



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza del 28 settembre 2021 svolta in videoconferenza composta dai seguenti magistrati:

- Presidente	Salvatore	PILATO
- Consigliere	Adriana	LA PORTA
- Consigliere	Adriana	PARLATO
- Consigliere	Giuseppe	GRASSO
- Consigliere	Luciano	ABBONATO
- Referendario	Antonino	CATANZARO- relatore
- Referendario	Massimo Giuseppe	URSO

VISTI gli artt. 28, 81, 97 primo comma, 100 secondo comma, 117 e 119 ultimo comma della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 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, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali (TUEL);

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131 e, in particolare, l'art. 7, comma 7;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166, 167 e 168;

VISTO, in particolare, l'art. 1, comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale espressamente prevede che le disposizioni della predetta legge "sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e Bolzano, compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";

VISTA la legge 31 dicembre 2009, n.196;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118;

VISTO l'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, così come introdotto dalla lettera e), del comma 1 dell'art. 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 213 del 7 dicembre 2012;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2016, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 6/SEZAUT/2017/INPR;

VISTA la Deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 102/2017/INPR del 19 maggio 2017 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 2016";

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2017, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 16/SEZAUT/2018/INPR;

VISTA la Deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 166/2018/INPR del 19 settembre 2018 avente ad oggetto "Linee guida cui devono attenersi, 2 ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2017;

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2018/20, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n. 8/SEZAUT/2018/INPR;

VISTA la Deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 165/2018/INPR del 13 settembre 2018 avente ad oggetto "Linee guida e relativo questionario cui devono attenersi gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione 2018-2020, secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266"

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Rendiconto dell'esercizio 2018, approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2019/INPR;

VISTA la Deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 149/2019/INPR dell'8 agosto 2019, avente ad oggetto: "Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali aventi sede il Sicilia per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per il rendiconto della gestione 2018";

VISTE le Linee-guida per la redazione delle relazioni inerenti al Bilancio di previsione 2019/21, approvate dalla Sezione delle autonomie con Deliberazione n.19/SEZAUT/2019/INPR;

VISTA la Deliberazione di questa Sezione regionale di controllo n. 7/2020/INPR del 10 febbraio 2020 avente ad oggetto "Linee guida e relativo questionario cui devono attenersi gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della

relazione sul bilancio di previsione 2019-2021, secondo le procedure di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266”

VISTA la deliberazione n. 62/2021/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale 68/2021/INPR con la quale sono stati approvati i criteri di selezione degli enti da assoggettare al controllo e di priorità, sulla base di indicatori di riferimento relativi ai profili critici di maggiore potenziale impatto sugli equilibri di bilancio;

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

VISTI l'art. 6 e l'allegato A del decreto-legge 23 luglio 2021, n. 105, con cui è stato disposto che i termini di cui all'articolo 85, commi 2, 5 e 8-bis, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, sono prorogati «fino al 31 dicembre 2021»;

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

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 153 del 18 maggio 2020, con il quale sono state emanate le “Regole tecniche e operative in materia di svolgimento delle camere di consiglio e delle adunanze in videoconferenza e firma digitale dei provvedimenti dei magistrati nelle funzioni di controllo della Corte dei conti”;

VISTO il decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 27 ottobre 2020, con il quale sono state emanate le “Regole tecniche e operative in materia di svolgimento in videoconferenza delle udienze del giudice nei giudizi innanzi alla Corte dei conti, delle camere di consiglio e delle adunanze, nonché delle audizioni mediante collegamento da remoto del pubblico ministero”;

VISTI il Rendiconto della gestione dell'esercizio 2019, il bilancio di previsione 2020 2022 e i relativi questionari trasmessi alla Sezione;

Considerata la comunicazione di conclusione istruttoria del Magistrato istruttore prot. Cdc. 4899 del 15 aprile 2021;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 84/2021, con la quale è stata convocata per la data odierna del 28 settembre 2021 questa adunanza;

UDITO il relatore, referendario Antonino Catanzaro;

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

FATTO

Preliminarmente, si precisa che l'esame delle relazioni ex art. 1, comma 166, legge finanziaria per il 2006 sul Rendiconto della gestione dell'esercizio 2019 e bilancio di previsione 2020 2022 è stato condotto sulla base degli insegnamenti della Consulta (fra le molte, in particolare la sentenza n. 60/2013), e quindi, il "riesame di legalità e regolarità finanziaria" è avvenuto raffrontando l'azione finanziaria-contabile dell'Ente con la contabilità armonizzata, con la normativa che disciplina l'ordinamento degli ee.ll. e con quella sulle partecipazioni pubbliche.

