



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

composta dai signori magistrati:

Mario PISCHEDDA	Presidente
Anna Luisa CARRA	Consigliere
Emanuela PESEL	Consigliere
Giuseppe COLAVECCHIO	Consigliere
Pierpaolo GRASSO	Consigliere
Pasquale FAVA	Consigliere
Valeria FRANCHI	Consigliere relatore

ha pronunciato la seguente

SENTENZA

nel giudizio n. 659/SR/EL sul ricorso proposto dal **Comune di Belmonte Mezzagno (PA)**, in persona del Sindaco, rappresentato e difeso dall'Avv. Giuseppe Ribaudò, elettivamente domiciliato in Roma, via Giunio Bozzoni (Studio legale Brusco),

CONTRO

- la Procura generale della Corte dei conti, in persona del Procuratore generale p.t.

e, nei confronti

della Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per Regione Siciliana, in persona del Presidente p.t.;

della Prefettura di Palermo - Ufficio Territoriale del Governo, in persona del Prefetto p.t.;

del Ministero dell'Interno - Commissione per la Finanza e gli Organi degli Enti locali presso il Ministero dell'Interno, in persona del legale rappresentante p.t.;

per l'annullamento

della deliberazione n. 139/2019/PRSP del 29 luglio 2019 con la quale la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Siciliana ha deliberato il diniego del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Belmonte Mezzagno valutandone la non congruenza ai fini del riequilibrio, nonché di ogni atto presupposto, connesso e consequenziale.

Visti i decreti del Presidente della Corte dei conti che hanno determinato la composizione del Collegio, la fissazione d'udienza e la nomina del relatore;

esaminati il ricorso e gli altri atti e documenti di causa;

uditi nella pubblica udienza del 20 novembre 2019 il relatore, cons.

Valeria Franchi con l'assistenza del Segretario d'udienza dott.ssa

Adele Mei, l'Avv. Giuseppe Ribaudò per il Comune ricorrente e il

rappresentante del Pubblico Ministero, nella persona del vice

Procuratore generale, Cons. Paola Briguori;

FATTO

1. Preliminare alla disamina delle censure mosse dal Comune ricorrente in ordine alle conclusioni cui è pervenuta la Sezione di controllo per la Regione siciliana è la ricostruzione dell'articolato percorso intrapreso, sin dal 2012, per il superamento delle condizioni di squilibrio strutturale in cui versava e, in più occasioni, rilevato dalla Sezione regionale di controllo.

1.1. Con atto di Consiglio comunale n. 54 del 26 dicembre 2012 – reso a seguito della pronuncia n. 358/2012/PRSP con la quale la Sezione di controllo per la Regione Siciliana ha attivato la procedura c.d. di dissesto guidato di cui all'art. 6, comma 2, d.lgs. 149/2011 – il Comune di Belmonte Mezzagno ha deliberato il ricorso allo specifico strumento di risanamento di cui all'art. 243 bis Tuel. Di qui la sospensione della anzidetta procedura di dissesto guidato (cfr. deliberazione n. 5/2013) successivamente riattivata con deliberazione n. 36/2013 con la quale la medesima Sezione di controllo, preso atto della mancata approvazione, nei termini prescritti, del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ha assegnato il termine di 60 giorni per l'adozione delle idonee misure correttive. Ciò nondimeno l'Ente, avvalendosi delle disposizioni di cui all'art. 1, comma 573 della legge n. 147/2013, ha nuovamente aderito alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, dapprima con deliberazione consiliare n. 14 del 30 giugno 2014 e successivamente con deliberazione n. 38 del 1° settembre del medesimo anno, approvativa del piano di riequilibrio per il recupero del disavanzo stimato in euro 6.943.508,03. Tale

pianificazione è stata oggetto di successiva rivisitazione da parte del Comune di Belmonte Mezzagno che si è avvalso delle diverse facoltà di rimodulazione accordate dal legislatore. Rilevano, a tal riguardo, la deliberazione n. 44 del 21 luglio 2016 avente ad oggetto “Riformulazione del piano di riequilibrio ai sensi e per gli effetti dell’art. 1 comma 714 della legge 208/2015” nonché la deliberazione consiliare n. 42 del 7 novembre 2017 assunta dal Consiglio comunale, ai sensi e per gli effetti del comma 5 dell’art. 243 bis Tuel essendo, *medio tempore*, intervenuto un avvicendamento nella amministrazione, per il recupero di un disavanzo, quantificato in aumento rispetto alla precedente stima in 9.108.398,62 euro.

