



COMUNE DI BELMONTE MEZZAGNO

Città Metropolitana di Palermo

Relazione ex art. 246 del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267

L'ORGANO DI REVISIONE

Dott. SCALIA Ferdinando

Dott. CILEA Eustachio

Dott. CASTRONOVO Rossano

COMUNE DI BELMONTE MEZZAGNO

CITTA' METROPOLITANA DI PALERMO

Collegio dei Revisori dei Conti

Il collegio dei Revisori dei Conti nominato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 37 del 12/09/2017 per il triennio 2017/2020 così composto:

Dott. Ferdinando **SCALIA** - Presidente
Dott. Eustachio **CILEA** - Componente
Dott. Rossano **CASTRONOVO** - Componente

Vista la proposta di deliberazione della Giunta Comunale n.12 del 15.04.2020 trasmessa con nota pec del 16.04.2020 ad oggetto "*Dichiarazione di dissesto finanziario ai sensi degli artt.244-246 del D.lgs. 267/2000. Proposta al Consiglio Comunale.*";

Vista la relazione del responsabile dell'area Economica-Finanziaria allegata alla suddetta proposta;

Vista la deliberazione della Corte dei Conti n.139/2019/PRSP con la quale la Corte dei Conti, Sezione di Controllo per la Regione Siciliana, ha deliberato di non approvare il Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale del Comune di Belmonte Mezzagno, avendo valutato lo stesso non congruo ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente;

Dato atto che avverso tale deliberazione il Comune di Belmonte Mezzagno ha presentato ricorso presso le Sezioni Riunite in sede Giurisdizionale della Corte dei Conti per l'annullamento e/o riforma della suddetta deliberazione;

Che in data 27/11/2019 è stato notificato all'Ente, dall'Avv. difensore Giuseppe Ribaudò, il Dispositivo dell'udienza del 20 novembre 2019 sul Ricorso proposto giudizio n.659/SR/EL per l'annullamento e/o riforma della deliberazione n.139/2019/PRSP della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Sicilia, con la quale la Corte dei Conti: "*Rigetta il Ricorso ed accerta il conseguente obbligo del Comune di Belmonte Mezzagno di dichiarare il Dissesto. Le spese seguono la soccombenza*";

Esaminati gli atti ed i documenti allegati alla suddetta proposta, redige la presente relazione ai sensi dell'art. 246 del D.lgs. 267/2000 sull'analisi delle cause del dissesto finanziario del Comune di Belmonte Mezzagno.

1.Introduzione

Nel ricorso all'istituto del dissesto finanziario l'art. 246, comma 1, secondo periodo del T.U.E.L. prescrive una "dettagliata relazione dell'organo di revisione economico finanziaria che analizza le cause che hanno provocato il dissesto".

È di tutta evidenza come il legislatore ha voluto supportare la dichiarazione di dissesto, atto di estrema valenza per i riflessi che genera per un arco temporale considerevole sull'intero sistema di bilancio e sulla comunità amministrativa, con una relazione tecnico – professionale dell'organo consultivo del Consiglio Comunale.

Con la presente si vogliono evidenziare gli aspetti di maggiore interesse e di rilievo per l'organo consiliare al fine di meglio valutare la proposta di ricorso alla procedura di dissesto finanziario per risanare l'ente.

2. Definizione di dissesto finanziario e riferimenti normativi

Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui l'art 193 (salvaguardia degli equilibri di bilancio), nonché con le modalità di cui all'art 194 (riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio) per le fattispecie ivi previste.

Il tutto è disciplinato dall'art. 244 del T.U.E.L. approvato con D. Lgs. n.267/2000.

Nel capo II del titolo VII del Testo Unico seguono tutte le norme che disciplinano il dissesto finanziario per portare l'ente al risanamento tramite l'azzeramento dell'indebitamento pregresso e quindi al ritorno alla condizione di ente sano.

Di seguito si riportano le disposizioni normative di maggiore interesse per la presente relazione:

Art. 244. Dissesto finanziario

1. Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero 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.

2. Le norme sul risanamento degli enti locali dissestati si applicano solo a province e comuni.

Art. 245. Soggetti della procedura di risanamento

1. Soggetti della procedura di risanamento sono l'organo straordinario di liquidazione e gli organi istituzionali dell'ente.

2. L'organo straordinario di liquidazione provvede al ripiano dell'indebitamento pregresso con i mezzi consentiti dalla legge.

3. Gli organi istituzionali dell'ente assicurano condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto.

Art. 246. Deliberazione di dissesto

1. La deliberazione recante la formale ed esplicita dichiarazione di dissesto finanziario è adottata dal consiglio dell'ente locale nelle ipotesi di cui all'articolo 244 e valuta le cause che hanno determinato il dissesto. La deliberazione dello stato di dissesto non è revocabile. Alla stessa è allegata una dettagliata relazione dell'organo di revisione economico finanziaria che analizza le cause che hanno provocato il dissesto.

2. La deliberazione dello stato di dissesto è trasmessa, entro 5 giorni dalla data di esecutività, al Ministero dell'interno ed alla Procura Regionale presso la Corte dei Conti competente per territorio, unitamente alla relazione dell'organo di revisione. La deliberazione è pubblicata per estratto nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana a cura del Ministero dell'interno unitamente al D.P.R. di nomina dell'organo straordinario di liquidazione.

3. L'obbligo di deliberazione dello stato di dissesto si estende, ove ne ricorrano le condizioni, al commissario nominato ai sensi dell'articolo 141, comma 3.

4. Se, per l'esercizio nel corso del quale si rende necessaria la dichiarazione di dissesto, è stato validamente deliberato il bilancio di previsione, tale atto continua ad esplicare la sua efficacia per l'intero esercizio finanziario, intendendosi operanti per l'ente locale i divieti e gli obblighi previsti

dall'articolo 191, comma 5. In tal caso, la deliberazione di dissesto può essere validamente adottata, esplicando gli effetti di cui all'articolo 248. Gli ulteriori adempimenti e relativi termini iniziali, propri dell'organo straordinario di liquidazione e del consiglio dell'ente, sono differiti al 1° gennaio dell'anno successivo a quello in cui è stato deliberato il dissesto. Ove sia stato già approvato il bilancio di previsione per il triennio successivo, il consiglio provvede alla revoca dello stesso.

5. Le disposizioni relative alla valutazione delle cause di dissesto sulla base della dettagliata relazione dell'organo di revisione di cui al comma 1 ed ai conseguenti oneri di trasmissione di cui al comma 2 si applicano solo ai dissesti finanziari deliberati a decorrere dal 25 ottobre 1997.

Art. 247. Omissione della deliberazione di dissesto

1. Ove dalle deliberazioni dell'ente, dai bilanci di previsione, dai rendiconti o da altra fonte l'organo regionale di controllo venga a conoscenza dell'eventuale condizione di dissesto, chiede chiarimenti all'ente e motivata relazione all'organo di revisione contabile assegnando un termine, non prorogabile, di trenta giorni.

2. Ove sia ritenuta sussistente l'ipotesi di dissesto l'organo regionale di controllo assegna al consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine, non superiore a venti giorni, per la deliberazione del dissesto.

3. Decorso infruttuosamente tale termine l'organo regionale di controllo nomina un commissario ad acta per la deliberazione dello stato di dissesto.

4. Del provvedimento sostitutivo è data comunicazione al prefetto che inizia la procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente, ai sensi dell'articolo 141.

Premessa

Si premette che il Collegio dei Revisori dei Conti, nominato con gli atti sopra richiamati, si è insediato in data 22 settembre 2017, giusto verbale n. 1/2017.

Alla superiore data l'ultimo Bilancio approvato era quello del 2015/2017, giusta deliberazione del C.C. n. 47 del 21/07/2016.

L'ultimo Rendiconto approvato era quello dell'esercizio 2015, giusta deliberazione del C.C. n. 13 del 27/04/2017, rettificato poi con delibera di C.C. n.18 del 16/07/2018.

Il Riaccertamento Straordinario dei residui al 1° gennaio 2015 ex art.3, comma 7, D. Lgs. 118/2011 era stato approvato con deliberazione di G.M. n.36 del 15/04/2016 e deliberazione del C.C. n.27 del 31/05/2016 di ripiano del maggior disavanzo generato dalla deliberazione del riaccertamento straordinario dei residui.

Infine, con deliberazione del C.C. n.44 del 21/07/2016, veniva approvata la rimodulazione del Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale ai sensi e per gli effetti dell'art.1, c.714, della legge n.208/2015.

Di seguito si procede alla disamina degli accadimenti contabili che si sono susseguiti e che hanno determinato il dissesto dell'ente:

A. MANCATA APPROVAZIONE DEL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE DELL'ENTE.

Il Comune di Belmonte Mezzagno deliberava il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ex art. 243-bis Tuel, con deliberazione n. 54 del 26/12/2012.

Ciò avveniva dopo l'intervenuta deliberazione n. 358/2012/PRSP del 24/10/2012, depositata in data 30/11/2012, emanata dalla Sezione Controllo della Corte dei Conti, in conseguenza della quale l'Ente aderiva alla c.d. procedura di "dissesto guidato".

Nell'anno 2014 l'Ente, avvalendosi delle disposizioni di cui all'art. 1, c. 573, l. n. 147 del 2013, come modificato dall'art. 3, c. 2, d.l. n. 16 del 2014, convertito in l. n. 68 del 2/5/2014, rilevate le condizioni di squilibrio strutturale del bilancio non sanabili, deliberava il ricorso alla procedura di riequilibrio, con deliberazione consiliare n. 14 del 30/06/2014 e con deliberazione n. 38 dell'1/09/2014 il Consiglio Comunale approvava il piano.

Quindi, con deliberazione n. 44 del 21/07/2016 avente ad oggetto "Riformulazione piano di riequilibrio ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 714 della legge 208/2015", il Comune di Belmonte provvedeva a riformulare il piano, per tener conto del maggior disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui.

Detta rimodulazione evidenziava maggiori passività da ripianare nel piano, per complessivi euro 8.171.992,38 così distinte:

Passività da Finanziare – Deliberazione del Consiglio Comunale n.44/2016	
1. Disavanzo anno 2014	€ 1.245.373,03
2. Debito ATO a seguito di richiesta regione delibera n.26/2013	€ 607.611,32
3. Debiti fuori bilancio	€ 1.919.166,93
4. Accantonamento per passività potenziali a seguito di soccombenza giudiziaria	€ 3.000.000,00
5. Maggiore disavanzo tecnico euro 155.537,90*9 anni dal 2015 al 2023	€ 1.399.841,10
TOTALE	€ 8.171.992,38

Nel 2017, con deliberazione consiliare n. 42 del 07/11/2017, l'ente procedeva alla rimodulazione del piano di riequilibrio, ai sensi e per gli effetti dell'art. 243 bis, comma 5 Tuel.

Il piano di riequilibrio approvato con tale delibera riporta passività da ripianare come di seguito riportate:

Passività da Finanziare – Deliberazione del Consiglio Comunale n.42/2017	
1. Disavanzo anno 2015 (3.547.377,47 - quota accantonata piano da riequilibrio 2015 per euro 1.088.368,36 + disavanzo presunto 2016 euro 900.000,00)	€ 3.359.009,11
2. Debito ATO a seguito di richiesta regione delibera n.26/2013 (607.611,32 – quota accantonata per euro 202.537,10 del 2014)	€ 405.074,22
3. Debiti fuori bilancio (1.919.166,93 - quota accantonata per euro 479.751,77 del 2014)	€ 1.514.072,70
4. Accantonamento per passività potenziali a seguito di soccombenza giudiziaria	€ 2.741.477,29
5. Maggiore disavanzo tecnico euro 155.537,90*7 anni dal 2017 al 2023	€ 1.088.765,30
TOTALE	€ 9.108.398,62

Infine, nel 2018, con deliberazione consiliare n. 2 del 12/01/2018 avente ad oggetto "Rimodulazione e riformulazione piano di riequilibrio finanziario, ai sensi e per gli effetti della legge 27 dicembre 2017 n.205 (Legge di bilancio 2018), art.1, commi 888 e 889", l'ente si è avvalso della facoltà di riformulare il precedente piano di riequilibrio, fissando la durata dello stesso in 20 anni.

La durata ventennale del piano è stata determinata sulla base del novellato art. 243-bis del TUEL modificato dall'art. 1 comma 888 della legge 215/2017, che ancora la durata del piano al rapporto tra le passività da ripianare e gli impegni di spesa del titolo I del rendiconto precedente a quello di deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto

approvato. La delibera di C.C. n. 2 del 12/01/2018 indica passività da ripianare per 9.108.398,62 euro e impegni del titolo I di spesa, come da rendiconto 2015, pari a 5.683.982,50, tale da determinare un rapporto pari a 160,24%.

Con successiva deliberazione n. 5 del 10/03/2018 il Consiglio Comunale approvava il PRFP riformulato, stabilendone la relativa durata in 20 anni, decorrenti dall'esercizio in cui l'amministrazione ha manifestato la volontà di aderire alla procedura di cui agli artt. 243 bis e segg. del Tuel, quindi dal 2014. In considerazione di tale deliberazione l'arco temporale di durata del suddetto piano veniva fissata in anni 16.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ha come presupposto l'impossibilità per l'ente di ripristinare l'equilibrio di bilancio e dare copertura alla situazione debitoria complessiva attraverso gli strumenti ordinariamente previsti dagli artt. 188, 193 e 194 TUEL.

Condizione per accedere alla procedura di riequilibrio è la regolare approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge: ciò in quanto è necessario che le successive proiezioni abbiano come punto iniziale di riferimento una situazione consolidata in documenti ufficiali o, comunque, conosciuti in momenti tipici della gestione, quali la verifica per la salvaguardia degli equilibri di bilancio, nonché in fase di assestamento generale o in qualunque altro momento utile del ciclo di bilancio.

L'amministrazione comunale di Belmonte Mezzagno ha approvato i documenti contabili con notevole ritardo, ed in particolare:

- I. **Rendiconto 2014:** approvato con delibera di C.C. n. 61 del 17/12/2015 e n. 130 del 02/02/2016;
- II. **Riaccertamento straordinario residui:** approvato con delibera di Giunta Comunale n.36 del 15/04/2016;
- III. **Bilancio di previsione 2015-2017:** approvato con delibera di C.C. n.47 del 21/07/2016;
- IV. **Rendiconto 2015:** approvato con delibera C.C. n.13 del 27/04/2017, rettificato poi con delibera di C.C. n. 18 del 16 luglio 2018;
- V. **Bilancio di previsione 2016-2018:** approvato con delibera di C.C. n. 39 del 06/11/2017 e rettificato con delibera di C.C. n.32 del 22/10/2018;
- VI. **Rendiconto 2016:** approvato con delibera di C.C. n. 33 del 22/10/2018;
- VII. **Bilancio di previsione 2017-2019:** approvato con delibera C.C. n.42 del 19/12/2018;
- VIII. **Bilancio di previsione 2018-2020:** approvato con delibera C.C. n. 3 del 30/01/2019;
- IX. **Rendiconto 2017:** approvato con delibera di C.C. n. 12 del 06/05/2019;

X. Rendiconto 2018: approvato con delibera di C.C. n. 04 del 08/04/2020.

Pertanto, alla data di approvazione del Piano di Riequilibrio, avvenuto con deliberazione n. 5 del 10/03/2018, l'ultimo documento contabile approvato era il bilancio di previsione 2016 (successivamente, oltretutto, rettificato per tener conto della rettifica, a sua volta, del rendiconto 2015).

I fattori e le cause dello squilibrio nei bilanci del Comune di Belmonte Mezzagno sono stati accertati con deliberazioni della Sezione di Controllo della Corte dei Conti n. 358/2012/PRSP, n. 36/2013/PRSP, n. 322/2013/PRSP, n. 87/2014/PRSP, n. 174/2015/PRSP e n. 181/2016/PRSP. Inoltre, sono state analizzate le situazioni contabili ante piano di riequilibrio (triennio 2012-2014) e quelle relative agli esercizi 2015 e 2016 rilevando quanto segue:

- ✓ Mancato rispetto del Patto di Stabilità per l'anno 2015;
- ✓ Ricorso costante all'anticipazione di tesoreria, non estinta al 31/12 di ogni anno;
- ✓ Peggioramento degli equilibri di bilancio a far data dal 2015;
- ✓ Riaccertamento straordinario dei residui al 01/01/2015 privo di alcune poste contabili;
- ✓ Risultati di amministrazione non soddisfacenti;
- ✓ Ridotta capacità di riscossione e di recupero evasione tributaria;
- ✓ Basso grado di riscossione dei residui attivi.

Tali fattori hanno indotto la Corte dei Conti, con deliberazione n.139/2019/PRSP, ad accertare l'assenza dei presupposti per il riequilibrio finanziario pluriennale avendo valutato, lo stesso, non congruo ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente.

Avverso tale deliberazione il Comune di Belmonte Mezzagno, in data 26/09/2019, ha presentato ricorso presso le Sezioni Riunite in sede Giurisdizionale della Corte dei Conti per l'annullamento e/o riforma della suddetta deliberazione.

In data 27/11/2019 è stato notificato all'Ente il Dispositivo dell'udienza del 20 novembre 2019 sul Ricorso proposto giudizio n.659/SR/EL per l'annullamento e/o riforma della deliberazione n.139/2019/PRSP della Corte dei Conti, Sezione Regionale di Controllo per la Sicilia, con la quale la Corte dei Conti: *“Rigetta il Ricorso ed accerta il conseguente obbligo del Comune di Belmonte Mezzagno di dichiarare il Dissesto. Le spese seguono la soccombenza”*.

In considerazione di quanto sopra l'Ente, necessariamente, dovrà provvedere alla dichiarazione di dissesto in quanto il giudizio di non congruità del piano rispecchia, inesorabilmente, la situazione nella quale versa il Comune di Belmonte Mezzagno.

B. RIACCERTAMENTO RESIDUI

a) Riaccertamento Straordinario al 31.12.2015

Con deliberazione di G.M. n.36 del 15/04/2016 si è provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui al 1[^] gennaio 2015 ex art. 3 comma 7 del D. Lgs. 118/2011.

Dalla suddetta operazione di riaccertamento è derivato, come certificato nella suddetta deliberazione, un **disavanzo tecnico di € 4.666.137,00**.

L'art. 3 comma 16 del D.lgs. 118/2011 così come sostituito dall'art. 1, comma 538, lett. b), punto 1) della legge 23/12/2014 n. 190 (legge di stabilità 2015) dispone che l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione al 1[^] gennaio 2015, determinato dal riaccertamento straordinario dei residui effettuato a seguito dell'attuazione del comma 7 e dal primo accantonamento al Fondo Crediti di Dubbia esigibilità è **ripianto in non più di 30 esercizi in quote costanti**.

L'art. 2 comma 2 del Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze del 2/4/2015 dispone che *“Le modalità di recupero del maggiore disavanzo determinato a seguito del riaccertamento straordinario effettuato in attuazione dell'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011, sono tempestivamente definite con delibera consiliare, in ogni caso non oltre 45 giorni dalla data di approvazione della delibera di giunta concernente il riaccertamento straordinario, nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118 del 2011, come modificato dall'articolo 1, comma 538, lettera b) punto 1, della legge 23 dicembre 2014, n. 190 e dal presente decreto, nelle more dell'emanazione del decreto di cui dall'articolo 3, comma 15, del citato decreto legislativo n. 118 del 2011. La delibera consiliare di determinazione delle modalità di recupero del maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui indica l'importo del recupero annuale da ripianare in quote costanti nei singoli esercizi, fino al completo recupero.”*

Dalla suddivisione del suddetto disavanzo in anni 30 (4.666.137,00 :30) discende una quota annuale da ripianare nei bilanci di € 155.537,90.

Con delibera di C.C. n.27 del 31/05/2016 è stata determinata la modalità di ripiano del maggior disavanzo generato dalla deliberazione di Riaccertamento Straordinario dei Residui.

b) Riaccertamento Ordinario al 31.12.2018

Il riaccertamento ordinario dei residui dell'esercizio 2018 è stato effettuato con deliberazione di G.M. n.60 del 24/12/2019.

Con la suddetta operazione di Riaccertamento Ordinario risultano i seguenti residui:

- Residui Attivi pari a € 15.751.199,17;
- Residui Passivi pari a € 19.500.156,85.

I residui attivi risultanti dopo il riaccertamento classificati secondo l'esercizio di derivazione sono così dettagliati:

Titolo	2013 e precedenti	2014	2015	2016	2017	2018	Totali
1	2.199.188,54	1.502.492,56	1.554.289,75	1.541.270,65	2.260.162,91	4.020.816,92	13.078.221,33
2			87.646,95	142.628,73	309.756,97	647.441,67	1.187.474,32
3	299.885,74	49.461,05	111.418,72	106.183,35		455.783,90	1.022.732,76
4	42.987,47	12.200,00	209.010,49	1.404,88	32.114,03	41.750,00	339.466,87
5							
6	7.497,58				99.728,55		107.226,13
7							
9						16.077,76	16.077,76
Totali	2.549.559,33	1.564.153,61	1.962.365,91	1.791.487,61	2.701.762,46	5.181.870,25	15.751.199,17

I residui passivi risultanti dopo il riaccertamento classificati secondo l'esercizio di derivazione sono così dettagliati:

Titolo	2013 e precedenti	2014	2015	2016	2017	2018	Totali
1	3.472.572,66	356.476,77	1.585.970,93	2.613.484,16	2.466.421,16	6.209.175,87	16.704.101,55
2	74.882,75	7.868,75	288.143,58	312.801,42	174.923,29	223.039,12	1.081.658,91
3							
4	49.102,45	918.846,43	716.012,05				1.683.960,93
5							
7						30.435,46	30.435,46
Totali	3.596.557,86	1.283.191,95	2.590.126,56	2.926.285,58	2.641.344,45	6.462.650,45	19.500.156,85

L'ingente massa di residui rispecchia la scarsa capacità dell'Ente a riscuotere le entrate proprie e di conseguenza a pagare, regolarmente e tempestivamente, gli impegni assunti

C. ANTICIPAZIONI DI TESORERIA E SITUAZIONE DI ILLIQUIDITÀ

a) Anticipazione di Tesoreria

L'anticipazione di tesoreria, disciplinata dall'art.222 del TUEL e dal punto 3.26 dell'Allegato 4/2 del D.Lgs. n. 118/2011, è una apertura di credito a titolo oneroso ed a breve-brevissimo termine (massimo 12 mesi) che tende a soddisfare il fabbisogno momentaneo di liquidità, in

combinato disposto con l'utilizzo per cassa delle entrate vincolate di cui all'art.195 del TUEL che rispetto ad essa risulta complementare.

L'anticipo di tesoreria viene concesso dal tesoriere su esplicita richiesta da parte dell'ente corredata dalla deliberazione della Giunta da adottare di regola all'inizio dell'esercizio, non costituisce indebitamento, ai sensi dell'art. 3, comma 17, Legge n. 350/2003, trova il proprio limite nei 3 dodicesimi (4 per il 2019 ex art. 1, comma 906, Legge n. 145/2018) delle entrate correnti accertate nel penultimo anno precedente, nei documenti di bilancio, non soggiace al principio della autorizzatorietà (alla stessa stregua delle partite di giro) e di regola viene chiusa contabilmente (rimborsata) nell'esercizio di riferimento.

La sua attivazione e, in particolare, il suo ripetuto e prolungato utilizzo, oltre a costituire, ai sensi dell'art.148 del TUEL e dell'art. 5 del D.Lgs. n. 149/2011 un campanello d'allarme, determina una serie di limitazioni e di penalità, tra cui emergono l'impossibilità di applicazione di avanzo di amministrazione libero/destinato e la maggiorazione percentuale nello stazionamento del fondo di riserva di competenza.

L'evoluzione in senso autonomistico degli Enti locali non è stata purtroppo seguita dalla creazione e dalla messa a disposizione degli stessi di un efficace strumentario tale da renderla effettiva, soprattutto se la predetta conquista dell'indipendenza gestionale viene letta in termini di finanza e contabilità; infatti, tante cause di vario genere hanno, nella realtà, bloccato qualsiasi sbocco operativo della tanto decantata autonomia finanziaria (e tributaria), creando, con la complicità della progressiva riduzione dell'assistenza finanziaria erariale, vere e proprie situazioni di impasse finanziario talvolta difficilmente superabili e patologiche, il cui risultato finale è stato spesso l'ineludibile applicazione dei meccanismi normativi del riequilibrio pluriennale e del risanamento finanziario.

Le suddette motivazioni di ordine normativo generale e le ulteriori significative motivazioni correlate alla dinamica finanziaria delle entrate e delle spese trovano la loro sintesi nella generazione delle "**crisi della liquidità**", ovvero di situazioni più o meno accentuate di cassa negativa. Da ciò discende la necessità per gli enti di dotarsi, segnatamente in relazione alla gestione della liquidità e della cassa, di uno strumentario di analisi e di risoluzione di quelle problematiche finanziarie maggiormente manovrabili, in quanto l'attività amministrativa può subire (direttamente o indirettamente), nei momenti di tensione della liquidità, notevoli condizionamenti e limitazioni.

Diviene fondamentale quindi l'individuazione delle "cause delle crisi", le quali possono essere

sinteticamente suddivise in “tipiche” ed “atipiche”, nonché dei conseguenti rimedi che possono essere utilizzati.

La causa tipica è rappresentata esclusivamente dall’evoluzione dei “tempi attivi e passivi di cassa”, ovvero dalla tempistica di acquisizione delle entrate (tempi attivi) e da quella di erogazione delle spese (tempi passivi); infatti, le procedure di acquisizione delle entrate e le procedure di erogazione delle spese sono notoriamente caratterizzate da una sostanziale diversità cronologica ed i flussi finanziari che ne derivano sono conseguentemente contraddistinti da un differente ritmo di cassa, nel senso che, mentre le entrate possiedono un ritmo molto cadenzato e generalmente prefissato dalle norme di legge, regolamento e contratto o dai provvedimenti di assegnazione, le spese trovano la propria peculiarità nell’essere pressoché quotidiane e routinarie. Pertanto, è proprio il differente (e difficilmente controllabile) dinamismo degli introiti e dei pagamenti che genera, talora come fonte primaria, talaltra come fonte secondaria, le situazioni di impasse della liquidità.

Le cause atipiche, invece, si rinvengono in due tipologie principali rappresentate dal riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio e dall’utilizzo dell’avanzo di amministrazione, il cui impatto finanziario e di cassa è tanto più forte e squilibrante quanto meno attendibili e sicure sono le fonti di entrata poste alla base degli stessi.

Il superamento delle situazioni di stallo della cassa presuppone sicuramente l’analisi attenta ed accurata delle cause di cui sopra, ma non può prescindere dal successivo razionale esperimento di una serie di azioni con effetto a breve termine, risolutive (rappresentate dal “pilotaggio dei tempi attivi e passivi di cassa”, ovvero di anticipazione-compattazione dei ritmi di incasso e di contenimento-rallentamento dei ritmi di pagamento, ovviamente nel rispetto della legge) e non risolutive (rappresentate da “strumenti-tampone”, id est “utilizzo in termini di cassa di entrate a destinazione vincolata” ed “accensione dell’anticipazione di tesoreria”), e di azioni con effetto a non breve termine, che sono rappresentate, in generale, dal contenimento e dalla riqualificazione delle spese e, in particolare, dalla gestione attiva dell’indebitamento, in vista di una riduzione del servizio del debito corrente.

In estrema sintesi, quindi, e riepilogando, le motivazioni del ricorso alla anticipazione di tesoreria, da intendersi come strumento-tampone con effetto a breve termine per la soluzione (non definitiva, ma momentanea) delle crisi di cassa, se si esclude l’evenienza di cause atipiche (così come sopra individuate), sono tipicamente riconducibili allo sfasamento temporale esistente tra la fase di diritto della competenza (accertamento ed impegno) e la fase di fatto della

cassa (riscossione e pagamento), soprattutto con riguardo ai momenti della acquisizione delle entrate e della erogazione delle spese, in quanto le entrate affluiscono con periodicità più o meno fissa, mentre le spese sono caratterizzate dalla loro manifestazione continua e quotidiana, il tutto in relazione alla peculiarità dell'azione amministrativa, la quale, non ammettendo soste, si caratterizza come un vero e proprio continuum gestionale, costringendo gli enti a coprire con essa le temporanee deficienze di liquidità.

Non va poi dimenticato che la soluzione per soddisfare il fabbisogno momentaneo di liquidità di cui all'art. 222 del TUEL è intimamente collegata con lo strumento dell'art. 195 del TUEL (e complementare rispetto ad esso), ovvero con l'utilizzo per cassa di entrate vincolate, anche se, pur essendo analoghe alcune delle motivazioni alla base delle due fattispecie, differenti risultano talune delle loro caratteristiche e dei loro meccanismi di innesco, e, sotto un profilo schiettamente procedurale, non va dimenticato che l'utilizzo delle entrate vincolate è temporalmente e logicamente prioritario rispetto all'attivazione dell'anticipazione di tesoreria, in quanto teso ad evitare, ove possibile, il pagamento di interessi passivi che lo strumento oneroso dell'affidamento bancario comporta.

Nella consapevolezza che l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria nasce da squilibri di cassa (non necessariamente momentanei), le cui cause sono state analizzate supra, e che non è assolutamente sintomo di sana gestione finanziaria la sua ripetuta e costante attivazione, la deliberazione 8 marzo 2019, n. 58 della Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, stigmatizza i principali problemi e le più comuni irregolarità derivanti da un prolungato ricorso all'istituto contabile de quo, sovente erroneamente inteso come soluzione alle continue crisi della liquidità. Nella pronuncia della magistratura contabile ligure, infatti, emergono, tra le altre utili indicazioni, i seguenti punti salienti, rispetto ai quali gli operatori delle ragionerie locali devono porre attenzione nello svolgimento delle proprie funzioni:

- l'anticipazione di tesoreria in generale costituisce una forma di finanziamento a breve termine, prevista dall'art. 222 del TUEL, cui gli Enti dovrebbero ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità;
- di norma l'utilizzo di tale strumento finanziario ha carattere eccezionale e avviene nei casi in cui la gestione del bilancio abbia generato, principalmente in conseguenza della mancata sincronizzazione tra flusso delle entrate e decorrenza dei pagamenti, temporanee carenze di cassa in rapporto ai pagamenti da effettuare in un dato momento;
- quando il ricorso ad anticipazioni del tesoriere è continuativo e protratto per un notevole lasso

temporale, nonché per importi consistenti e progressivamente crescenti, esso allora rappresenta un elemento di particolare criticità della gestione finanziaria dell'Ente, e ciò non solo per l'aggravio economico e finanziario diretto che determina in termini di oneri per interessi passivi;

- il fenomeno del continuo ricorso ad anticipi di cassa induce a dubitare che la perdurante sofferenza di liquidità derivi da un mero disallineamento temporale fra incassi e pagamenti e, invece, costituisca un sintomo di latenti e reiterati squilibri (strutturali) nella gestione di competenza tra le risorse in entrata che l'Ente può effettivamente realizzare e le spese che si è impegnato a sostenere;

- nei casi più gravi il ricorso continuo e prolungato ad anticipazioni del tesoriere potrebbe dissimulare forme di finanziamento a medio/lungo termine e configurare una sostanziale violazione del disposto dell'art. 119 della Costituzione (che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare spese di investimento);

- la rilevanza delle possibili tensioni nella gestione di cassa è anche attestata dall'art. 148, commi 2 e 3, del TUEL, in virtù del quale il ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria costituisce uno dei possibili indicatori di squilibrio finanziario di un ente. Orbene, il Comune di Belmonte Mezzagno ha fatto, costantemente e continuativamente, ricorso all'istituto dell'anticipazione di Tesoreria nel corso di tutti gli esercizi, con incremento di spese per oneri finanziari.

L'organo di Revisione ha raccomandato di porre in essere idonei provvedimenti atti ad evitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria in modo ampio e ripetuto e a ricondurlo al carattere di eccezionalità che lo stesso dovrebbe avere.

L'organo di revisione ha segnalato come la risoluzione dei problemi di liquidità dell'Ente avrebbe anche permesso di alleggerire i tempi di pagamento ottenendo una "tempestività migliore dei pagamenti".

La tabella di seguito riportata dimostra l'utilizzo di tale istituto nel corso degli anni:

	Rendiconto 2012	Rendiconto 2013	Rendiconto 2014	Rendiconto 2015	Rendiconto 2016	Rendiconto 2017	Rendiconto 2018
Entità anticipazioni complessivamente corrisposte* (accertato al TIT. V)	2.722.666,08	4.141.673,11	4.500.000,00	3.675.146,86	3.995.751,77	1.731.150,22	366.806,15
Entità anticipazioni complessivamente restituite*(impegno al TIT. III)	2.722.666,08	4.141.673,11	4.255.788,52	3.675.146,86	3.995.751,77	1.731.150,22	366.806,15
Entità anticipazioni non restituite al 31/12	54.105,41	374.446,95	547.842,45	465.835,06	412.724,47	0,00	0,00
Limite anticipazioni concedibili ai sensi dell'art. 222 TUEL	1.611.041,10	1.450.396,08	1.685.098,02	1.561.351,94	1.442.505,18	947.000,43	720.092,43
Entità delle somme maturate per	2.497,20	3.241,00	7.049,62	4.191,78	4.140,00	1.083,08	59,82

interessi passivi							
Entità massima delle entrate a specifica destinazione utilizzata in			854.057,56	807.793,85	783.317,00	506.097,38	152.735,62
Esposizione massima di tesoreria		585.530,00	904.831,00	703.000,00	559.103,00	157.205,22	8.833,38
Giorni di utilizzo delle anticipazioni	365	365	365	365	365	365	365

b) Anticipazione di liquidità

Il Comune, inoltre, ha utilizzato per cassa fondi aventi specifica destinazione (ai sensi dell'art. 195 TUEL) che non risultano ricostituiti al 31 dicembre di ogni anno.

Anticipazione di liquidità

L'Ente ha beneficiato di anticipazioni di liquidità in diverse annualità e più precisamente:

- Anno di concessione 2013, per un importo di € 909.817,70 - ex dl 35/2013;
- Anno di concessione 2014, per un importo di € 127.302,16 - ex dl 102/2013;
- Anno di concessione 2014, per un importo di € 903.938,84 - ex dl 66/2014, articolo 32;
- Anno di concessione 2015, per un importo di € 751.059,32 - ex dl 78/2015.

Queste anticipazioni di liquidità sono contabilizzate nel prospetto relativo all'anzianità ai residui passivi, tra i residui del titolo IV della spesa.

Per tali anticipazioni di liquidità sono in atto i relativi piani di ammortamento.

D. RENDICONTO 2018

Con deliberazione del C.C. n.4 del 08/04/2020 è stato approvato il Rendiconto 2018.

In merito all'attività di verifica dei dati contabili del rendiconto 2018 l'Organo di Revisione, con riferimento all'analisi di particolari entrate in termini di efficienza nella fase di accertamento e riscossione, ha rilevato che non sono stati conseguiti i risultati attesi e che in particolare le entrate per il recupero dell'evasione sono state le seguenti:

Recupero evasione IMU	1.647.967,00	0,00	498.509,83
Recupero evasione TARSU/TIA/TARES	552.692,98	51,28	0,00
Recupero evasione COSAP/TOSAP	0,00	0,00	0,00
Recupero evasione altri tributi (Sanzioni Violazioni della Strada)	0,00	0,00	0,00
TOTALE	2.200.659,98	51,28	498.509,83

La movimentazione delle somme rimaste a residuo per recupero evasione è stata la seguente:

	Importo	%
Residui attivi al 1/1/2018	1.270.712,35	
Residui riscossi nel 2018	104.196,10	
Residui eliminati (+) o riaccertati (-)	7.421,00	
Residui al 31/12/2018	1.159.095,25	91,22%
Residui della competenza	1.647.967,00	
Residui totali	2.807.062,25	

Si rileva una ingente quantità di residui attivi derivanti dagli anni pregressi e non riscossi.

IMU

La movimentazione delle somme rimaste a residuo per IMU è stata la seguente:

Movimentazione delle somme rimaste a residuo per IMU		
	Importo	%
Residui attivi al 1/1/2018	622.541,24	
Residui riscossi nel 2018	198.661,30	
Residui eliminati (+) o riaccertati (-)	-27.147,87	
Residui al 31/12/2018	451.027,81	72,45%
Residui della competenza	53.510,17	
Residui totali	504.537,98	

Si rileva una ingente quantità di residui attivi derivanti dagli anni pregressi e non riscossi.

TASI

La movimentazione delle somme rimaste a residuo per TASI è stata la seguente:

Movimentazione delle somme rimaste a residuo per TASI		
	Importo	%
Residui attivi al 1/1/2018	29.739,83	
Residui riscossi nel 2018	33.669,83	
Residui eliminati (+) o riaccertati (-)	-3.930,00	
Residui al 31/12/2018	0,00	0,00%
Residui della competenza	16.001,00	
Residui totali	16.001,00	

TARSU-TIA-TARI

La movimentazione delle somme rimaste a residuo per TARSU-TIA-TARI è stata la seguente:

Movimentazione delle somme rimaste a residuo per TARSU-TIA-TARI		
	Importo	%
Residui attivi al 1/1/2018	4.219.545,47	
Residui riscossi nel 2018	213.690,97	
Residui eliminati (+) o riaccertati (-)	0,00	
Residui al 31/12/2018	4.005.854,50	94,94%
Residui della competenza	1.058.160,37	
Residui totali	5.064.014,87	

Si rileva una ingente quantità di residui attivi derivanti dagli anni pregressi e non riscossi.

Dai superiori dati si evince la assoluta incapacità dell'Ente alla riscossione delle proprie Entrate.

L'Ente, come si evince dal prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione per l'anno 2018, ha riportato un saldo negativo di € 3.358.976,60, rispetto al precedente risultato di esercizio negativo del 2017 pari ad € 3.706.702,70 rilevando, pertanto, una differenza (positiva) di € 347.726,10 tendente a dimostrare l'inizio di un trend positivo.

Ai sensi dell'art.188 del T.U.EE.LL. "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 consiliazione 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'articolo 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”.

A. Conclusioni

La mancata approvazione del Piano di Riequilibrio Economico Finanziario congiuntamente agli altri fattori enucleati nella presente relazione hanno inciso ed aggravato la crisi economico-finanziaria nella quale versa il Comune di Belmonte Mezzagno.

Per quanto sopra rappresentato:

Vista la relazione del responsabile del Settore Finanziario allegata alla proposta;

Vista la deliberazione della Corte dei Conti n.139/2019/PRSP;

Visto il Dispositivo dell'udienza del 20 novembre 2019 sul Ricorso proposto giudizio n.659/SR/EL;

Considerato che dall'analisi della situazione economico-finanziaria dell'Ente si evincono le condizioni di cui all'art. 244 del TUEELL ossia una situazione di grave squilibrio (disavanzo di amministrazione non ripianabile ai sensi dell'art 188 del TUEELL) l'impossibilità dell'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, nonché l'esistenza di crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si può far fronte con le modalità di cui all'art. 193 (salvaguardia degli

equilibri di bilancio) nonché con le modalità di cui all'art. 194 (riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio);

Il Collegio ritiene che, affinché possa darsi avvio ad un reale processo di risanamento economico-finanziario dell'Ente, libero da debiti pregressi, così da garantire la continuità e la garanzia dei servizi pubblici indispensabili alla collettività la strada da perseguire, ferma restando la competenza e le valutazioni dei competenti organi, sia quella del dissesto finanziario ex art. 244 del D.lgs. 267/2000.

Belmonte Mezzagno, lì 05 maggio 2020

Il Collegio dei Revisori dei Conti

Dott. Ferdinando SCALIA (Presidente)

Dott. Eustachio CILEA (Componente)

Dott. Rossano CASTRONOVO (Componente)