A seguito dell'invio delle relazioni di cui all'oggetto, sulla base delle risultanze emerse, si ritiene, allo stato degli atti, di non dover procedere ad ulteriori approfondimenti.

A tal proposito occorre tenere conto che il Comune di Bronte nel periodo preso a scrutinio ha conseguito un risultato d'amministrazione disponibile positivo, come esposto nella seguente tabella:

	2019
Risultato d'amministrazione	11.510.328,11
Parte accantonata	10.412.103,61
Parte vincolata	121.928,17
Parte destinata	314.494,94
Parte disponibile	661.701,39

Inoltre, l'Ente non ha beneficiato di anticipazione di liquidità e non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria e non ha utilizzato i fondi vincolati in termini di cassa. Il risultato

della gestione di competenza presenta un saldo positivo (W1) ed è stato rispettato sia l'equilibrio di bilancio (W2) nel rispetto della gestione del bilancio, sia l'equilibrio complessivo (W3) nella sua funzione rappresentativa degli effetti della gestione complessiva. La consistenza del fondo cassa è così rappresentata:

	al 31.12.2019
fondo cassa complessivo	4.590.452,90
di cui cassa vincolata	1.156.680,10

L'Ente ha adottato misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti e non sono stati superati i termini di pagamento.

Dai dati risultanti dalla tabella dei parametri di deficitarietà strutturale allegata al rendiconto, emerge che l'Ente non è da considerarsi strutturalmente deficitario e che supera solo il parametro n.6 relativo ai debiti riconosciuti e finanziati superiori all'uno per cento.

Ciò premesso, occorre però segnalare, sulla scorta delle sopra citate relazioni e della documentazione ad esse allegata, all'attenzione dell'Ente, al fine di non compromettere i futuri equilibri di bilancio, i sottoelencati fattori di squilibrio:

- la non tempestiva approvazione del rendiconto: si ritiene quindi opportuno richiamare l'attenzione dell'Ente sull'importanza del rispetto del termine fissato per la sua approvazione;
- relativamente agli organismi partecipati, la mancata conciliazione dei rapporti debitori e creditori ai sensi dell'art.11, comma 6, lett. h) del d.lgs 118/2011;
- la bassa riscossione riguardo l'evasione tributaria e la necessità che l'Ente si adoperi per adottare tutte le misure organizzative necessarie per migliorare la riscossione sia di competenza, sia quella relativa ai residui attivi risalenti ad anni precedenti il 2015, soprattutto relativi alla TARSU e all'IMU;
- quale conseguenza della ridotta capacità di riscossione delle entrate di cui al punto precedente, la notevole quota accantonata nel FCDE che determina per l'Ente una compressione della capacità di spesa per altri fini istituzionali; per ridurre l'entità del FCDE, gli enti locali devono accrescere la capacità e la velocità di riscossione delle proprie entrate al fine di aumentare gli incassi in conto competenza o in conto residui;
- la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati per euro 591.510,40, di cui euro 262.438,15 di parte corrente ed euro 329.072,25 in conto capitale.

DIRITTO

L'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 prevede che “ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo”. Tale relazione (nel prosieguo “questionario”) è redatta, ai sensi del successivo comma 167, sulla base dei criteri e delle linee-guida predisposte dalla Corte dei conti (cfr. Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2018/INPR per il rendiconto 2017 e n. 12/SEZAUT/2019/INPR per il rendiconto 2018).

L'art. 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, ha introdotto nel d.lgs. n. 267 del 2000 l'art. 148-bis (intitolato “Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali”), il quale prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini della verifica in questione, la Sezione regionale di controllo deve accertare che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici locali e di servizi strumentali.

In conformità alla disposizione dell'art. 148-bis, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000, qualora le Sezioni regionali della Corte accertano la sussistenza “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 interno”, gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, “i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio”, nonché a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati, in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi, o di esito negativo della valutazione, “è preclusa l'attuazione dei

programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria".

Sulle disposizioni normative appena esaminate, la Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013) ha evidenziato come l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge n. 174 del 2012, abbiano istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare e prevenire situazioni di pregiudizio irreparabile agli equilibri di bilancio. Pertanto, tali controlli di terza generazione si collocano su profili distinti rispetto al controllo sulla gestione amministrativa e sono compatibili con l'autonomia di regioni, province e comuni, in forza del supremo interesse alla legalità finanziaria ed alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali funzioni di controllo attribuite alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che -nel comma introdotto a modifica dell'art. 97 Cost. richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

In ossequio alla natura dinamica del controllo espletato, che impone, al fine di far emergere la concreta situazione economico-finanziaria dell'Ente, una visione prospettica degli atti del ciclo di bilancio nei vari esercizi e in funzione dell'adozione "di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio" (Corte cost. 60/2013), la Sezione accerta anche criticità suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'ente, benché non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini sopra accennati. Pertanto, qualora le riscontrate irregolarità non integrino fattispecie di irregolarità sanzionabili, nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis T.U.E.L., la Sezione regionale di controllo rinviene comunque la necessità di richiamare l'attenzione dell'Ente – in particolare degli organi politici e degli organi tecnici di controllo (responsabile dei servizi finanziari, revisori dei conti, segretario comunale), ognuno per la parte di competenza – affinché possano essere adottate le opportune misure di recupero e/o incremento dell'efficienza gestionale.

In considerazione di quanto finora osservato, la Sezione ritiene di richiamare le linee guida per la redazione delle relazioni inerenti ai rendiconti, citate in premessa, laddove è sottolineata l'opportunità di proseguire nel monitoraggio degli istituti più rilevanti del sistema contabile armonizzato, focalizzando l'attenzione su specifici profili gestionali indicativi della capacità di perseguire un'effettiva stabilità economico-finanziaria di medio-lungo termine.

In continuità con il percorso già intrapreso per il passato, ed alla ormai consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale, anche per gli esercizi in esame il questionario ha privilegiato l'analisi degli aspetti principali della gestione, ossia: la gestione finanziaria, il risultato di amministrazione, l'indebitamento.

Per quanto sopra esposto, all'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Bronte, si rilevano i seguenti profili:

1) la non tempestiva approvazione del rendiconto: si ritiene quindi opportuno richiamare l'attenzione dell'Ente sull'importanza del rispetto del termine fissato per la sua approvazione. Tali ritardi rendono intempestiva l'attività di programmazione, gestione e rendicontazione, impediscono le eventuali azioni correttive in corso di esercizio, svuotando di significato la funzione tipica del bilancio di previsione e del rendiconto, ritardando conseguentemente le verifiche finanziarie demandate alla Corte in sede di controllo (Corte conti, sez. controllo Sicilia, n. 115/2020/PRSP).

Sul punto, inoltre, il Collegio ricorda che il rendiconto è atto obbligatorio ed indifferibile ex lege (cfr., in termini, T.A.R. Campania Napoli, Sez. I, 7/10/2004, n. 13591) e che dal ritardo nell'approvazione o dalla sua omissione, nei casi più gravi, può conseguire l'attivazione della procedura disciplinata dall'art. 120, co. 2 e 3, Cost e dall'art. 137 del D. Lgs. n. 267/2000 circa l'eventuale esercizio di poteri sostitutivi degli organi, poteri attribuiti al Governo, con possibilità di intimare una diffida a adempiere ed eventualmente nominare un commissario ad acta (v. anche disposizioni speciali per la Regione siciliana).

La Sezione evidenzia, altresì, la natura di atto prodromico del rendiconto del penultimo esercizio antecedente quello cui si riferisce il bilancio, la cui assenza potrebbe comportare rilievi di illegittimità inerenti all'attendibilità e alla veridicità del successivo bilancio di previsione, attesa la chiara espressione contenuta nell'art. 172, co. 1, lett. a), del Testo Unico degli Enti Locali (D. Lgs. n. 267/2000) secondo cui al bilancio di previsione deve essere allegato al rendiconto deliberato.

Ulteriori limitazioni per l'Ente, ope legis, si ravvisano nell'esclusivo e limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione "presunto", anziché accertato (artt. 186 e 187 D. Lgs. n. 267/2000) e nell'impossibilità di ricorrere all'indebitamento attraverso la contrazione di nuovi mutui, secondo quanto stabilito dall'art. 203, comma 1, lett. a) del TUEL mentre, la mancata redazione dell'apposita certificazione sui principali dati del rendiconto da parte dell'ente comporta la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario previsto in favore dell'ente relativamente

all'anno in cui l'inadempimento è avvenuto (stante il precetto contenuto nell'art. 161, commi 1 e 3, TUEL, quest'ultimo nel testo modificato dall'art. 27 co. 7, L. 28/12/2001, n. 448). Inoltre, in via provvisoria e sino all'adempimento, la ritardata approvazione del rendiconto comporta la sospensione della seconda rata del contributo ordinario (art. 21 del Principio contabile n. 3 - rendiconto degli enti locali).

Conclusivamente, la mancata approvazione del rendiconto costituisce sintomo di criticità o di difficoltà dell'ente locale di fare corretta applicazione della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia, atteso che il rendiconto della gestione rappresenta un momento essenziale del processo di pianificazione e di controllo sul quale si articola l'intera gestione dell'ente, in grado di contenere informazioni comparative e di misurare i valori della previsione definitiva confrontandoli con quelli risultanti dalla concreta realizzazione dei programmi e degli indirizzi politici, vale a dire dei risultati, valutandone eventuali scostamenti ed analizzandone le ragioni.

Ciò vale evidentemente anche per il ritardo con cui si approva il rendiconto atteso che lo stesso riveste carattere di atto indifferibile che può essere approvato anche nelle particolari situazioni indicate all'art. 38, comma 5, del D. Lgs. 267/2000.

Va infine ricordato che la mancata approvazione del rendiconto entro il termine del 30 aprile causa ora, in virtù dell'articolo 227, comma 2 bis (introdotto dal decreto-legge n. 174 del 10 ottobre 2012- L.n.213/2012) del D. Lgs. 267/2000, l'attivazione della procedura prevista dal comma 2 dell'articolo 141 del Tuel.

La Sezione rammenta anche che l'art. 9, comma 1-quinquies, del DL. n. 113/16 stabilisce il divieto per gli Enti territoriali di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto, in caso di mancato rispetto dei termini per l'approvazione di determinati documenti contabili (quali il bilancio di previsione e il rendiconto).

Il divieto legale di assunzione ex art. 9, comma 1-quinquies, del D.L. 113/2016 riguarda sia le "... assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto ...", sia la stipula di "... contratti di servizio con soggetti privati che si configurino come elusivi". Tale disposizione sanziona gli enti inadempienti con un "blocco" delle rispettive risorse, le quali, nell'arco temporale che si dispiega dalla scadenza dei termini per l'approvazione dei documenti contabili fondamentali indicati dal legislatore e fino

al momento dell'approvazione "tardiva", non possono essere impiegate, neppure per spese afferenti al reclutamento di personale (come nel caso della stipula dei contratti di servizio onerosi con soggetti privati). Tale divieto opera a prescindere dal titolo contrattuale in concreto adottato per le "assunzioni" (a tempo indeterminato, a termine, ecc.), e dal tipo di attività (amministrative o ad esse estranee) che il nuovo contingente di personale è chiamato ad espletare.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi più sopra enunciati.

2) *relativamente agli organismi partecipati, la mancata conciliazione dei rapporti debitori e creditori ai sensi dell'art.11, comma 6, lett. h) del d.lgs 118/2011.* Sul punto, questa Sezione ha più volte rappresentato l'importanza "di rilevare costantemente i rapporti economici e patrimoniali con le società partecipate, al fine di consentire con immediatezza di individuare disallineamenti contabili e le perdite che le stesse possono generare", evidenziando come "le operazioni di allineamento contabile con gli organismi partecipati presentano una duplice finalità, mirando a rilevare l'eventuale emersione di passività non conosciute e ad agevolare il consolidamento con i bilanci degli organismi partecipati" (Sezione di controllo per la Regione Sicilia, del. n. 69/2019). La mancata conciliazione delle partite contabili rappresenta, pertanto, un rilevante fattore di rischio per gli equilibri di bilancio dell'ente locale.

Si rappresenta, altresì, che deve essere il Comune, in qualità di socio, a farsi parte diligente e ad attivare tutti gli strumenti previsti dal Codice civile al fine di ottenere il riscontro di quanto richiesto dagli organi di controllo delle partecipate "eventualmente avvalendosi dei rimedi codicistici in presenza di omissioni degli organi di controllo" (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 111/2020/PRSP).

3) *la bassa riscossione riguardo l'evasione tributaria e la necessità che l'Ente si adoperi per adottare tutte le misure organizzative necessarie per migliorare la riscossione sia di competenza, sia quella relativa ai residui attivi risalenti ad anni precedenti il 2015, soprattutto relativi alla TARSU e all'IMU.* A tal riguardo, la Sezione ravvisa la necessità di raccomandare più incisive azioni per incrementare la capacità di riscossione e richiama, anche in questa sede, le osservazioni in materia di FCDE, con particolare riferimento alla quantificazione dello stesso.

Il Collegio rammenta inoltre che il mancato avvio del programma di recupero dell'evasione tributaria, pone in evidenza un comportamento astrattamente foriero di gravi responsabilità dell'Amministrazione, tanto più che la relativa violazione può portare a situazioni di danno erariale dovute al mancato rispetto di termini posti da norme di legge.

Nello specifico, il mancato avvio del recupero dell'evasione tributaria diviene in quest'ottica un comportamento inaccettabile, antitetico rispetto ai parametri disegnati dalla Carta costituzionale: osta a ciò, del resto, l'indefettibile principio generale della indisponibilità dell'obbligazione tributaria, riconducibile ai principi di capacità contributiva (art. 53, comma 1, della Costituzione) ed imparzialità nell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 della Costituzione), espressione entrambi del più generale principio di eguaglianza nell'ambito dei rapporti tributari.

Dall'indisponibilità dell'obbligazione tributaria, vincolata ed ex lege, si ricava quindi la conclusione circa l'irrinunciabilità della potestà impositiva, con i corollari della non prorogabilità del recupero delle somme a tale titolo dovute, della necessità che l'azione del Comune sia tempestivamente volta ad evitare la prescrizione del credito tributario e della competenza dell'organo gestionale all'attuazione del rapporto tributario.

Né tale principio è messo in discussione per le Regioni e le autonomie locali dal nuovo assetto costituzionale derivante dalla riforma del titolo V, parte II della Costituzione, posto che il vigente articolo 119 della Costituzione prevede che Comuni, Province, Città metropolitane e Regioni, stabiliscono e applicano tributi ed entrate proprie, in armonia con la Costituzione e secondo i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, fra i quali si annovera senz'altro il principio di indisponibilità dell'obbligazione tributaria.

Del resto, il principio dell'indisponibilità dell'obbligazione tributaria risulta derogabile, nel nostro ordinamento, soltanto in forza di disposizioni di legge eccezionali (come tali da interpretarsi restrittivamente) che, nel rispetto del principio di legalità e operando un bilanciamento fra esigenze contrastanti, sacrificano gli interessi tutelati dagli articoli 53 e 97 della Costituzione, in favore di altri interessi, costituzionalmente garantiti, di rango pari o superiore (Corte dei conti, Sez. Reg. Controllo Piemonte, del. 7/par/2007 del 28.06.2007), che peraltro qui non vengono assolutamente in rilievo.

Al contrario, deve essere posta in evidenza la sostanziale illiceità di qualsiasi azione od omissione volta a procrastinare l'adempimento degli obblighi tributari che, in quanto tali, vincolano a doveri ineludibili di solidarietà (art. 23 della Costituzione) e la cui inosservanza determina sperequazioni non accettabili rispetto a chi osserva tempestivamente e scrupolosamente gli obblighi medesimi.

Alla luce di quanto sopra la Sezione ravvisa la necessità di raccomandare più incisive azioni per incrementare la capacità di riscossione.

4) *quale conseguenza della ridotta capacità di riscossione delle entrate di cui al punto precedente la notevole quota accantonata nel FCDE che determina per l'Ente una compressione della capacità di spesa per altri fini istituzionali; l'accantonamento a FCDE, in maggior dettaglio, ha la precipua finalità di evitare che spese esigibili siano finanziate da entrate di dubbia esigibilità.*

In questo senso, il principio sopra citato stabilisce che “sono accertate per l'intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.”, ma per evitare che entrate di dubbia esigibilità possano finanziare spese esigibili, a bilancio di previsione, è stanziata un'apposita posta contabile, denominata “accantonamento al FCDE” (che, come detto, non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio), mentre, a consuntivo, una quota di risultato di amministrazione è accantonato al FCDE.

Nel bilancio di previsione, in linea generale, la quantificazione dell'accantonamento a FCDE è effettuata applicando agli stanziamenti delle entrate di dubbia e difficile esazione il complemento a 100 della media tra incassi in conto competenza e accertamenti degli ultimi 5 esercizi.

Per ridurre l'entità del FCDE quando è eccessivo rispetto alle dimensioni del bilancio e riduce la capacità di spesa, gli enti locali devono accrescere la capacità e la velocità di riscossione delle proprie entrate al fine di aumentare gli incassi in conto competenza o in conto residui;

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei rendiconti successivi, per la verifica della corretta applicazione dei principi contabili.

5) *la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati per euro 591.510,40, di cui euro 262.438,15 di parte corrente ed euro 329.072,25 in conto capitale; al riguardo, la Sezione osserva preliminarmente che il reiterato fenomeno dei debiti fuori bilancio costituisce un fattore di rischio per gli equilibri di bilancio e la stabilità degli esercizi successivi, in quanto causa di partite debitorie riferite a quelli precedenti ed, infatti, tra i parametri obiettivi dei comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, il parametro n.8, calcolato ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 (pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009), considera la consistenza di tale posta debitoria.*

Il debito fuori bilancio è un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano il procedimento finanziario della spesa degli enti locali.

L'istituto, che ha carattere eccezionale, è disciplinato dall'art. 194 del D.lgs. n. 267/2000 che prevede, tra l'altro, che tale adempimento vada realizzato in occasione della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e dell'accertamento degli equilibri generali di bilancio (art. 193 comma 2 del TUEL), nonché nelle altre cadenze periodiche previste dal regolamento di contabilità. L'elencazione prevista dalla norma contempla una serie di ipotesi, tassative in quanto derogatorie rispetto all'ordinario procedimento di spesa, in cui è possibile procedere al riconoscimento, e tra queste (art. 194 comma 1 lett. e) rientra anche l'acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi di cui ai commi 1, 2 e 3 dell'articolo 191, nei limiti degli accertati e dimostrati utilità ed arricchimento per l'ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni. L'operatività di quest'ultima norma è dunque subordinata all'accertamento sia dell'utilità pubblica del bene acquisito in relazione alle funzioni ed ai servizi di competenza dell'ente, sia dell'arricchimento dell'Ente (che corrisponde al depauperamento patrimoniale sofferto senza giusta causa dal privato contraente ai sensi dell'art. 2041 cc.). In varie pronunce questa Corte, richiamando la giurisprudenza delle Sezioni Unite della Corte di cassazione (n. 23385/2008), ha evidenziato che l'indennizzo ex art. 2041 c.c. deve essere parametrato alla sola "diminuzione patrimoniale" subita dall'impovertito, senza avere in alcuna considerazione il "guadagno sperato", il cd. "utile di impresa". L'Ente deve, pertanto, procedere al riconoscimento del debito, al netto del cd. "utile di impresa", eventualmente da recuperare dal creditore, agendo direttamente nei confronti di chi ha disposto l'ordine in assenza del preventivo impegno di spesa in contabilità (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, del. n. 380/2014).

È utile qui rammentare, d'altro canto, che l'accertamento della sussistenza di entrambi i presupposti del riconoscimento del debito, l'utilità pubblica e l'arricchimento dell'Ente, come già più volte ricordato da questa Corte (cfr. Sezione di controllo per il Veneto, delibere nn. 156/2009/PRSP e 107/2009/PRSP), è obbligatorio e non può essere automaticamente ed implicitamente ricondotto alla semplice adozione della deliberazione di riconoscimento, in quanto vi può essere una parte del debito non riconoscibile ai sensi dell'art. 191 comma 4 del D. Lgs. n. 267/00.

In questo contesto, la delibera consiliare ha dunque il compito di:

- a) riscontrare e dimostrare che il debito rientra in una delle fattispecie tipizzate dall'art. 194 del TUEL;
- b) accertare e documentare puntualmente se ed in che misura sussistano i presupposti dell'utilità e dell'arricchimento;

c) accertare, conseguentemente, se vi sia una parte del debito non sorretta da entrambi questi presupposti, e dunque non riconoscibile (per la quale, ai sensi dell'art. 191 comma 4 del TUEL, il rapporto obbligatorio intercorre tra il privato fornitore e l'amministratore, funzionario o dipendente che hanno consentito la prestazione in favore dell'ente);

d) ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità e del sistema di bilancio dell'ente;

e) individuare le risorse per il finanziamento;

f) accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.

In altri termini, l'art. 194, primo comma, TUEL rappresenta un'eccezione ai principi riguardanti la necessità del preventivo impegno formale e della copertura finanziaria; onde per riportare le ipotesi previste nell'ambito del principio di copertura finanziaria è richiesta la delibera consiliare con la quale viene ripristinata la fisiologia della fase della spesa e i debiti *de quibus* vengono ricondotti a sistema (cfr. ex multis Corte dei Conti, sez. contr. Friuli Venezia Giulia, 6/1c/2005 e sez. contr. Campania n. 213/2013) mediante l'adozione dei necessari provvedimenti di riequilibrio finanziario.

Va ricordato, inoltre, che il riferimento ad opera dell'art. 194 comma 1 del TUEL ad adempimenti periodici e temporalmente cadenzati testimonia come l'adempimento in questione, in presenza dei presupposti di legge, costituisca un atto dovuto e vincolato per l'ente, in quanto consente di far emergere eventuali passività insorte nel corso dell'esercizio, in applicazione dei principi di veridicità, trasparenza e pareggio di bilancio, nonché di adottare le misure necessarie al ripristino dell'equilibrio della gestione finanziaria. La tempestività della segnalazione dell'insorgenza di tali debiti e del loro riconoscimento consente di evitare l'insorgere di ulteriori passività a carico dell'ente, quali, ad esempio, eventuali interessi o spese di giustizia.

Nel caso di specie è necessario che l'Ente ponga in essere una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, al fine di evitare una possibile sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa. Per il finanziamento di tali spese, il legislatore pone precisi limiti (art.193 e 194 del D.lgs. n. 267/2000): la formazione di debiti fuori bilancio costituisce infatti indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal TUEL.

La necessità di una modifica delle priorità nelle previsioni di spesa è, altresì, dimostrata dalla disposizione di cui all'art. 191, comma 5 TUEL, che vieta, per l'appunto, agli enti che non hanno

validamente adottato i provvedimenti di salvaguardia degli equilibri e di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di assumere impegni e di pagare spese per servizi non obbligatori per legge.

P. Q. M.

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

In sede di esame delle relazioni ex art. 1, comma 166, legge finanziaria per il 2006 sul Rendiconto della gestione dell'esercizio 2019 e bilancio di previsione 2020 2022 del Comune di Bronte (CT)

Accerta dagli atti acquisiti e dagli esiti istruttori le irregolarità contabili e le criticità enunciate in parte motiva, ed in particolare:

- la tardiva approvazione del rendiconto della gestione 2019 e del bilancio di previsione 2020/2022;
- la mancata conciliazione dei rapporti debitori con gli organismi partecipati ai sensi dell'art.11, comma 6, lett. h) del d.lgs 118/2011;
- la bassa percentuale di riscossione dei tributi;
- il conseguente peso eccessivo del FCDE sull'insieme del bilancio;
- il rilevante ammontare dei debiti fuori bilancio.

Raccomanda:

- il rispetto dei termini per gli adempimenti contabili, in considerazione della rilevanza evidenziata in motivazione
- l'obbligo di procedere alla conciliazione dei rapporti di debito e credito con gli organismi partecipati;
- di adottare ogni misura utile a rendere più efficiente l'attività di riscossione;
- di diminuire il peso percentuale sul bilancio del FCDE;
- di eliminare o quanto meno ridurre significativamente i debiti fuori bilancio;

Si riserva:

- di verificare nei successivi esercizi gli esiti delle segnalazioni e rilievi riportati nella presente deliberazione.

Rammenta:

- l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. 33/2013.

ORDINA

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

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

Così deliberato in Palermo nella camera di consiglio del 28 settembre 2021.

L'ESTENSORE
Antonino Catanzaro

IL PRESIDENTE
Salvatore Pilato

Depositata in segreteria il 30 novembre 2021.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE