 243-bis, comma 5, il diniego dell'approvazione del piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'ente al termine del periodo di durata del piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto”, considerato che

la disposizione del TUEL fa rinvio all'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011 di cui si discute.

- Le Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione, adite dal Comune di Mazzarrone avverso la citata deliberazione di questa Sezione n. 141/2018, con sentenza n. 29/2018, nel confermare la deliberazione impugnata, si esprimono come segue:

- non accolgono l'eccezione di parte ricorrente di inapplicabilità in Sicilia dell'articolo 6, comma 2 del d.lgs. 149/2011 (richiamato in quella fattispecie, come si visto, dal comma 5 dell'art. 243-bis), al quale riconduce il ruolo di presupposto essenziale di operatività della norma di cui all'art. 243 quater, comma 7, che a quella rinvia sul piano sostanziale, in ragione della dichiarata incostituzionalità dell'art. 13 del medesimo D.lgs. n. 149/2011, che estendeva l'applicabilità delle disposizioni in quello contenute alle Regioni a statuto speciale, da parte della Corte costituzionale con la citata sentenza n. 219 del 19 luglio 2013, seppure nel contesto, non perfettamente coincidente con il caso oggetto della presente deliberazione, dell'applicazione del citato comma 5;
- esaminano espressamente e con ampia motivazione la tesi difensiva, che sosteneva, in via subordinata, l'applicazione del procedimento di cui all'art. 6 comma 2 sul dissesto guidato anche nel caso di procedura di riequilibrio pluriennale, rigettandola senza fare riferimento alla vigenza o meno nell'ordinamento regionale della disposizione di cui si discute;
- affermano il seguente fondamentale principio: *“Le norme regionali, nel fare un generico riferimento alla legislazione statale e non a singole disposizioni ordinamentali, pacificamente configurano un rinvio dinamico a tutto l'impianto normativo del dissesto e ai rimedi offerti dall'ordinamento – ricordato anche nell'atto impugnato – e non un'applicazione analogica o sostitutiva di vuoti normativi – come sostenuto dal ricorrente. Il rinvio dunque generico alla normativa del dissesto giustifica l'accertamento operato nell'atto impugnato con l'attivazione dei rimedi che l'ordinamento siciliano, in virtù del combinato disposto delle due norme citate disciplina, riconducendo in capo all'Ente, l'obbligo della pronuncia del dissesto. Le norme sopra invocate prevedono nel territorio siciliano un presidio sostitutivo di organi comunali inadempienti, simile a quello previsto dal TUEL, a tutela della*

salvaguardia del bilancio dell'ente e della unità economica della Repubblica, materie che rientrano nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica (art. 117 costituzione). Del resto, si tratta di "un settore, quello del riequilibrio dei bilanci degli enti locali e delle sanzioni per il mancato perseguimento del riequilibrio stesso, che è fortemente connotato dal principio di uniformità sull'intero territorio nazionale. Ciò sia con riguardo al concetto unitario di equilibrio di bilancio, sia in relazione agli effetti che il suo mancato perseguimento produce" (Corte costituzionale, sentenza n. 282/2016)";

- *concludono come segue: "Al termine della disamina delle specifiche doglianze il Collegio ritiene che la correttezza dell'atto impugnato, confermata dall'esposizione sopra svolta, depone per il rigetto del ricorso del Comune di Mazzarrone e, per l'effetto, deve ritenersi confermata la deliberazione n. 141/2018/PRSP della Sezione regionale di controllo per la Regione Siciliana".*

La decisione delle Sezioni Riunite di questa Corte assume un particolare valore alla luce della sentenza delle S.U. della Corte di Cassazione (n. 5805/2014), nella quale, in sede di risoluzione del conflitto di giurisdizione in ordine al plesso giurisdizionale munito di giurisdizione avverso le deliberazioni delle Sezioni regionali della Corte dei conti che fanno applicazione (anche in Sicilia) delle disposizioni in esame sul c.d. "dissesto guidato", è stato chiarito che *"la controversia avente ad oggetto l'impugnazione, da parte del Comune di Cefalù, della deliberazione con cui la sezione di controllo per la Regione siciliana della Corte dei conti ha accertato la sussistenza delle condizioni previste per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario di detto comune, dandone notizia al prefetto per i provvedimenti conseguenti e senza eventualmente dar corso alla alternativa procedura di riequilibrio finanziario del comune, ricade nella giurisdizione esclusiva delle sezioni riunite della Corte dei conti"*, conservando il Giudice amministrativo esclusivamente la giurisdizione sul provvedimento dell'organo amministrativo (nella fattispecie in Prefetto) che dà attuazione, in via sostitutiva, al *decisum* del giudice contabile attraverso l'adozione della delibera dichiarativa del dissesto, evidentemente per vizi propri dell'atto amministrativo medesimo, senza alcuna giurisdizione sulla valutazione dei presupposti giuridici e fattuali del dissesto .

- Anche il C.G.A. per la Regione Siciliana si è recentemente espresso nel senso che *"l'art. 58 della l.r. n. 26 del 1993 operi un rinvio di natura dinamica alla disciplina nazionale*

di settore, sì che recepisce, e “fa corpo integrato” con l’art. 109-bis dell’O.R.EE.LL., disposizione che attiene, fundamentalmente, al funzionamento degli organi degli enti locali, coerentemente con la sfera di applicazione della potestà legislativa primaria della Regione in materia (...).Viene cioè in rilievo un recepimento, a livello regionale, di disposizioni statali, riconducibile al disposto di cui all’art. 58 della l.r. n. 26 del 1993, nella formulazione vigente ratione temporis al momento della adozione del decreto di scioglimento, là dove si opera un rinvio di tipo dinamico alla disciplina nazionale nel settore (espressione di specificazione, quest’ultima, che, pur tenendo conto della oggettiva ampiezza del richiamo, appare sufficiente per qualificare l’art. 58 come norma di rinvio dinamico, non sembrando che tale rinvio esiga particolari formule sacramentali)” (C.G.A.R.S., sent. n. 963/2021) .

Negli stessi termini si esprime il medesimo organo giurisdizionale in sede consultiva (C.G.A.R.S., parere n. 349/2021).

Il principio affermato dal giudice amministrativo di appello siciliano, seppure riferito all’applicabilità in Sicilia degli artt. 227, comma 2-bis, e 141, comma 2, del T.U.E.L., assume un valore che esula dalla fattispecie concreta esaminata nel caso deciso, in quanto qualifica l’art. 58 in esame quale “norma di rinvio dinamico”.

È opinione del Collegio che l’interpretazione della normativa regionale sopra esposta sia l’unica che consenta di considerare compatibile con l’art. 81 della Costituzione il sistema previsto al legislatore per reagire alle situazioni di crisi finanziaria dell’ente locale sfociate in insolvenza e non affrontate dallo stesso, in quanto, diversamente opinando, si giungerebbe all’irrazionale e costituzionalmente incompatibile conclusione che a un ente locale siciliano (diversamente dal resto d’Italia) sia consentito sottrarsi alle conseguenze previste dall’ordinamento in caso di irrimediabile crisi finanziaria (il dissesto).

In altre parole, risulterebbe costituzionalmente incompatibile un sistema che riservasse alla insindacabile discrezionalità dell’ente locale siciliano la scelta di fare emergere tale stato di decozione, subendo le conseguenze giuridiche del dissesto, con la irrazionale e illogica, oltre che costituzionalmente non accettabile, conclusione che un ente locale che diligentemente avvia la procedura di riequilibrio (manifestando la crisi finanziaria) potrebbe essere soggetto, *ex lege*, al dissesto nei casi previsti dall’art. 243 quater, comma 7, del TUEL, mentre un altro che rimane inerte e non dichiara tale crisi non sarebbe

soggetto alle conseguenze del dissesto, restando immune e compromettendo in modo irreversibile i beni giuridici tutelati da tutta la disciplina di settore.

Appare, pertanto, possibile e necessario al Collegio fornire una interpretazione del sistema costituzionalmente orientata, che consenta di valorizzare la disciplina regionale, la quale, nel rinviare a quella nazionale sul dissesto, immette nell'ordinamento regionale l'intero impianto ideato dal legislatore statale a tutela dei beni giuridici sopra richiamati. Sul tema appare, altresì, utile richiamare le conclusioni a cui è giunta la Corte costituzionale, che ha affermato il principio in base al quale " *...le disposizioni contenute nel citato titolo VIII del TUEL, significativamente rubricato «Enti locali deficitari o dissestati», riguardano particolari procedimenti normativamente vincolati in caso di gravi patologie della gestione finanziaria degli enti locali. In tali procedimenti non sarebbe praticabile il coinvolgimento della Provincia autonoma di Bolzano che – oltre a non essere contemplato dalla legge – sconterebbe la naturale eterogeneità teleologica e strutturale delle funzioni attribuite all'autonomia speciale. È stato in proposito affermato che in detti procedimenti non può assumere decisioni «un singolo ente autonomo territoriale, ancorché a statuto speciale, che non ne potrebbe assicurare la conformità ai canoni nazionali, la neutralità, l'imparzialità e l'indipendenza con riguardo agli interessi generali della finanza pubblica coinvolti. Questi ultimi trascendono l'ambito territoriale provinciale e si pongono potenzialmente anche in rapporto dialettico con gli interessi della Provincia autonoma sotto il profilo del concreto riscontro delle modalità con cui i singoli enti del territorio provinciale rispettano i limiti di contenimento della spesa» (sentenza n. 40 del 2014)" (sent. n. 228/2017).*

Ad abundantiam, è utile richiamare l'art. 1 della l.r. n. 48/1991, che al comma 1 prevede: "1. Le disposizioni dell'ordinamento amministrativo degli enti locali, approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, e della legge regionale 6 marzo 1986, n. 9, e loro successive modificazioni ed integrazioni, sono modificate ed integrate dalle norme della legge 8 giugno 1990, n. 142, contenute negli articoli: i) ...55;...".

L'art. 55 della legge n. 142/1990, vigente in Sicilia in virtù del rinvio sopra riportato, dispone al comma 1 che "L'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali è riservato alla legge dello Stato".

È, pertanto, lo stesso legislatore regionale a ritenere applicabile in Sicilia l'ordinamento finanziario e contabile disciplinato con legge statale, senza considerare che "l'ordinamento degli enti locali rientra nella potestà legislativa esclusiva della regione siciliana, ad eccezione della parte relativa alle norme finanziarie e contabili" (C.G.A.R.S., sent. n. 963/2021 cit.), e non

appare peregrino considerare fulcro dell'intero sistema contabile la disciplina che regola i rimedi legislativi per affrontare le situazioni di crisi finanziaria degli enti locali.

Infine, il Collegio richiama le conclusioni a cui è giunta questa Sezione in materia di applicabilità in Sicilia dell'articolo 4 del d.lgs. n. 149/2011, come modificato dall'articolo 1-bis del decreto legge n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, e, successivamente, sostituito dall'art. 11, comma 1, D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 68/2014 sulla Relazione di fine mandato del Sindaco: *“Pertanto, l'analisi del diritto vivente rende palese la connessione della materia con i principi fondamentali dell'armonizzazione contabile, assorbita dalla competenza legislativa esclusiva dello Stato (art. 117 comma 2 lett. e Cost.), con il superamento sul punto in questione della staticità del quadro normativo esaminato nella sentenza costituzionale n.219/2013, il quale non può che deve essere interpretato dalla Sezione in una prospettiva evolutiva orientata all'unità economica e giuridica della Repubblica...”* (cfr. del. n. 160/2021/VSG).

Per quanto concerne l'organo amministrativo competente ad adottare, in via sostitutiva (in caso di inerzia degli organi di governo locali), la deliberazione dello stato di dissesto e gli atti propedeutici (diffida e indicazione del termine), il Collegio ritiene che la competenza sia da riconoscere in Sicilia all'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della funzione pubblica, considerato che proprio il citato art. 58 della l. r. n. 26/1993, fulcro dell'introduzione nell'ordinamento regionale della disciplina statale sul dissesto, dispone, al comma 1, che *“Le disposizioni dell'articolo 109 bis dell'ordinamento amministrativo degli enti locali, approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modifiche ed integrazioni, sono estese a situazioni di inadempienze equiparate alla mancata deliberazione del bilancio di previsione e alla dichiarazione di dissesto degli enti locali secondo la disciplina nazionale nel settore”* e il citato art. 109 bis attribuisce le competenze in materia all'Assessore regionale per gli enti locali, conformemente d'altronde alla competenza esclusiva regionale in materia di ordinamento degli enti locali (cfr. l'art. 15 dello Statuto della Regione Siciliana, che al comma 3 attribuisce alla Regione *“la legislazione esclusiva e l'esecuzione diretta in materia di circoscrizione, ordinamento e controllo degli enti locali”*).

D. SUI PRESUPPOSTI E LA PROCEDURA APPLICATIVA DEL CD. DISSESTO GUIDATO.

Superato lo scoglio dell'applicabilità della disciplina nazionale sul c.d. dissesto guidato, l'art. 6, comma 2, in esame prevede che la procedura di cui si discute possa essere avviata in presenza dei seguenti presupposti:

- **una prima pronuncia** della sezione di controllo di questa Corte che abbia accertato:
 - comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria,
 - violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata
 - e irregolarità contabili
 - o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario;
- **la mancata adozione, entro il termine assegnato da questa Corte con la prima citata deliberazione, delle necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, accertata con una seconda pronuncia,** con la quale gli atti dovranno essere trasmessi al Prefetto (in Sicilia, come si vedrà, all'Assessorato regionale alle Autonomie Locali e alla Funzione pubblica) e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;
- l'accertamento, **con una terza deliberazione della Sezione di controllo,** entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, del "perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000", a cui seguirà da parte del Prefetto (in Sicilia del citato Assessorato regionale) l'assegnazione al Consiglio comunale, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto, a cui seguirà, in caso di inerzia dell'ente, la nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto.

Sul punto, la Sezione delle Autonomie (del. n. 2/2012) si è espressa come segue:

- *"L'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 149/2011, senza introdurre nuove competenze, conferma le attribuzioni intestate alle Sezioni regionali di controllo le quali, una volta riscontrate le gravi criticità nella tenuta degli equilibri di bilancio da parte dell'ente, tali da*

provocarne il dissesto (anche su impulso della Ragioneria generale dello Stato, a norma dell'art. 5, d.lgs. n. 149/2011), non si limitano a vigilare sull'adozione delle misure correttive tempestivamente proposte, come già previsto dall'art. 1, co. 168, l. n. 266/2005, bensì accertano il loro adempimento entro un termine determinato dalle Sezioni stesse. La novità sostanziale, quindi, sta nelle conseguenze dell'accertamento, in quanto la procedura, in caso di conclamato dissesto e in assenza dell'adozione dei correttivi, esita in una misura sostitutiva adottata dal Prefetto. (...)

- *In relazione alla duplice funzione di prevenzione/emersione della condizione di squilibrio finanziario dell'ente locale, è opportuno segmentare il procedimento di cui all'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 149/2011, dinanzi alle Sezioni regionali di controllo, in due distinte fasi: la prima, necessaria, consiste in un giudizio prognostico sulla situazione di potenziale dissesto, preordinato alla proposta di misure correttive e alla verifica della loro adozione da parte dell'ente; la seconda, eventuale, ha inizio con la trasmissione degli atti al Prefetto.*
- *6. La fase necessaria del procedimento, si ripete, si colloca all'interno delle verifiche sulla sana gestione finanziaria e sul rispetto degli equilibri di bilancio di cui all'art. 1, co. 166-170, l. n. 266/2005, e all'art. 7, co. 7, l. n. 131/2003. Ma, a differenza di queste, i comportamenti difformi sono oggetto di attenzione in quanto si traducono in <<squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario>>. Il riferimento, letterale, ai presupposti del dissesto, esclude che il procedimento in esame possa essere avviato in presenza di mere violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e di altre irregolarità contabili. A tal fine, è utile il richiamo all'art. 244, d.lgs. n. 267/2000, a mente del quale lo stato di dissesto finanziario ha due presupposti alternativi: a) l'incapacità funzionale (ipotesi in cui l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili); b) l'insolvenza (per l'esistenza, nei confronti dell'ente locale, di crediti liquidi ed esigibili di terzi ai quali l'ente non possa fare validamente fronte né con la delibera di riequilibrio di cui all'art. 193, d.lgs. n. 267/2000, né con quella di riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194, per le fattispecie ivi previste). Il riferimento, letterale, ai presupposti del dissesto, esclude che il procedimento in esame possa essere avviato in presenza di mere violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e di altre irregolarità contabili. (...).*

- Il giudizio prognostico sulla possibilità di dissesto deve essere, quindi, basato sullo squilibrio strutturale riferito alla situazione di cassa, tenendo anche conto delle situazioni sintomatiche rappresentate dagli indicatori di deficitarietà individuati con d.m. 24 settembre 2009, ai sensi dell'art. 242, co. 2, d.lgs. n. 267/2000. In caso di accertata illiquidità, occorre sottoporre a verifica, in contraddittorio con l'ente, il piano di rientro dal debito: ciò in quanto la situazione di carenza di liquidità si consolida e diventa strutturale nella prospettiva triennale (art. 193, co. 3, d.lgs. n. 267/2000), tramutando in insolvenza. (...).
- L'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 149/2011, invece, prevede un procedimento strutturato in due distinti momenti: con una prima deliberazione, la Sezione regionale assegna un termine per << le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266>> e, con una seconda deliberazione, emanata al decorso di tale termine, verifica l'adozione delle misure correttive. Questa seconda pronuncia può concludersi con: a) la presa d'atto dell'adozione delle misure correttive e conseguente riconduzione della situazione finanziaria dell'ente alla normalità; b) l'accertamento dell'inadempimento delle misure correttive dettate con la prima deliberazione e la conseguente trasmissione degli atti al Prefetto (e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica).
- *Pertanto, il controllo-monitoraggio eseguito a norma dell'art. 6, co. 2, d.lgs. n. 149/2011, è strutturato in due deliberazioni necessarie, la seconda delle quali, in caso di inadempimento delle misure correttive, apre la fase eventuale del procedimento. Infatti, scaduto l'ulteriore termine decorrente dalla trasmissione degli atti al Prefetto (termine fissato dalla legge in trenta giorni), la Sezione accerta, con una terza deliberazione, il perdurare dell'inadempimento e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244, d.lgs. n. 267/2000, ovvero prende atto dell'adozione, in extremis, delle misure correttive o, comunque, del venir meno delle condizioni di dissesto (ipotesi residuale ma sempre possibile)".*

In ordine ai presupposti giuridici le SS.RR. (sent. n. 32/2020) in speciale composizione hanno affermato i seguenti principi:

- *“La confusione contabile, pertanto, alla luce del principio di prudenza, è un elemento aggrava la depressione dell'attivo e aumenta il calcolo prudente del passivo, con una conseguente scarsa attendibilità dei saldi, proiettando verso l'alto l'ammontare dello squilibrio.*

- (...)i debiti fuori bilancio che sono stati censiti dall'ente, nelle more del loro riconoscimento e della loro copertura, devono essere inglobati nel risultato di amministrazione, utilizzando in via analogica e surrogatoria il fondo rischi (cfr. C. conti Sezione regionale di controllo per la Campania pronunce n. 238, 240, 249/2017/PRSP, n. 46/2019/PRSP, n. 62/2019/PAR, n. 67/2019/PAR, nonché Sezione delle Autonomie n.1/2019/QMIG).
- Come emerge sovrapponendo l'art. 243-bis comma 1 Tuel e l'art. 244 Tuel, il presupposto condiviso (la c.d. "causa") di entrambe le procedure consiste nell'impossibilità di ripianare "validamente" lo squilibrio evidenziatosi con le modalità di cui agli articoli 193 e 194 Tuel ed entro il fisiologico arco temporale del bilancio di previsione (art. 162 Tuel), con una manovra correttiva ("piano di rientro") di durata triennale ed in ogni caso non oltre la durata della consiliaura (art. 188 comma 1 Tuel). Si tratta del c.d. dissesto "per ragioni finanziarie" al quale si contrappone, il c.d. dissesto "per ragioni funzionali"(...)
- Per tale ragione, in entrambi i casi, vi è la necessità di concludere previamente lo "stato" di crisi strutturale; nel caso del dissesto, ciò avviene attraverso un'attività dichiarativa obbligatoria (un atto amministrativo di certazione), che può essere il frutto di una iniziativa autonoma dell'ente (dichiarazione di dissesto ex art. 246 Tuel) ovvero può essere compulsata dalla Magistratura contabile (c.d. dissesto guidato ex art. 6, comma 2, D.lgs. n. 149/2011, al termine del quale l'ente è obbligato ad emettere la dichiarazione di dissesto a mezzo di un commissario ad acta)".

La giurisprudenza contabile ha individuato il presupposto del c.d. dissesto per ragioni finanziarie, sia nella procedura di adozione del Piano di riequilibrio che in quella del dissesto, "nell'insolvenza giuridico-finanziaria, vale a dire, nell'accertamento di uno squilibrio strutturale che impedisce all'ente di dare "validamente" copertura e soddisfazione alle pretese creditorie, pretese per le quali la legge richiede solo vi siano civilisticamente i requisiti della "liquidità" ed della "esigibilità", non anche il carattere della certezza e/o della intraneità al bilancio: in questo modo la crisi dell'ente territoriale può essere determinata anche da debiti "fuori bilancio" o passività dalla consistenza "incerta" (ma il cui rischio sia peraltro atualizzabile e liquidabile in modo congruo)", cioè "dalla sussistenza di una situazione debitoria (per "crediti liquidi ed esigibili di terzi") per cui i mezzi di cui si dispone non consentono di farvi fronte "validamente" con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 (debiti fuori bilancio).(...) Appare evidente, peraltro, che (la procedura di) il dissesto per ragioni finanziarie ed il PRFP implicano entrambi una situazione di debito liquida ed esigibile

non più fronteggiabile tramite le risorse dell'ente locale (che, al pari dei debiti, devono essere liquidi ed esigibili), che si traduce in una crisi della capacità di pagamento: la decozione sul piano della competenza "giuridica" (cfr. Corte cost. n. 274/2017), infatti, non può che corrispondere, prima o dopo, in una decozione di cassa" (Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, del. n. 46/2019).

In conclusione il Collegio richiama la decisione di questa Sezione n. 133/2021/PRSP , nella quale sono affermati i seguenti principi:

- *"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.(...)*
- *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. (...)*
- *...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.(...)*
- *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.(...)*

- 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”.

In sostanza, questa Sezione ha già evidenziato come sia dovere degli organi di governo e di gestione dell’ente locale di attivarsi spontaneamente nel dichiarare di iniziativa il dissesto, nell’ipotesi in cui emergano le condizioni previste nell’art. 244 del TUEL, considerati anche i profili di responsabilità (in particolare tipizzata) derivati dall’inerzia nell’attivazione del Piano di riequilibrio (laddove ancora idoneo ad affrontare lo stato di crisi finanziaria) o nella dichiarazione ritardata del dissesto, ex art. 248, commi 5 e 5 bis, del TUEL.

E. LO STATO DI DISSESTO FINANZIARIO CONCLAMATO DEL COMUNE DI MAZZARINO E LA SOSTANZIALE ASSENZA DI MISURE CORRETTIVE.

E1. Alla luce dei principi sopra esposti, la situazione di dissesto finanziario del comune di Mazzarino emerge dalle seguenti risultanze dell’ultimo rendiconto della gestione approvato dall’ente (2017), del bilancio di previsione 2018/2020, dalla relazione dell’organo di revisione al progetto di rendiconto 2018 approvato dalla Giunta comunale e dalle banche dati disponibili:

- **Sui risultati di amministrazione:**

Tabella 1

Composizione Risultato d'amministrazione	2016	2017	2018
Risultato d'amministrazione (A)	1.171.535,52	-563.245,13	2.499.020,19
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	0,00	878.060,49	1.358.936,37
Quota annuale disavanzo tencico	0,00	0,00	0,00
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	0,00	0,00	0,00
Fondo perdite società partecipate	20.083,82	20.083,82	20.083,82
Fondo contenzioso e spese legali	1.122.819,12	1.122.819,12	1.100.000,00
Fondo passività potenziali	0,00	0,00	0,00
Indennità fine mandato Sindaco	0,00	0,00	0,00
Altri Fondi accantonamenti (specificare)	13.020,16	13.020,16	20.000,00
Totale parte accantonata (B)	1.155.923,10	2.033.983,59	2.499.020,19
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0,00	0,00	0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti	0,00	0,00	0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00	0,00	0,00
Altri vincoli:	0,00	0,00	0,00
Totale parte vincolata (C)	0,00	0,00	0,00
Parte destinata agli investimenti	0,00	0,00	0,00
Totale parte destinata (D)	0,00	0,00	0,00
Totale parte disponibile (E= A-B-C-D)	15.612,42	-2.597.228,72	0,00

**I dati relativi all'esercizio 2018 sono estratti dalla relazione (con parere negativo) dell'organo di revisione al progetto di rendiconto della gestione del medesimo esercizio approvato dalla Giunta comunale.*

Tabella 2.

Composizione Risultato d'amministrazione	2015	2016	2017	2017 ai sensi della del. CC. n. 31/2020 e calcolo Collegio metodo ordinario	2018
Risultato d'amministrazione (A)	3.001.325,52	1.171.535,52	-563.245,13	-563.245,13	2.499.020,19
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	944.574,88	0,00	878.060,49	2.545.505,07	1.358.936,37
Quota annuale disavanzo tencico	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fondo perdite società partecipate	0,00	20.083,82	20.083,82	20.083,82	20.083,82
Fondo contenzioso e spese legali	0,00	1.122.819,12	1.122.819,12	1.122.819,12	1.100.000,00
Fondo passività potenziali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Indennità fine mandato Sindaco	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Altri Fondi accantonamenti (specificare)	0,00	13.020,16	13.020,16	13.020,16	20.000,00
Totale parte accantonata (B)	944.574,88	1.155.923,10	2.033.983,59	3.701.428,17	2.499.020,19
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Altri vincoli:	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale parte vincolata (C)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Parte destinata agli investimenti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale parte destinata (D)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale parte disponibile (E= A-B-C-D)	2.056.750,64	15.612,42	-2.597.228,72	-4.264.673,30	0,00

Dalla tabella 2 emerge l'inattendibilità dei risultati di amministrazione, con particolare riferimento al FCDE, che passa da euro 944.574,88 nel 2015 a zero nel 2016, per tornare a euro 878.060,49 nel 2017 (in cui dovrebbe essere, come si vedrà, di oltre 2,5 milioni se calcolato con il metodo ordinario), mentre nel 2018, esercizio in cui viene applicato il metodo ordinario, il fondo in esame subisce una drastica riduzione, attestandosi a euro 1.358.936,37.

- **La presenza di un disavanzo di euro 2.597.228,72**, sottostimato rispetto al disavanzo che sarebbe emerso applicando il più opportuno metodo ordinario di calcolo del FCDE (- 4.264.673,30) e l'inidoneità/insufficienza delle misure per il ripiano dello stesso adottate con la delibera di C.C. n. 34/2021, considerato che l'ente:
 - ii. prevede di ripianare il disavanzo dell'esercizio 2017 facendo riferimento ad esercizi già conclusi (2018, 2019 e 2020), applicando la quota di € 865.473,00 agli esercizi 2018, 2019 e 2020);

iii. richiama maggiori entrate che, da un preliminare esame del prospetto inserito nella delibera in esame, sembrerebbero derivare da entrate in conto capitale (titoli IV e VI) e da entrate relative al titolo V (entrate da riduzione di attività finanziarie);

iv. le misure indicate appaiono generiche e mere dichiarazioni di intenti.

Oltre quanto rilevato nella deliberazione citata, il Collegio aggiunge che, ai sensi dell'all. 4/2 al d. lgs. n. 118/2011:

- *“9.2.21 Il disavanzo di amministrazione accertato a seguito dell'approvazione del rendiconto, al netto del debito autorizzato e non contratto di cui all'art. 40 del presente decreto è tempestivamente applicato al bilancio iscrivendone l'intero importo nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione in corso di gestione, prima di tutte le spese, come disavanzo da recuperare. La mancata variazione di bilancio che, in corso di gestione, applica al bilancio il disavanzo accertato nel rendiconto della gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto. Nei casi espressamente previsti dalla legge è possibile ripartire il disavanzo tra più esercizi.*
- *9.2.24 Il disavanzo di amministrazione può essere ripianato negli esercizi considerati nel bilancio di previsione in ogni caso non oltre la durata della consiliatura/legislatura regionale, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo.(...)*
- *9.2.28 Il disavanzo di amministrazione di un esercizio non applicato al bilancio e non ripianato a causa della tardiva approvazione del rendiconto o di una successiva rideterminazione del disavanzo già approvato, ad esempio a seguito di sentenza, è assimilabile al disavanzo non ripianato di cui alla lettera b) del paragrafo 9.2.26, ed è ripianato applicandolo per l'intero importo all'esercizio in corso di gestione. Sono escluse dall'applicazione del principio le sentenze che comportano la formazione di nuove obbligazioni giuridiche per le quali non era possibile effettuare accantonamenti. È tardiva l'approvazione del rendiconto che non consente l'applicazione del disavanzo al bilancio dell'esercizio successivo a quello in cui il disavanzo si è formato”.*

Appare chiaro, pertanto, che l'ente avrebbe dovuto applicare l'intero disavanzo (tra l'altro di incerta quantificazione e comunque notevolmente sottostimato) nel primo bilancio utile.

- Una gravissima situazione di cassa, legata :
 - alla mancata determinazione della cassa vincolata al 01/01/2017 e al 01/01/2018;
 - alla presenza di anticipazioni di cassa non restituite al 31 dicembre 2017, pari a euro 1.728.214,91 e all'utilizzo in termini di cassa di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti non completamente reintegrate a fine esercizio;

Tabella 3

	2015	2016	2017	2018
Fondo cassa complessivo al 31.12	880.306,87	118.589,57	0,00	0,00
di cui cassa vincolata	0,00	0,00	0,00	0,00
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	1.200.455,33	2.011.272,24	6.027.543,17	5.640.393,54
Anticipazioni inestinte al 31.12	0,00	0,00	1.728.214,91	2.541.825,08
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	0,00	1.901,45	0,00	0,00

**I dati relativi all'esercizio 2018 sono tratti dal parere negativo del Collegio dei revisori al rendiconto 2018, non ancora approvato. Nella suddetta relazione il Collegio afferma che l'Ente non ha provveduto all'accertamento della cassa vincolata, né ha motivato la mancanza di una giacenza vincolata al 31/12.*

- Una situazione debitoria estremamente grave, che manifesta lo stato di decozione dell'ente:
 - Dalla ricostruzione del magistrato istruttore, effettuata sulla base di alcuni prospetti inviati dal comune, l'ente avrebbe pendenti DFB per almeno euro 6.375.626,78 (e non € 3.986,72 segnalati dal collegio dei revisori), oltre, in molti casi, interessi non precisati, con una massa debitoria così composta :
 - DFB esercizio 2016: euro 4.291.117,46, di cui in modesta parte liquidati (€ 461.395,48);
 - DFB esercizio 2017: euro 1.264.351,71;
 - DFB esercizio 2018: non sono stati indicati dal comune;

- DFB esercizio 2019: euro 646.920,11, di cui in modestissima parte liquidati (€ 22.556,14);
 - DFB esercizio 2020: euro 122.306,65, di cui liquidati euro 29.123,62;
 - DFB esercizio 2021 (alla data della nota : euro 50.930,85;
- Si rammenta che, prima dell'adunanza del 6 luglio 2021, l'ente ha allegato alla memoria un nuovo prospetto, dal quale sembra emergere la seguente situazione debitoria:
- DFB riconosciuti negli esercizi 2018/2020:
 - totale "oneri": euro 314.248,44;
 - "pagati": euro 268.810,34;
 - copertura finanziaria: euro 55.478,29;
 - DFB: 259.010,34.
 - "Passività potenziali/oneri da contenzioso in attesa di riconoscimento":
 - Totale "oneri": euro 5.501.911,84;
 - copertura finanziaria : euro 2.836.533,94;
 - DFB: euro 2.689.320,25;
 - **procedure esecutive in corso : euro 1.917.879,20.**
- L'ente non ha riscontrato, come sopra segnalato, in sede di misure correttive la richiesta della Sezione di chiarire i DFB già maturati e da riconoscere (con le modalità di finanziamento) e di chiarire gli oneri latenti legati al contenzioso pendente, mentre ha trasmesso le seguenti delibere di Consiglio comunale di riconoscimento di debiti fuori bilancio:
- N. 1 del 27 ottobre 2021 a favore della ditta G2 energia SRL, dal quale emerge:
 - *"con decreto ingiuntivo n. 493/2019-R.G.1674/2019 reso in data 16/18 dicembre 2019, emesso dal Tribunale di Gela, notificato in data 18/12/2019 (non opposto dal Comune), è stato ingiunto al Comune il pagamento della somma di €. 175.860,95 oltre interessi, spese IVA, CPA e spese forfettarie, per il rimborso della caparra versata per l'acquisto di lotti edificabili nella zona industriale di questo Comune;*

- *a tale decreto ingiuntivo, il Comune non ha proposto opposizione, per cui è divenuto esecutivo in data 21/2/2020;*
- *non avendo provveduto al pagamento del debito, la ditta G 2 Energia Srl a Socio Unico, ha proposto il ricorso per l'Ottemperanza n. 64 R.G./2021 presso il TAR Sicilia di Palermo;*
- *con Sentenza n. 01798/2021 Reg. Prov. Coll., la Terza Sezione del TAR di Palermo, ha condannato il Comune al pagamento della somma di € 175.860,95 oltre interessi, spese IVA, CPA e spese forfettarie, in favore della ditta G2 Energia Srl entro 60 giorni dalla notifica della predetta Sentenza e alla nomina del Commissario ad acta per l'esecuzione della Sentenza, qualora in Comune non provveda entro i termini sopra indicati";(...)*
- *in applicazione della Sentenza di cui sopra occorre riconoscere il debito in favore della Società G2 Energia a R.L. (...);*
- *si procede alla quantificazione del debito in favore della Società di cui sopra come segue:*
 - *Sorte Capitale € 175.860,95*
 - *Spese Decreto Ingiuntivo € 1.964,84*
 - *Spese TAR € 1.905,03*
 - *Interessi legali dal 16/10/2015 al 31/10/2021 € 2.748,93*
 - ***Totale dovuto € 182.479,75";***
- N. 2 del 9 novembre 2021 a favore della società Officine Gestione Servizi Legali S.r.l., dal quale emerge:
 - *"con decreto ingiuntivo n. 14079/2011-R.G.4146/2011 reso in data 21/11/2020, emesso dal Tribunale di Palermo, notificato in data 16/12/2011(non opposto dal Comune), è stato ingiunto al Comune il pagamento della somma di €51.542,75 oltre interessi, spese IVA, CPA e spese forfettarie, per il pagamento di 24 fatture emesse dall'Enel Servizio Elettrico da marzo 2008 a giugno 2009;*

- *a tale decreto ingiuntivo, il Comune non ha proposto opposizione, per cui è divenuto esecutivo in data 21/2/2012;*
- *non avendo il Comune di Mazzarino provveduto al pagamento del debito, la ditta Officine Gestioni Servizi Srl con sede a Roma nella via dei Ponteficin.3-c.f.:10608441001, a cui il credito era pervenuta dalla cessione di Enel prima e Vintage Srl, ha proposto il ricorso per l'Ottemperanza n. 02117/2020R.G./2020 presso il TAR Sicilia di Palermo;*
- *con Sentenza n. 01703/2021 Reg. Prov. Coll., la Terza Sezione del TAR di Palermo, ha condannato il Comune al pagamento della somma di €51.542,75 oltre interessi, spese IVA, CPA e spese forfettarie, nonché all'applicazione della sanzione di € 50,00 per ogni giorno di ritardo del pagamento, in favore della ditta Officine Gestioni Servizi Legali Srl, entro 60 giorni dalla notifica della predetta Sentenza e alla nomina del Commissario ad acta per l'esecuzione della Sentenza, qualora in Comune non provveda entro i termini sopra indicati";(...)*
- *in applicazione della Sentenza di cui sopra occorre riconoscere il debito in favore della Società Officine Gestioni Servizi Legalia R.L. con sede a Roma nella via Dei Pontefici n.3 - c.f.:10608441001;*
- *si procede alla quantificazione del debito in favore della Società di cui sopra come segue:*
 - *Sorte Capitale € 51.542,75*
 - *Spese Decreto Ingiuntivo €1.864,87*
 - *Spese Imposta di registro Decreto Ingiuntivo € 852,75*
 - *Spese ricorso TAR € 729,56*
 - *Costo copia e notifica Sentenza TAR € 39,66*
 - *Sanzione di €50,00 x 60giorni= € 3.000,00*
 - *Interessi fino 05/09/2021 € 53.359,34*
 - ***Totale dovuto € 111.388,93"***

- Dagli incerti dati in possesso del Collegio emerge comunque una grave e rilevante massa passiva di DFB in attesa di riconoscimento al 31 dicembre 2017 pari ad almeno euro 3.986.780,72 (segnalati dal collegio dei revisori), ma in verità molto superiore, liquidata solo in minima parte, che manifesta una situazione di insolvenza, confermata dal dato delle procedure esecutive in corso (euro 1.917.879,20).
- Il mancato conseguimento nell'esercizio 2017 del saldo di cui all'art. 1, comma 466 e seguenti, legge n. 232/2016 e la mancata adozione delle misure correttive ai sensi dell'art. 9, comma 2, legge 24 dicembre 2012, n. 243, disponendo che l'ente (con asseverazione dell'organo di revisione) deve relazionare, in sede di delibera sulle misure correttive, in ordine alle altre sanzioni previste dall'art. 1, comma 475, con particolare riferimento alle lettere c), d) ed e), della legge n. 232/2016. **Tuttavia, si rileva che nessun cenno viene fatto al punto in esame nella delibera di C.C. n. 66/2021 di adozione delle misure correttive.**
- La situazione di ente strutturalmente deficitario nell'esercizio 2017.
- **La situazione di ente strutturalmente deficitario anche nell'esercizio 2018 secondo quanto riportato nel parere al rendiconto 2018 dell'organo di revisione.**

E2. Esame del bilancio di previsione 2018/2020.

Dall'esame del questionario relativo al bilancio di previsione 2018/2020 (ultimo documento contabile approvato) emerge:

- il mancato aggiornamento della giacenza vincolata al 1° gennaio 2018 secondo quanto previsto dal principio applicato 10.6 della contabilità finanziaria (punto 5 - Sezione terza questionario bilancio di previsione 201/2020);
- il non costante e corretto aggiornamento degli inventari e dei conti patrimoniali accesi alle immobilizzazioni (punto 8 - Sezione terza questionario bilancio di previsione 2018/2020);
- sul recupero del disavanzo: dalla relazione dell'Organo di revisione e dalla banca dati BDAP risulta che è stato applicato al bilancio di previsione la quota di disavanzo pari a euro 865.743,00 per ciascuna delle tre annualità del bilancio 2018/2020; sul punto si rinvia alle considerazioni del Collegio sulla disciplina relativa recupero del

disavanzo dell'ente già richiamate (punti 9.2.21, 9.2.24 e 9.2.28 dell'all. 4/2 al d. lgs. n. 118/2011);

- FPV: Per quanto riguarda il FPV dalla relazione dell'organo di revisione risulta che "Non è previsto il FPV in quanto non ci sono somme provenienti da esercizi precedenti che impegnano il bilancio per gli esercizi 2018/2019/2020". Tuttavia dalla banca dati BDAP risulta solo per l'esercizio 2018 un FPV di € 504,00 alla Missione 12 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"; nessun FPV è presente negli esercizi successivi;

- nella relazione al bilancio di previsione 2018/2020 l'Organo di revisione rileva le seguenti criticità:

	Rendiconto 2017	Previsione 2018	Previsione 2019	Previsione 2020
IMU	1.895.366,12	2.131.915,03	1.500.000,00	1.500.001,00

- a) l'inattendibilità della previsione di € 1.500.000,00 per gettito IMU, tenuto conto "*... che dalla verifica della contabilità dell'ente per l'anno 2018 è stata riscossa la somma di € 964.051,76, e tenuto conto che ai sensi del punto 3.7.5 dell'Allegato 4/2 del D. Lgs. 118/2011..... le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti sono accertate sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto...*"; Il collegio rileva, altresì, che sarebbe stato opportuno provvedere, anche per questa previsione, alla costituzione del FCDE;
- b) l'inattendibilità della previsione di € 800.000,00 per recupero evasione IMU, in quanto incassata per circa € 2.000,00 fino al 2020, nonchè l'insufficiente accantonamento al FCDE per € 213.180,00;
- c) l'inattendibilità della previsione di € 468.777,00 per recupero evasione TARSU in quanto non incassato nulla fino al 2020, nonchè l'insufficiente accantonamento al FCDE per € 111.880,33;
- d) l'inattendibilità della previsione di € 631.915,03 di IMU Agricola, in quanto incassata per circa il 5-6 % fino al 2020, nonchè l'insufficiente accantonamento al FCDE per € 168.389,56;

- e) gli insufficienti accantonamenti per passività potenziali e debiti fuori bilancio tenuto conto del rilevante ammontare del contenzioso in essere e della mole di debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare.

E.3 La mancata approvazione dei documenti contabili

Lo stato di grave crisi amministrativa del Comune di Mazzarino, strettamente connessa con quella finanziaria, è dimostrato dallo stallo in cui si trova dal punto di vista dell'approvazione dei documenti contabili programmatori e di rendicontazione.

Come già rilevato, l'ultimo rendiconto della gestione approvato è quello dell'esercizio 2017 (il 29 aprile 2020), mentre l'ultimo bilancio di previsione adottato è quello relativo al triennio 2018/2020 (il 22 giugno 2021).

Con la citata delibera n. 93/2021 la Sezione ha rappresentato che la mancata approvazione dei rendiconti degli esercizi 2018 e 2019 (e allo stato anche del 2020) e dei bilanci 2019/2021, 2020/2022 e 2021/2023, *“lungi dal rappresentare semplicemente difficoltà organizzative e gestionali (presenti e molto gravi) è indice della gravissima crisi finanziaria, in quanto dimostra l'incapacità dell'ente non solo di programmare e rendicontare le attività di gestione, ma manifesta lo stallo politico-gestionale in cui versa il Comune. In altre parole, l'aver di fatto sospeso l'applicazione delle disposizioni del TUEL e del d. lgs. n. 118/2011, relative alle fasi di programmazione e rendicontazione, ha illegittimamente sottratto gli organi esecutivi (in Sicilia il Sindaco quale organo a competenza residuale e la Giunta comunale nelle materie in cui gode di competenza) di governo e gli organi di gestione (responsabili dei Servizi comunali) dell'ente dalla programmazione e dal controllo politico spettante al Consiglio comunale, nonché non ha consentito agli organi di controllo interno (in primis all'organo di revisione) e a questa Corte di svolgere le funzioni previste dalla legge, senza trascurare la rilevante assenza di rappresentazione esterna alla collettività dell'attività di programmazione e rendicontazione, a cui il legislatore attribuisce negli ultimi anni valore essenziale, in un'ottica di accountability. Il Collegio ritiene, pertanto, che la mancata approvazione dei documenti contabili sopra esposti non rappresenti solo una (pur molto grave) violazione dei principi contabili, ma sia espressione della gravissima crisi gestionale e finanziaria del comune di Mazzarino, manifestata plasticamente dalla sistematica violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria e sfociata, come verrà*

esposto in prosieguo, nella presenza di squilibri economico-finanziari di rilevante gravità”.

Nonostante i penetranti e robusti rilievi di questa Corte, il Comune di Mazzarino è rimasto inerte, confermando il sostanziale blocco dell'attività politico-amministrativa, che presenta indubbi profili anche di criticità funzionale, rilevanti in questa sede ai fini del dissesto.

L'art. 244, comma 1, del TUEL prevede due ipotesi di dissesto: a) “per ragioni funzionali”, quando l'ente “non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili”; b) “per ragioni finanziarie”, nel caso in cui esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui “non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste”.

A ben vedere la mancata approvazione dei documenti contabili per un così lungo periodo rileva sotto entrambi i profili, in quanto, da una parte impedisce all'ente di programmare e reperire le risorse necessarie per garantire i servizi e, dall'altra, non consente al Comune di adottare il piano necessario per rientrare dal disavanzo.

Infatti, l'art. 188 del TUEL, rubricato “Disavanzo di amministrazione”, dispone che :

1. L'eventuale disavanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'articolo 186, è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ai fini del rientro, in deroga all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, contestualmente, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza. La deliberazione, contiene l'analisi delle cause che hanno determinato il disavanzo,

l'individuazione di misure strutturali dirette ad evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il sindaco o il presidente trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro, con il parere del collegio dei revisori. L'eventuale ulteriore disavanzo formatosi nel corso del periodo considerato nel piano di rientro deve essere coperto non oltre la scadenza del piano di rientro in corso”.

L'art. 163 del TUEL, relativo all'esercizio provvisorio e alla gestione provvisoria, prevede che: “2. Nel caso in cui il bilancio di esercizio non sia approvato entro il 31 dicembre e non sia stato autorizzato l'esercizio provvisorio, o il bilancio non sia stato approvato entro i termini previsti ai sensi del comma 3, è consentita esclusivamente una gestione provvisoria nei limiti dei corrispondenti stanziamenti di spesa dell'ultimo bilancio approvato per l'esercizio cui si riferisce la gestione provvisoria. Nel corso della gestione provvisoria l'ente può assumere solo obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, quelle tassativamente regolate dalla legge e quelle necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente. Nel corso della gestione provvisoria l'ente può disporre pagamenti solo per l'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, per le spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, ed, in particolare, per le sole operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente”.

Pertanto l'ente che amministra in una condizione di stabile e reiterata gestione provvisoria (essendo fermo al bilancio 2018/2020) e non approva i rendiconti della gestione produce le seguenti conseguenze: a) disapplica l'art. 188 TUEL e non procede al recupero del disavanzo; b) occulta l'eventuale nuovo disavanzo emergente negli esercizi; c) impedisce alla collettività e agli organi di controllo di verificare l'andamento della gestione; d) dimostra l'impossibilità di trovare adeguata copertura al disavanzo stesso e ai servizi da erogare; e) potendo assumere solo le obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, quelle tassativamente regolate dalla legge e quelle necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente non può fornire alla collettività servizi

pubblici conformi al principio di effettività, avendo una capacità giuridica ridotta e limitata.

In altre parole, non è tollerabile una condotta omissiva di questo tipo, in quanto lesiva dei valori costituzionali dell'equilibrio di bilancio (art. 81) e del buon andamento (art. 97) e sostanzialmente disapplicativa dell'intero impianto giuscontabile disegnato dal legislatore. Così operando il Comune di Mazzarino si è posto illegittimamente all'esterno del sistema di programmazione e rendicontazione e si è sottratto fraudolentemente alle conseguenze giuridiche che derivano dall'accertamento della condizione di crisi a cui gli altri enti locali sono sottoposti, spogliando anche la magistratura contabile dei poteri attribuiti dal legislatore per affrontare tali situazioni.

Questa Sezione ha già evidenziato come la tardiva approvazione (e, a maggior ragione, la mancata adozione) dei documenti di programmazione e di consuntivo sia inconciliabile con il rigore che si impone a un ente in risanamento (o che si trovi in una situazione di crisi finanziaria conclamata), *“sia per quanto attiene alla fase di programmazione delle risorse e di monitoraggio della gestione, sia per quanto attiene alla necessità di rilevare tempestivamente e correttamente i risultati della gestione onde verificare l'andamento delle azioni di risanamento e, prima ancora, l'entità, la natura e le modalità di ripiano del disavanzo effettivo. Come già affermato da questa Sezione si deve tenere in debito conto che il programma di risanamento deve trovare oggettivo e comprovato riscontro negli strumenti di programmazione finanziaria dell'ente e in previsioni di entrata suffragate da puntuali e reali riscontri in termini di riscossioni. Il quadro finanziario aggiornato dell'ente - coerente rispetto alla situazione per come rappresentata all'esito del passaggio al nuovo ordinamento contabile - deve essere il più certo ed inequivoco possibile, consacrato in documenti ufficiali (...).”* (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 150/2017/PRSP).

Anche il Giudice amministrativo ha evidenziato che *“la mancata approvazione del rendiconto costituisce un evento di assoluta gravità per le conseguenze che esso comporta sulla corrente gestione finanziaria di un qualunque ente pubblico (...), conducendo alla susseguente irregolarità della sua azione amministrativa e, talvolta, fino alla completa paralisi. Sicché veramente non si ravvisa, nei sopra ricordati rimedi (non certo “sanzioni”) approntati dall'ordinamento a fronte di tale impasse, alcuna violazione della proporzionalità*

e nemmeno della democraticità (giacché, anzi, uno dei principi basilari della democrazia rappresentativa è proprio che gli eletti “rendano conto” della propria gestione delle risorse pubbliche, di fronte al corpo elettorale). Per contro, la cattiva gestione, in senso lato, delle risorse finanziarie pubbliche entra in conflitto frontale con l’ordinamento giuridico unionale, ispirato per contro ai valori della salvaguardia degli equilibri finanziari e della correttezza dei bilanci pubblici. (...) la (mancata) approvazione del rendiconto di gestione può assumere rilevanza centrale sul piano dell’andamento gestionale e di bilancio e della salvaguardia degli equilibri finanziari nell’anno di riferimento. La omessa approvazione in termini del rendiconto – va ribadito – si concretizza in una condotta di rilevante gravità, avente portata pluri-offensiva di interessi di rilievo costituzionale, quali rappresentanza politica ed equilibrio finanziario (conf. Corte dei conti – sezione regionale di controllo Campania, delibera n. 74 del 2020). La disposizione legislativa contestata mira a garantire che l’attività della p.a. si conformi a principi di buona amministrazione “ (C.G.A..RS., parere n. 349/2021).

D'altronde, la giurisprudenza contabile ha chiarito che “*Come emerge sovrapponendo l’art. 243-bis comma 1 Tuel e l’art. 244 Tuel, il presupposto condiviso (la c.d. “causa”) di entrambe le procedure consiste nell’impossibilità di ripianare “validamente” lo squilibrio evidenziatosi con le modalità di cui agli articoli 193 e 194 Tuel ed entro il fisiologico arco temporale del bilancio di previsione (art. 162 Tuel), con una manovra correttiva (“piano di rientro”) di durata triennale ed in ogni caso non oltre la durata della consiliatura (art. 188 comma 1 Tuel)” (SS.RR., sent. n. 32/2020 cit.).*

In ordine al ruolo dell’Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica, il Collegio non può esimersi dal rilevare che la situazione di stallo amministrativo sopra esposta, seppure ben nota all’Assessorato (anche in virtù di segnalazione specifica effettuata da questa Sezione con la deliberazione n. 93/2021), non è stata affrontata in modo compiuto dagli uffici del medesimo, che non hanno portato a compimento, per quanto risulta al Collegio, la procedura prevista dall’art. 109 bis dell’O.R.E.L., in quanto i bilanci di previsione 2019/2021, 2020/2022 e 2021/2012, nonché i rendiconti 2018, 2019 e 2020 non risultano approvati, né il Consiglio comunale risulta sciolto.