Un ulteriore intervento manutentivo è stato, da ultimo, posto in essere in forza delle novità recate dalla legge 27 dicembre 2017 n. 205, segnatamente dai commi 888 e 889 dell’art. 1, posti a fondamento della deliberazione n. 2 del 12 gennaio 2018 e della successiva deliberazione n. 5 del 10 marzo 2018 con la quale l’organo consiliare del Comune di Belmonte Mezzagno ha approvato la rimodulazione del Piano di riequilibrio stabilendone la durata in 20 anni.

Acquisita la relazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali la Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana ha svolto autonomi approfondimenti richiamati nell’ordinanza istruttoria n. 213/2018/PRSP alla quale l’Ente ha fornito riscontro con nota del 15 febbraio 2019.

Con la pronuncia oggetto del presente ricorso la Sezione regionale di controllo ha deliberato il diniego del piano di riequilibrio valutandone

l'incongruenza ai fini del riequilibrio in ragione degli specifici profili critici rilevati con riferimento alla corretta quantificazione dell'esposizione debitoria ed alle c.d. misure di risanamento.

2. Con il ricorso all'esame del Collegio il Comune di Belmonte Mezzagno ha contestato le conclusioni cui è pervenuta la Sezione regionale di controllo evidenziando come, nel caso di specie, non ricorra una ipotesi di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano e come la nuova pianificazione, operata dall'ente relativamente al più ampio arco temporale 2014/2033, debba ritenersi congrua ai fini del riequilibrio.

Ha, dunque, chiesto l'annullamento o, in subordine, la riforma della impugnata deliberazione n. 139/2019 censurandone i contenuti sotto diversi profili.

Ha dedotto, in primo luogo, VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 243 QUATER, COMMA 7, TUEL - ECCESSO DI POTERE - SVIAMENTO DELLA CAUSA TIPICA SUL DIFETTO DEI PRESUPPOSTI DEL RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE E IL GRAVE E REITERATO MANCATO RISPETTO DEGLI OBIETTIVI INTERMEDI FISSATI DAL PIANO - ARBITRARIETA' MANIFESTA - DIFETTO DI ISTRUTTORIA.

A tal riguardo, dopo aver operato un compiuto richiamo delle criticità accertate dalla Sezione (*saldo di finanza pubblica, andamenti di cassa, equilibri, riaccertamento straordinario dei residui, risultato di amministrazione, capacità di riscossione e recupero evasione tributaria, tributi locali, servizi a domanda individuale, organismi partecipati,*

attuazione del piano di riequilibrio per le annualità 2014/2017), la difesa dell'Ente ha rimarcato come le stesse costituiscano mere irregolarità e non possano, comunque, essere poste a fondamento di un giudizio di non congruenza del piano ovvero deporre nel senso di un grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi programmati.

Sotto tale profilo, e relativamente al rispetto degli obiettivi intermedi, nel richiamare gli orientamenti di queste Sezioni riunite circa l'entità degli scostamenti dei risultati conseguiti rispetto a quelli programmati (cfr. sentenza n. 18/2018/EL), ha evidenziato, per un verso, come il periodo assunto come riferimento dalla Sezione (2015/2017) sia poco significativo rispetto alla durata ventennale del piano, e come, per altro verso, emerga un sostanziale rispetto degli obiettivi programmati in ragione della riduzione registrata dalla spesa corrente che ha, ampiamente, compensato la mancata realizzazione delle entrate previste.

Di qui, dunque, l'insussistenza di uno scostamento grave e reiterato e, comunque, di una compromissione della capacità di risanamento dell'ente.

La difesa del Comune ricorrente ha, inoltre, lamentato VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DELL'ART. 243 BIS E 243 QUATER, COMMA 5 E 7, TUEL SUL MANCATO RAGGIUNGIMENTO DEL RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PER DIFETTO DELLA CONGRUITA' AI FINI DEL RIEQUILIBRIO DELL'ENTE - ECCESSO DI POTERE PER SVIAMENTO DELLA CAUSA TIPICA - DIFETTO DI MOTIVAZIONE - ILLOGICITA' MANIFESTA - DIFETTO DI

ISTRUTTORIA - ARBITRARIETA' MANIFESTA

Sullo specifico punto assume l'Ente che la Sezione regionale di controllo nel contestare il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario ex art. 243 quater comma 7 Tuel - e, dunque, alla scadenza del piano - sarebbe incorsa in una violazione di legge compendiando in un'unica valutazione gli esiti di due funzioni ontologicamente distinte senza, peraltro, consentire la presentazione delle prescritte relazioni, semestrali e finale, finalizzate a dar conto dei risultati conseguiti: ne consegue, a parere del Comune di Belmonte Mezzagno, il mancato rispetto dell'archetipo procedurale delineato dal legislatore con ogni conseguenza circa l'accoglimento del gravame.

Da ultimo, nel merito, il Comune ricorrente ha censurato l'impugnata deliberazione siccome viziata per VIOLAZIONE E FALSA APPLICAZIONE DEGLI ARTT. 243 BIS E 243 QUATER DLGS N. 267/2000 ed affetta da TRAVISAMENTO DEI FATTI E MOTIVAZIONE ERRONEA E PERPLESSA CON RIGUARDO AI PUNTI DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE, DELLA SITUAZIONE DI CASSA, DELL'INDEBITAMENTO COMPLESSIVO, DEI DEBITI FUORI BILANCIO, DEL DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE E SUI VARI TIPI DI MISURE DI RIASANAMENTO PREVISTE DAL PIANO ED ATTUATE DALL'ENTE.

Nel dettaglio, sia pur sinteticamente per ovvie ragioni di economia espositiva, l'Ente:

- Quanto al risultato di amministrazione ed alle componenti che

concorrono alla sua determinazione ha rappresentato che, diversamente da quanto rilevato dalla Sezione regionale, all'esito dell'esercizio 2017 è stato conseguito un risultato migliorativo per effetto dei fondi erogati e delle economie conseguite. Rispetto agli esiti dell'esercizio 2014 ha offerto elementi giustificativi circa l'effettivo volume dei residui attivi totali (quelli della gestione e quelli in conto competenza). Circostanziate deduzioni sono state, parimenti, svolte con riguardo all'evoluzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità oltre che alla consistenza dello stesso al 31 dicembre 2015 ed al 31 dicembre 2016 (peraltro ritenuta congrua dall'organo di revisione) mentre per l'esercizio 2017 si rappresenta l'impossibilità di una sua determinazione non essendo stato il relativo rendiconto ancora approvato. Relativamente al fondo contenzioso ha evidenziato l'insussistenza di accantonamenti nel risultato di amministrazione per l'esercizio 2015 e per quelli successivi atteso che quale equipollente misura prudenziale si è provveduto a prevedere una quota accantonata per passività potenziali nel piano di riequilibrio. Da ultimo quanto al Fondo pluriennale vincolato si rimarca come, nell'esercizio 2016, lo stesso non abbia subito variazioni non essendo intervenute modificazioni nella valutazione della esigibilità delle poste correlate così come evidenziato nel parere dell'Organo di revisione;

- Quanto al volume dei debiti fuori bilancio ha rilevato una loro riduzione quale conseguenza delle misure adottate nel 2015. Per

ciò che attiene ai mezzi di copertura ha evidenziato che quali fonti di finanziamento sono state individuate le risorse da alienazioni immobiliari e che nelle more si è fatto ricorso alle somme mutate da Cassa depositi e prestiti attestandosi, comunque, debiti ancora da estinguere in attesa delle relative transazioni per euro 405.074,22;

- Quanto alle misure di risanamento, con specifico riferimento alle dismissioni immobiliari stimate giusta deliberazione di CC n. 31 del 4 dicembre 2013 in euro 3.036.509,00, ha sottolineato come le minori entrate siano da riconnettersi all'andamento del mercato immobiliare e come detta circostanza non possa essere dirimente ai fini del giudizio di congruità sul piano di riequilibrio;
- Quanto all'attuazione del percorso di risanamento è stato sottolineato come l'intervenuta transazione con alcuni creditori in relazione ad una indennità di espropriazione abbia consentito di rinunciare al Fondo di rotazione e di restituire in un'unica soluzione la somma ricevuta a titolo di anticipazione a pari a euro 178.374,57. In relazione alle criticità rilevate dalla Sezione circa le entrate da recupero evasione tributaria per gli anni 2014/2017 è stato precisato che le riscossioni in conto competenza sono poco rilevanti perché gli accertamenti sono notificati sul finire dell'esercizio: con riguardo agli andamenti di tali poste, nel richiamare i dati assolutamente coerenti degli esercizi 2017 e 2018, è stato rappresentato come gli stessi siano, in ogni caso, condizionati dalla rottamazione delle cartelle esattoriali e dalla

cancellazione delle sanzioni. In ogni caso per l'esercizio 2018 sono stati evidenziati accertamenti per IMU pari ad euro 1.548.112,00 e, dunque, superiori alla previsione stimata in euro 1.478.438,00.

Alla stregua di tale complessiva ricostruzione il Comune di Belmonte Mezzagno conclude chiedendo:

- In via principale, l'annullamento della deliberazione impugnata;
- In via subordinata, accertarsi e dichiararsi l'insussistenza del grave e reiterato inadempimento degli obiettivi intermedi e la permanenza dei presupposti della procedura di riequilibrio;
- In via ulteriormente gradata, accertarsi e dichiararsi la sussistenza dei presupposti per una riedizione del riaccertamento straordinario dei residui onde adottare le opportune misure correttive;
- Da ultimo, accertarsi e dichiararsi il diritto dell'ente a deliberare una nuova riformulazione/rimodulazione del piano di riequilibrio.

3. Con memoria ritualmente depositata si è costituito nel presente giudizio il procuratore generale chiedendo, in via preliminare, dichiararsi l'inammissibilità del ricorso per assoluta genericità dei motivi di impugnazione siccome limitati ad una mera riproduzione di ampi stralci della impugnata deliberazione e sforniti di argomentazioni volte a censurare motivatamente la pronuncia della Sezione regionale di controllo.

Nel merito ha, in ogni caso, dedotto l'infondatezza del gravame non potendosi alla luce delle argomentazioni svolte pervenire a conclusioni difformi rispetto a quelle della Sezione regionale di controllo.

Evidenziato, in primo luogo, l'estremo ritardo con cui il Comune di

Belmonte Mezzagno ha provveduto all'approvazione dei prescritti documenti contabili e rilevato come, all'atto dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, l'ultimo documento contabile approvato fosse il bilancio di previsione 2016 (peraltro successivamente rettificato in relazione alla rivisitazione del rendiconto 2015): di qui le perplessità circa la attendibilità e l'attualità dei dati.

Nel dettaglio con riferimento a ciascuno dei motivi di gravame.

Quanto al primo motivo di ricorso l'Ufficio di Procura ha rilevato come il Comune ricorrente operi una commistione tra la procedura di approvazione del piano e quella avente ad oggetto la verifica circa il conseguimento degli obiettivi intermedi: in questa prospettiva è stato sottolineato piuttosto come la Sezione regionale di controllo abbia proceduto ad una complessiva valutazione della situazione finanziaria dell'ente mettendo in luce una grave situazione debitoria rimasta occulta nonché la totale inadeguatezza dei flussi in entrata.

Analoghe considerazioni circa una sovrapposizione tra la fase di approvazione del piano di riequilibrio e quella relativa al monitoraggio della sua attuazione sono svolte con riguardo al secondo motivo di ricorso ed alla pretesa violazione della normativa di riferimento oltre che delle indicazioni rese dalla Sezione delle Autonomie con le pronunce di orientamento n. 16/2012 e 5/2018.

Articolate deduzioni sono state svolte con riguardo ai profili attenzionati dal ricorrente nel terzo motivo di ricorso.

Con specifico riferimento al risultato di amministrazione,

valorizzando i dati desumibili dai documenti versati in atti (segnatamente parere dell'Organo di revisione sul dimensionamento del FCDE per il 2015 e per il 2016) è stato rilevato un disavanzo sostanziale del Comune superiore a quello rappresentato contabilmente e, in ogni caso, l'impossibilità di registrare un miglioramento della situazione finanziaria che risulta, anzi, gravemente deteriorata.

Analogo effetto, circa la corretta quantificazione del disavanzo da ripianare, è stato rimarcato in relazione al mancato accantonamento a fondo rischi che, alla luce delle prescrizioni del punto 5.2. dell'all. 4/2 al d.lgs. 118/2011, rappresentava un adempimento obbligatorio infungibile rispetto al quale, dunque, risulta inconferente la previsione di passività potenziali.

Ha dedotto, inoltre, la Procura come dalla documentazione in atti emerga una grave tensione di liquidità come attestato dal reiterato ricorso alla anticipazione di tesoreria e dal mancato rimborso della stessa all'esito degli esercizi dal 2012 al 2017 donde un debito verso Tesoriere (non inclusa nel PRFP) per euro 2.782.648,81.

Sul medesimo versante, e con specifico riguardo agli andamenti delle riscossioni la Procura generale ha evidenziato una situazione drammatica rilevando, all'esito di riscontri di tipo officioso, riscossioni assolutamente esigue, sia in conto competenza che in conto residui, donde l'inefficacia delle misure prospettate rispetto al programmato risanamento.

Conclusivamente, dunque, ha insistito per la conferma della

impugnata deliberazione deducendo l'incongruità del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato dal Comune di Belmonte Mezzagno sotto il profilo dell'obiettivo (*id est* corretta quantificazione del disavanzo) siccome sottostimato per effetto del mancato accantonamento a fondo rischi, della mancata previsione del rimborso della anticipazione di tesoreria e dello scorretto dimensionamento del FCDE oltre che sotto il profilo dei mezzi non essendo possibile formulare un giudizio prognostico positivo circa l'idoneità delle misure previste a conseguire, in termini di effettività, condizioni di riequilibrio strutturale.

DIRITTO

1. Il Collegio deve, in primo luogo, farsi carico di delibare la questione relativa alla inammissibilità del ricorso formulata dalla Procura generale. L'eccezione non appare meritevole di accoglimento. A tal riguardo si rileva, invero, come il ricorso proposto dal Comune di Belmonte Mezzagno, seppur in alcuni passaggi limitato ad una mera riproduzione pedissequa di ampi stralci della deliberazione impugnata, soddisfi il contenuto minimo prescritto per l'atto introduttivo del presente giudizio essendo sufficientemente enucleati i punti e le questioni contestati, e con essi le relative doglianze. In questa prospettiva appare, invero, opportuno evidenziare come il giudizio innanzi alle Sezioni riunite in speciale composizione integri, non già un giudizio di appello bensì un giudizio in unico grado di merito caratterizzato da un sindacato pieno ed esclusivo, di chiara natura giurisdizionale, sulle valutazioni delle Sezioni territoriali: lo

stesso è, dunque, finalizzato ad un *novum iudicium* e non ad una *revisio prioris instantiae* talché al relativo atto introduttivo non appaiono riferibili i consolidati principi giurisprudenziali circa la specificità dei motivi di appello che rinvergono, di contro, fondamento nella natura devolutiva del gravame.

2. Tanto premesso in ordine all'ammissibilità dell'interposto gravame ritiene il Collegio che lo stesso, nel merito, si appalesi infondato.

Priva di consistenza appare, in primo luogo, la doglianza dell'Ente ricorrente in ordine alla pretesa violazione di legge in cui sarebbe incorsa la Sezione regionale di controllo laddove avrebbe proceduto a valutare contestualmente, da un lato, gli esiti delle verifiche sulla congruità del piano e, dall'altro, quelli relativi al monitoraggio infrannuale sugli obiettivi intermedi, peraltro, prescindendo dall'acquisizione della prescritta relazione dell'Organo di revisione.

Come può rilevarsi dalla lettura della impugnata deliberazione gli approfondimenti effettuati dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana hanno avuto esclusivo riguardo ai riscontri rilevanti ai fini di cui all'art. 243 *quater* comma 3 Tuel (approvazione o diniego del piano) – e non già all'accertamento (grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano) di cui al successivo comma 7 – benché gli stessi siano stati doverosamente estesi sino ad aggiornare i contenuti dello strumento di risanamento in ragione dei fatti gestionali, *medio tempore*, intervenuti.

Ciò conformemente alle indicazioni offerte dalla giurisprudenza di queste Sezioni riunite circa la necessità di una visione dinamica, della

situazione contabile dell'Ente e delle prospettive di recupero, strettamente correlata al concetto stesso di strutturalità dello squilibrio. Tale ampliamento delle verifiche istruttorie si è reso, peraltro, nel caso di specie, assolutamente necessario in considerazione del ritardo con cui l'ente ricorrente ha provveduto all'approvazione dei documenti contabili e, dunque, della limitata attendibilità dei dati relativi alla complessiva situazione economico-finanziaria dell'ente stesso: giova, in tal senso, evidenziare, come all'atto dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, l'ultimo documento contabile approvato fosse il bilancio di previsione 2016 (peraltro successivamente rettificato in relazione alla rivisitazione delle risultanze del rendiconto 2015).

Del tutto inconferenti rispetto all'oggetto della deliberazione impugnata - e del presente giudizio - risultano, dunque, le deduzioni svolte dal Comune di Belmonte Mezzagno al fine di accreditare l'insussistenza del mancato rispetto della pianificazione programmata.

3. Parimenti prive di pregio sono, a parere di questo Collegio, le obiezioni mosse circa la fondatezza delle argomentazioni richiamate dalla Sezione territoriale, segnatamente quelle relative al risultato di amministrazione ed ai debiti fuori bilancio, a sostegno del giudizio, negativo, sulla congruità del piano ai fini del riequilibrio e sulla sua sostenibilità.

3.1. Quanto al risultato di amministrazione, ed alle circostanziate deduzioni svolte dalla Sezione regionale in ordine alla sua evoluzione negativa a far data dal rendiconto 2013, evidenzia il Collegio come il

preteso miglioramento conseguito, secondo le prospettazioni difensive, all'esito dell'esercizio 2017 per effetto "dei fondi erogati e delle forti economie conseguite" (cfr. pag. 33 del ricorso), non trovi riscontro nella documentazione versata in atti: giova, al riguardo richiamare le allegazioni della Procura generale (segnatamente il rendiconto approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 12 del 6 maggio 2019) da cui, di contro ed a conferma del *trend* rilevato, si evince anche per l'esercizio in esame un disavanzo pari a euro - 3.186.080,53 (lett. A del prospetto dimostrativo) che subisce un ulteriore peggioramento per effetto degli accantonamenti di legge attestandosi in euro - 3.706.702,70 (lett. E).

D'altro canto perplessità permangono in ordine alla corretta determinazione del risultato di amministrazione - ed alla compiuta quantificazione del disavanzo suscettivo di rifluire nella massa passiva oggetto di ripiano - laddove si abbia riguardo alle criticità rilevate dalla Sezione regionale di controllo circa l'accantonamento a Fondo crediti di dubbia esigibilità ritenuto sottodimensionato tanto al 31 dicembre 2015 quanto al 31 dicembre 2016.

Sotto tale profilo l'ente ricorrente, pur evidenziando un travisamento dei fatti, non introduce elementi di novità rispetto agli esiti dell'istruttoria, vagliati negativamente dalla Sezione, né offre una diversa lettura degli stessi limitandosi ad evidenziare la conformità del fondo alla normativa di riferimento.

In tal senso rimangono, dunque, ferme le conclusioni tratte dalla Sezione regionale di controllo che, per entrambi gli esercizi, ha

censurato la determinazione della c.d. parte disponibile ritenendo il Fondo crediti di dubbia esigibilità sottostimato: in particolare, per il 2015, ha evidenziato come l'accantonamento, pari ad euro 253.113,76, non sia congruo alla stregua dell'omologo stanziamento nel bilancio di previsione e del maggiore importo, pari ad euro 4.630.964,91, attestato dall'organo di revisione mentre per il 2016 ha stigmatizzato la mancanza di idonei elementi per la valutazione di congruità del fondo oltretutto di specifico parere dell'organo di revisione.

Tali considerazioni assumono, peraltro, maggiore consistenza ove si abbia riguardo alle risultanze delle verifiche svolte dalla Sezione regionale di controllo in relazione alla mancata costituzione del fondo contenzioso quale posta, parimenti, suscettiva di incidere, peggiorandolo, sull'effettiva consistenza del risultato contabile di amministrazione e, per l'effetto, sulla quantificazione della c.d. quota disponibile.

3.2. Alla luce delle criticità ravvisate dalla Sezione regionale di controllo e delle incongruenze rilevate dalla medesima Sezione tra i contenuti del piano di riequilibrio e la relazione ministeriale, assolutamente priva di riscontro è la dedotta, e non comprovata, contrazione dei debiti fuori bilancio asseritamente ridotti a seguito delle misure adottate dal 2015.

Di segno assolutamente opposto sono le evidenze istruttorie sia per ciò che attiene all'esatto volume delle passività da riconoscere e finanziare sia per ciò che riguarda le allegazioni documentali relative alla loro rateizzazione ed al doveroso consenso dei creditori.

Sotto il primo profilo è emerso, per un verso, come l'originaria quantificazione dei debiti fuori bilancio (stimati nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale in euro 1.993.824,47), abbia subito, a seguito delle verifiche istruttorie, un significativo incremento attestandosi in euro 2.601.435,79 e come, per altro verso, detto importo potrebbe non considerarsi definitivo atteso che l'ente non ha prodotto le note dei responsabili dei servizi che attestino *"l'insussistenza di ulteriori situazione debitorie non oggetto di riconoscimento nonché l'insussistenza di spese che, pur avendo la natura di debiti fuori bilancio siano state imputate agli stanziamenti correnti senza che sia stato operato il riconoscimento del Consiglio"* (cfr. pag. 15 relazione della Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria).

Né, peraltro, risulta che a tale carenza informativa risulta sia stato posto rimedio nell'ambito dell'istruttoria svolta dalla Sezione regionale di controllo atteso che nella nota di riscontro all'ordinanza n. 213/2018/PRSP si fa riferimento ad una parziale attestazione dei responsabili.

Analogamente, ancorché richiesta sia dalla Commissione ministeriale sia dalla Sezione regionale di controllo, non risulta essere stata allegata dall'ente idonea documentazione comprovante il formale consenso dei creditori alla rateizzazione del debito.

A tal riguardo, nella citata nota di riscontro si attesta, anzi, *"l'inesistenza di atti comprovanti il consenso formale dei creditori alla dilazione del debito per quanto previsto nell'arco temporale del piano"* (cfr. pag. 10)

Di qui il delinarsi, dunque, di una grave irregolarità che va ad incidere sulla corretta programmazione di rientro dal *deficit* - atteso che il piano di estinzione dei debiti non può essere oggetto di un mero atto unilaterale dell'ente (cfr. Sezione Autonomie, deliberazione n. 5/2018/INPR) - e, conseguentemente, sulla stessa attendibilità del piano di riequilibrio finanziario (Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, sentenza n. 10/2014/EL).

3.3. Univoche e concludenti circa la sussistenza di una grave situazione di tensione di liquidità risultano, inoltre, le verifiche istruttorie relative alla gestione della cassa ed alla anticipazione di tesoreria.

Di interesse sono, in particolare, i dati relativi alla anticipazione di tesoreria e quelli relativi all'utilizzo delle entrate con specifica destinazione.

Per ciò che riguarda l'anticipazione di tesoreria, significativo si appalesa, in primo luogo, il sistematico - e per lunghi periodi (365 giorni) - ricorso a tale forma di finanziamento che ne muta la natura trasformandola in una sorta di surrettizio mezzo alternativo di copertura della spesa (cfr. SRC Puglia delib.89/PRSP/2017): in tal senso la stessa Corte costituzionale ha ritenuto l'anticipazione di tesoreria compatibile con i principi di cui all'art. 119 Cost. - ed alla *golden rule* fissata dal precetto costituzionale - nella misura in cui sia finalizzata a porre rimedio a squilibri tra flussi in entrata e flussi in uscita e risulti temporalmente oltre che quantitativamente circoscritta. Particolare rilievo, a parere del Collegio, assumono la regolazione e la

chiusura della stessa all'esito dell'esercizio.

A partire dall'esercizio 2012 e sino all'esercizio 2016, risulta, invero, un'anticipazione di tesoreria non integralmente restituita al 31 dicembre di ciascun esercizio (cfr. punto 2 del piano di riequilibrio) che si pone in contrasto con le chiare indicazioni del principio applicato 3.26 di cui all'allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011 a mente del quale *"alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse"*: a tal riguardo devono, peraltro, rilevarsi delle incongruenze tra quanto attestato nel piano di riequilibrio ed i contenuti del parere dell'organo di revisione al bilancio di previsione 2017/2019 laddove con riguardo alle anticipazioni non estinte al 31 dicembre risulta un importo pari a 0.

La situazione di cassa è, dunque, connotata da incongruenze e criticità che, unitamente a quelle già rilevate con riferimento al disavanzo da ripianare ed ai debiti fuori bilancio, concorrono ad ulteriormente inficiare l'attendibilità della quantificazione dei c.d. fattori di squilibrio. Tale dato deve, peraltro, leggersi necessariamente in combinato disposto con quello relativo all'andamento degli utilizzi per cassa delle entrate a destinazione vincolate che, come rimarcato dalla Procura generale denota una strutturale attivazione di tali risorse, non ricostituite nel breve e nel lungo periodo.

Di seguito i dati certificati dallo stesso ente con riguardo all'arco temporale 2012/2016:

31/12/2012	907.271,73
------------	------------

31/12/2013	708.583,31
31/12/2014	822.620,92
31/12/2015	705.763,29
31/12/2016	647.411,95

Ne consegue, dunque, un quadro di evidente gravità che non può non assumere valenza decisiva ai fini delle valutazioni di congruità dello strumento di risanamento cui è chiamato questo Collegio: sul punto non appare, peraltro, superfluo richiamare la previsione di cui all'art. 243 *bis* comma 8 lett. e) Tuel a mente del quale l'Ente, per tutto il periodo di durata del piano, è tenuto ad assicurare l'integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione.

La richiamata situazione di tensione sul versante della liquidità trova, peraltro, significativo riscontro nei dati certificati dall'organo di revisione nel parere sullo schema di rendiconto per l'esercizio 2017 laddove dalla tabella relativa all'analisi dell'anzianità dei residui, all'esito dell'esercizio 2017, si rileva un andamento dei residui attivi e passivi oltre che un volume di partite conservate ante 2012 che appare emblematico di una certa difficoltà a definire le procedure di entrata e di spesa.

4. Non superate alla luce delle risultanze istruttorie - e delle allegazioni difensive - devono, altresì, considerarsi le valutazioni negative formulate dalla Sezione territoriale sotto il profilo dei c.d. mezzi di risanamento.

La procedura di riequilibrio valorizza, in particolare, le risorse rivenienti dal recupero evasione tributaria e quelle previste in

relazione alle dismissioni immobiliari di cui al piano delle alienazioni approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 46 del 21 luglio 2016.

Ebbene all'esito del presente giudizio trovano conferma le censure mosse dalla Sezione regionale di controllo in relazione al basso grado di riscossione registrato per le poste di cui trattasi negli esercizi 2014/2017 ed alla insussistenza di elementi informativi, certi ed attendibili, circa il tasso di realizzo per l'esercizio 2018.

A tal riguardo, nel fare rinvio, per economia espositiva, alla puntuale e circostanziata ricostruzione operata dalla Sezione regionale di controllo, evidenzia il Collegio come lo stesso Organo di revisione (cfr. parere sullo schema di rendiconto per l'esercizio 2017) abbia rimarcato le difficoltà dell'ente nell'incasso delle somme derivanti da recupero evasione tributaria sollecitandolo all'adozione di idonee misure organizzative onde scongiurare il rischio di prescrizione delle somme da incassare (cfr. pag. 16 e ss parere citato).

Di particolare rilievo, ai fini del rinnovato giudizio di congruità dello strumento di riequilibrio cui è chiamato questo Collegio, appare la circostanza che all'esito del 2017, in ragione degli incassi assolutamente irrilevanti in corso di esercizio, risulti attestato un volume di residui attivi afferenti all'entrate per recupero evasione tributaria pari al 91,49% di quelli rilevati al 1° gennaio del medesimo anno.

Né, sotto tale profilo, appaiono dirimenti le generiche considerazioni svolte dall'ente circa l'incidenza della "*rottamazione delle cartelle esattoriali*" - alla quale avrebbe, comunque, dovuto far seguito una

contrazione dei residui attivi – o quelle afferenti i maggiori accertamenti registrati all'esito dell'esercizio 2018 vista l'incapacità dell'ente di conseguire le somme di propria spettanza.

D'altro canto le misure adottate in vista di un efficientamento delle procedure di entrata (adozione del bando per l'affidamento della riscossione) sono in una fase assolutamente prodromica.

5. Conclusivamente il giudizio complessivo sulla congruità del piano di risanamento adottato dal Comune di Belmonte Mezzagno e sulla sua sostenibilità rimane, dunque, negativo.

In tal senso depongono gli esiti istruttori nonché gli ulteriori dati finanziari, portati all'attenzione di queste Sezioni Riunite, valutati globalmente ed in ottica dinamica.

Del resto, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie in occasione delle recenti Linee guida adottate con deliberazione n. 5/2018, *“il ricorso al piano di riequilibrio non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti ma, principalmente nell'adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi dei debiti, misure che devono incidere maggiormente nei primi anni previsti dal piano per poi stabilizzarsi negli anni successivi. Si deve, cioè poter dimostrare di garantire in prospettiva un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo.”*

Lo strumento di risanamento all'esame di queste Sezioni riunite, di contro, anche in ragione delle, sia pur legittime, rimodulazioni di cui è stato oggetto, ha, di contro, smarrito una effettiva vocazione pianificatoria e non consente, pertanto, di formulare conclusioni

positive in ordine alla sua idoneità a ripristinare condizioni di equilibrio strutturale.

7. Le spese, che si liquidano in euro 247,25 (duecentoquarantasette/25), seguono la soccombenza.

P. Q. M.

La Corte dei conti – Sezioni riunite in sede giurisdizionale a speciale composizione rigetta il ricorso ed accerta il conseguente obbligo del Comune di Belmonte Mezzagno di dichiarare il dissesto. Le spese seguono la soccombenza.

Così deciso in Roma nella Camera di consiglio del 20 novembre 2019.

IL GIUDICE ESTENSORE

IL PRESIDENTE

f.to Valeria FRANCHI

f.to Mario PISCHEDDA

La presente decisione, il cui dispositivo è stato letto all'udienza del 20 novembre 2019, è stata depositata in Segreteria il 30 aprile 2020.

Il Direttore della Segreteria

f.to Maria Laura Iorio