Si rammenta che il richiamato art. 109 bis, rubricato “Controllo sostitutivo per l’approvazione del bilancio”, come già esposto, prevede che: “1. In caso di mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge, l’Assessore regionale

per gli enti locali nomina, anche senza previa diffida, un commissario per la predisposizione d' ufficio dello schema di bilancio e la convocazione del consiglio per la necessaria approvazione che deve avvenire entro il termine massimo di 30 giorni dalla convocazione stessa.2. Il commissario provvede, altresì, all'approvazione del bilancio di previsione in sostituzione del consiglio qualora questo non vi abbia provveduto entro il termine di cui al precedente comma. 3. Il consiglio inadempiente viene sciolto, senza contestazione di addebiti, secondo le procedure previste dall'art. 54 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali".

Il Giudice amministrativo siciliano d'appello ha chiarito che la nomina del commissario e lo scioglimento consiliare in caso di mancata approvazione del bilancio di previsione nei termini di legge (non essendo più possibile lo scioglimento del Consiglio comunale in caso di mancata approvazione nei termini del rendiconto di gestione, in virtù della modifica dell'art. 109 bis dell'O.R.E.L. e dell'art. 58 della l.r. n. 26/1993 ad opera rispettivamente dell'art. 1 della l.r. n. 5/2021 e dell'art. 3, comma 1, della l.r. n. 13/2021), al termine dell'apposito procedimento, si pongono "ex lege come atti obbligatori e vincolati, indispensabili per assicurare il corretto funzionamento dell'Ente", cioè atti "totalmente vincolati nell'an, nel quando e nel quomodo" (C.G.A.R.S., sent. n. 963/2021 cit.), al fine aggiunge questo Collegio di garantire la tutela di beni costituzionalmente tutelati sopra richiamati (l'equilibrio di bilancio *in primis*).

F. LA GRAVE SITUAZIONE DI CONFUSIONE CONTABILE E LA PRESENZA DI VIOLAZIONI DI LEGGE SEGNALATE DAL COLLEGIO DEI REVISORI DEI CONTI.

In premessa il Collegio rappresenta che giorno 26 ottobre 2021 si è svolta presso i locali della Sezione una audizione del Collegio dei revisori del Comune di Mazzarino (in prosieguo collegio), convocati con nota n. 9251 del 22/10/2021 del magistrato istruttore, a seguito di specifica richiesta del medesimo organo di revisione (v. nota prot. n. 9147 del 21/10/ 2021).

In sede di audizione il presidente del collegio dei revisori dell'ente ha segnalato una situazione molto critica del comune di Mazzarino, evidenziando come il rendiconto

2018 è stato approvato dalla Giunta, ma sullo stesso il collegio ha espresso parere non favorevole.

Il collegio lamenta quanto segue:

1. di non aver potuto verificare il riaccertamento ordinario dei residui relativo al 2018, in quanto è stato approvato senza il parere dell'organo di revisione; alle rimostranze del collegio l'amministrazione ha addotto motivi di urgenza;
2. non è stato allegato al rendiconto 2018 il prospetto del FCDE e non risultano documenti contabili di quali si evince come l'ente è pervenuto a quantificare l'importo indicato come FCDE;
3. la presenza di accertamenti 2018 per i quali alla data odierna non si riscontra alcuna riscossione;
4. la presenza di fatture Enel del 2003 non pagate;
5. difficoltà nell'acquisizione dei documenti contabili;
6. la mancata resa del conto dell'economista.

Il magistrato istruttore invitava il collegio a redigere una relazione riguardante le criticità e le anomalie rilevate da trasmettere alla Sezione, all'Assessorato regionale delle autonomie locali e ad altri uffici a seconda dei profili segnalati e, sul punto, l'organo di revisione faceva presente che la maggior parte delle criticità rilevate sono state rappresentate nel parere (negativo) relativo al rendiconto 2018, motivo per il quale il magistrato istruttore invitava l'organo di revisione a trasmettere il parere in argomento alla Sezione, trasmesso successivamente in data 27 ottobre 2021 (prot. Cdc 9376).

Il Collegio è consapevole del fatto che il citato parere è un atto endoprocedimentale che si inserisce nel procedimento amministrativo di approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio 2018 (non ancora approvato), che non può essere utilizzato per attualizzare con certezza la situazione finanziaria dell'ente, la quale deve tenere conto degli ultimi documenti contabili formalmente approvati.

Il parere dell'organo di revisione sullo schema di rendiconto 2018, pertanto, viene preso in considerazione in questa sede dal Collegio sotto due punti di vista:

- per acquisire dati oggettivi e non modificabili (come la cassa);
- per valutare le gravi criticità e illegittimità segnalate ai fini della proposta di cui al comma 3 dell'art. 148 del Tuel.

Nell'ottica metodologica sopra esposta, si richiamano alcune segnalazioni contenute nel citato parere del collegio dei revisori dei conti, senza entrare nella dialettica interna all'ente relativa alla corretta applicazione degli istituti giuscontabili del risultato di amministrazione e delle sue componenti, non ancora cristallizzati nel documento contabile approvato dal Consiglio comunale:

- “il riaccertamento ordinario dei residui (ART.3, COMMA 4, D. LGS.N.118/2011) di cui alla delibera di G.M. n. 46 del 11/8/2021, non è stato sottoposto al preventivo parere dell'Organo di revisione, così come previsto dall'art. 228, art. 3, comma 4, del Tuel;
- non stati consegnati i seguenti documenti necessari per il controllo:
 - il conto degli agenti contabili interni ed esterni (art. 233 TUEL); – l'inventario generale (art. 230/TUEL, c. 7);
 - l'attestazione, rilasciata dai responsabili dei servizi, dell'insussistenza alla chiusura dell'esercizio di debiti fuori bilancio;
 - la relazione sulle passività potenziali probabili derivanti dal contenzioso;
 - la delibera relativa alla salvaguardia degli equilibri (articolo 193, comma 2, del Dlgs 267/2000);
- dai dati risultanti dalla tabella dei parametri di deficitarietà strutturale allegata al rendiconto emerge che l'ente è da considerarsi strutturalmente deficitario e soggetto ai controlli di cui all'art. 243 del Tuel;
- che in attuazione dell'articoli 226 e 233 del Tuel, l'Organo di Revisione rileva gravi irregolarità contabili;
- la gestione finanziaria dell'Economo Comunale è stata condotta in maniera extracontabile e che, pertanto, non è stato possibile riconciliare i dati finanziari ed economici con le scritture contabili del conto di bilancio dell'Ente;
- nel corso dell'esercizio (l'ente, ndr) non ha provveduto al recupero delle quote di disavanzo di amministrazione relative all'esercizio 2017” (sul punto il comune, nelle controdeduzioni al parere richiamato -di cui infra-, richiama la delibera di C.C. n. 34 del 22.06.2021 con cui l'Ente avrebbe provveduto al ripiano del disavanzo da rendiconto 2017 nei tre esercizi del bilancio di previsione 2018-2020);
- “non ha ricevuto la documentazione necessaria per relazionare in merito al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio nel corso del 2018 e se gli atti, ad essi relativi, siano

stati trasmessi alla competente Procura della Sezione Regionale della Corte dei Conti ai sensi dell'art. 23 Legge 289/2002, c. 5;

- l'ente non ha provveduto alla restituzione dell'anticipazione di tesoreria al 31-12-2018 pari ad euro 2.541.825,08;
- il risultato di amministrazione dell'esercizio 2018 che presenta un avanzo di Euro 2.499.020,19, come risulta dai seguenti elementi, non è attendibile" (con particolare riferimento al FCDE e ai fondi contenzioso e perdite partecipate) ;
- non sono stati forniti i dati necessari per definire il prospetto del debito;
- "Per la carenza di documentazione non si è potuto verificare: - l'obbligo di riduzione della spesa di personale disposto dall'art. 1 comma 557 della Legge 296/2006
- Ente, non ha provveduto ad approvare il bilancio di previsione 2018-2020 entro il 31.12.2017 e non ha raggiunto l'obiettivo sul pareggio dei saldi di bilancio 2017, ed è quindi tenuto, ai sensi dell'art. 21- bis del D.L. 50/2017, convertito in Legge 96/2017, al rispetto dei seguenti vincoli di cui art. 6 D.L. 8/2010...Non è stato possibile verificare il rispetto dei suddetti vincoli;
- Si ribadisce che, che la situazione relativa all'anno 2017, non è migliorata nell'annualità 2018, in base a quanto segnalato nella presente relazione e si invita l'Ente, e specificatamente il Consiglio Comunale ad attivare le procedure previste dall'art. 244 del T.u.e.l."

Dall'esame del citato parere emerge quanto segue:

- una situazione di grave confusione contabile e molteplici violazioni di legge;
- un sostanziale peggioramento della situazione finanziaria del comune, legata in particolare alla situazione di cassa (in peggioramento il dato delle anticipazioni non restituite al 31.12) e al mancato recupero del disavanzo (già stigmatizzato nella deliberazione di questa Sezione n. 93/2021/PRSP);
- un risultato di amministrazione gravemente inattendibile, sottostimato (FCDE e fondo contenzioso in particolare), confermato dall'inverosimile saldo (lett. e) pari a zero del 2018 (tratto dal parere dell'organo di revisione al progetto di rendiconto 2018 ma non ancora definitivo);
- l'omissione di dati in merito ai debiti fuori bilancio e la sostanziale insolvenza derivante dal mancato riconoscimento e pagamento della gran parte di tali debiti,

fatta eccezione per i debiti proposti dal commissario ad acta del TAR, dalle cui delibere emergono danni erariali per interessi, spese legali e costi indebiti;

- un atto di riaccertamento dei residui attivi privo di parere del collegio dei revisori e pertanto in assenza di un presupposto fondamentale per correttezza dell'adempimento.

Occorre riferire, altresì, che la Giunta comunale, con la deliberazione n. 71 del 18 novembre 2021, ha autorizzato il Sindaco a presentare le controdeduzioni al parere del Collegio dei revisori sullo schema di rendiconto dell'esercizio finanziario 2018. Con tale documento allegato alla citata delibera di G.C. l'ente contesta le argomentazioni poste alla base del parere negativo dell'organo di revisione, con particolare riferimento al calcolo del FCDE, che non si ritiene di approfondire in questa sede, in quanto si tratta di un confronto tra organi interni dell'ente (di governo, di gestione e di controllo), non ancora sfociato nell'atto formale previsto dal legislatore quale documento dell'ente idoneo a dare rappresentazione dei risultati della gestione e dei saldi e cioè il Rendiconto della gestione 2018.

È opportuno evidenziare, tuttavia, che il collegio dei revisori dei conti, con nota del 13 dicembre 2021, dopo avere esaminato le controdeduzioni dell'ente approvate con la citata deliberazione di G.C. n. 71/2021, "ribadisce il contenuto della relazione ed il parere non favorevole per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2018, reso con il verbale n. 16 del 26-09-2021 e, trasmesso con PEC del 27-09-2021" e "invita l'ente, in uno spirito collaborativo, a tenere conto delle prescrizioni e raccomandazioni fatte con il parere sopra citato".

La situazione sopra esposta giustifica, ad opinione del Collegio, la necessità di attivare, ai sensi del comma 3 dell'art. 148 del Tuel, le procedure di cui al comma 2 del medesimo articolo, che recita: "2. Il Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato può attivare verifiche sulla regolarità della gestione amministrativo-contabile, ai sensi dell'articolo 14, comma 1, lettera d), della legge 31 dicembre 2009, n.196, oltre che negli altri casi previsti dalla legge, qualora un ente evidenzi, anche attraverso le rilevazioni SIOPE, situazioni di squilibrio finanziario riferibili ai seguenti indicatori: a) ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; b) disequilibrio consolidato della parte corrente del bilancio; c) anomale modalità di

gestione dei servizi per conto di terzi; d) aumento non giustificato di spesa degli organi politici istituzionali”.

Il Collegio dà atto al Collegio dei revisori in carica del Comune di Mazzarino (nominati con delibera consiliare n. 4 del 25/01/2021) di avere svolto con spirito collaborativo le funzioni attribuite dalla legge all’organo di revisione, segnalando a questa Corte le gravi irregolarità sopra esposte e al Comune la grave situazione di crisi finanziaria in cui versa, suggerendo (nel parere negativo al progetto di rendiconto dell’esercizio 2018) l’adozione della dichiarazione dello stato di dissesto.

In verità, anche i componenti del Collegio dei revisori in carica nel triennio precedente avevano segnalato all’ente, in sede di parere al rendiconto della gestione 2017, la necessità di attivare quantomeno la procedura di riequilibrio pluriennale, il cui presupposto, come evidenziato, è il medesimo della dichiarazione di dissesto, pur rilasciando parere favorevole al medesimo rendiconto e attestando “la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione”.

Viceversa, gli organi di governo dell’ente non hanno tenuto in alcuna considerazione le segnalazioni provenienti da questa Sezione nelle citate deliberazioni n. 88/2018, 160/2019 e 93/2021 e dall’organo di revisione nei pareri, continuando pervicacemente a rimanere inerti di fronte alla causa della gravissima crisi finanziaria dell’ente e ponendo in essere una condotta omissiva il cui ruolo e contributo rispetto all’eventuale dissesto sarà valutato dagli organi competenti di questa Corte, ai sensi dell’art. 248, comma 5, del T.U.E.L.

Conclusivamente, la Sezione delibera di attivare la procedura del dissesto guidato prevista dall’art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011, considerato lo stato di gravissima crisi finanziaria in cui versa il Comune di Mazzarino, aggravato dall’assenza di documenti contabili recenti (gli ultimi documenti contabili approvato sono infatti il rendiconto 2017 e il bilancio di previsione 2018/2020).

In particolare il Collegio dà atto del seguente iter procedimentale :

1. **Con la deliberazione di questa Sezione n. 93/2021/PRSP** è stata già emanata la prima pronuncia prevista dall’art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011 (espressamente richiamato nel dispositivo), che ha accertato comportamenti difforni dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza

pubblica allargata, irregolarità contabili e squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario;

1. **Con la presente pronuncia la Sezione** accerta la sostanziale mancata adozione (in quanto le misure adottate dall'ente sono nella sostanza assenti ed elusive dell'obbligo di legge), entro il termine assegnato da questa Corte con la prima citata deliberazione, delle necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dispone la trasmissione degli atti all'Assessorato regionale alle Autonomie Locali e alla Funzione pubblica e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica.
2. **Il Comune di Mazzarino ha la possibilità, entro trenta giorni dalla trasmissione della presente deliberazione, di adottare nuove misure correttive secondo le indicazioni fornite nella parte motiva.**
3. Decorso il predetto termine questa Sezione procederà ad accertare l'eventuale "perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000", a cui seguirà, in caso di esito negativo, da parte del citato Assessorato regionale l'assegnazione al Consiglio comunale, con lettera notificata ai singoli consiglieri, di un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto, a cui seguirà, in caso di inerzia dell'ente, la nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana,

ACCERTA

La sostanziale mancata adozione (in quanto le misure adottate dall'ente sono nella sostanza assenti ed elusive dell'obbligo di legge), entro il termine assegnato con la deliberazione di questa Sezione n. 93/2021/PRSP, delle necessarie misure correttive previste dall'articolo 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011.

RAMMENTA

Che il Comune di Mazzarino ha la possibilità di adottare nuove misure correttive secondo le indicazioni fornite nella parte motiva, da trasmettere a questa Sezione di Controllo, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011, **entro il termine di trenta giorni dalla comunicazione del deposito della presente deliberazione.**

DISPONE

- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia trasmessa :
 - al Consiglio Comunale - per il tramite del suo Presidente -, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Mazzarino;
 - al Ministero dell'economia e delle finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato per quanto di competenza, a norma dell'art. 148, commi 2 e 3, del TUEL;
 - alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica;
 - all'Assessorato regionale delle autonomie locali e della Funzione Pubblica - Dipartimento delle autonomie locali, per i profili di competenza derivanti:
 - dall'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011;
 - dagli artt. 109 bis dell'O.R.E.L. e dell'art. 58 della legge regionale 1 settembre 1993 n. 26;
 - alla Presidenza della Regione Siciliana per i profili di competenza esposti nel paragrafo E3 della presente deliberazione.
- che, ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia sia altresì pubblicata sul sito *internet* dell'Amministrazione secondo le modalità di legge.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 15 febbraio 2022.

IL MAGISTRATO RELATORE
(Massimo Giuseppe Urso)

IL PRESIDENTE
(Salvatore Pilato)

Depositato in segreteria il 28 febbraio 2022

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE