



REPUBBLICA ITALIANA
La Corte dei conti Sezione di controllo
per la Regione siciliana

nell'adunanza del 29 giugno 2021 tenuta in videoconferenza composta dai seguenti magistrati:

Pilato Salvatore	Presidente
Carra Anna Luisa	Consigliere
La Porta Adriana	Consigliere
Parlato Adriana	Consigliere
Sperandeo Alessandro	Consigliere relatore
Abbonato Luciano	Consigliere
Grasso Giuseppe	Consigliere
Calvitto Tatiana	Referendario
Tea Antonio	Referendario
Urso Massimo	Referendario
Catanzaro Antonio	Referendario

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

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

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

visto il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) di cui D. Lgs. n. 267/2000, e successive modificazioni, in particolare, l'art. 243-bis "*Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale*" e il successivo art. 243-quater "*Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione*";

viste le deliberazioni-Linee guida della Sezione delle Autonomie della Corte n. 16/2012/INPR, n. 11/2013/INPR, e n. 5/2018/INPR;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 14/2013/INPR, recante "*Questioni di massima su taluni aspetti applicativi della disciplina concernente la procedura di cui artt. 243-bis e ss. TUEL*";

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2013/QMIG, concernente la disciplina procedimentale dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis e ss. del TUEL;

viste le misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia contabile esposte all'art. 4 del D.L. n. 11/8.3.2020;

visto l'art. 85 del D.L. n. 18/17.3.2020 recante "*misure connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", nonché i pertinenti Decreti del Presidente della Corte dei conti n. 139/3.4.2020, n. 153/18.5.2020 e n. 287/27.10.2020;

visto il piano di riequilibrio del Comune di Palagonia adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 88 del 31 dicembre 2019;

vista la relazione finale della Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli EELL prot. Cdc n. 0176615 del 11/12/2020;

viste le osservazioni del magistrato istruttore evidenziate nella deliberazione n. 2/2021 e le repliche fornite dall'ente con la nota PEC 21.4.2021 n. 5065;

viste le considerazioni contenute nella relazione, prot. n. 5695/5.5.2021, allegata all'atto presidenziale n.52/2021 del 10.6.2021, con cui la questione è stata deferita all'adunanza pubblica del 29.6.2021 e le memorie fornite dall'ente con nota n 10423 del 22.6.2021;

considerato il contraddittorio avvenuto nella odierna adunanza pubblica del 29.6.2021 mediante collegamento da remoto;

considerate le riflessioni esposte dal relatore, Consigliere Alessandro Sperandeo, ai rappresentanti dell'ente intervenuti in adunanza signori Salvatore Astuti, Sindaco, Francesca Ventimiglia, Assessore alle finanze, Carmelo Nolano e Carmelo Marisca, rispettivamente Presidente e Componente del collegio dei revisori, Valentina La Vecchia, Segretario del

Comune, Salvatore Strazzieri, Responsabile dei servizi finanziari, e Francesco Terranova esperto del Sindaco;

valutate le osservazioni in replica dei rappresentanti dell'ente che hanno preso la parola, nello specifico il Sindaco, l'Assessore alle finanze e il Presidente del collegio dei revisori;

in esito alla Camera di consiglio svoltasi, anch'essa da remoto, dopo l'adunanza in contraddittorio si pronuncia la seguente deliberazione in ordine al Piano di riequilibrio finanziario del Comune di Palagonia.

1- Quadro legale.- Principali regole giuridiche e giurisprudenziali a cui rapportare la fattispecie.

Per una più chiara visione del quadro legislativo e giurisprudenziale nell'ambito del quale si colloca il piano di riequilibrio in esame, si ritiene adeguato fornire alcuni preliminari chiarimenti di natura generale, parecchio utili visto che la fattispecie appare caratterizzata da intrecci e sovrapposizioni tra i due principali strumenti che l'Ordinamento predispone a favore degli enti locali in crisi finanziaria.

Tali strumenti sono la procedura di dissesto finanziario, di cui agli artt. 244 ss. del TUEL, da avviare laddove l'ente non sia più in grado di "garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità dell'art. 193, nonché dell'art. 194 per le fattispecie ivi previste", e la procedura di riequilibrio finanziario di cui, principalmente agli artt. 243-bis e 243-quater del TUEL, a cui gli enti "possono ricorrere" qualora "sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate".

Alla luce della normativa succintamente indicata, l'interpretazione prevalente ha individuato il principale fattore condizionante l'inizio delle procedure in discussione, parimenti volte a ripristinare gli equilibri di bilancio degli enti locali, in quello temporale, in considerazione degli elementi che forniscono le norme per valutare il livello di sofferenza finanziaria su cui parametrare il dovere di avviare la procedura di dissesto ovvero la facoltà di anticipare i tempi d'intervento per superare la crisi, con un apposito piano di riequilibrio.

Tuttavia, la detta esegesi, per quanto ad oggi predominante, è stata messa in discussione a causa della frequenza e disorganicità con cui si sono succedute norme derogatorie della disciplina generale (*ex multis* Consulta n. 18/2019;

deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 4/2018/FRG e, soprattutto, n. 5/SEZAUT/2018/INPR contenenti le ultime linee-guida sul PRFP).

Infatti, sul presupposto che si possono distinguere differenti tipologie di crisi finanziaria dell'ente locale, in base alla valutazione che si dà all'intensità/gravità, alle cause sottostanti, ovvero alle reali possibilità di risanamento, taluno ha sostenuto la discrezionalità dell'ente in materia, comportante la facoltà di scegliere se riconoscere lo stato di dissesto ovvero fare ricorso alla procedura di riequilibrio.

Tale indirizzo, che finisce con il giustificare anomale interferenze tra la disciplina della procedura di riequilibrio e quella del dissesto finanziario, è rigettato dalle SSRR (*ex multis* sentenza n.32/2020), e dalla Sezione delle Autonomie, apparendo il punto di vista di quest'ultima sintetizzato nella pronuncia n. 7/2020/FRG del 5.5.2020, sulla gestione finanziaria degli enti locali esercizi 2018 e 2019, che, peraltro, individua come situazione di elevata complessità quella in cui versa, appunto, il Comune di Palagonia.

Vale la pena trascrivere le parti d'interesse della detta deliberazione: *“Emerge poi una forte connessione tra [...] riequilibrio e dissesto [...] Il fenomeno nuovo che si è registrato [...] è l'attivazione di procedure di riequilibrio da parte di enti con dissesto ancora in corso (per incrementare la massa attiva). Permangono forti criticità nella gestione della procedura in particolare per [...] un forte intreccio tra i due istituti accentuato dai numerosi interventi del legislatore sull'impianto originario. La disciplina è stata oggetto di numerosi interventi particolari ed ha dimostrato aspetti critici[...]L'intreccio tra riequilibrio e dissesto [...]ha visto nel 2019 nuove applicazioni. Il Comune di [...] con dissesto ancora in corso (senza cioè che sia stato approvato il rendiconto della gestione) ha approvato il Piano di riequilibrio ai sensi del comma 12 dell'art. 256 del Tuel in forza di una disposizione *asistemica*, che è stata inserita nel testo unico con l'art. 15-bis della l. 160/2016. Analoga situazione è stata riscontrata nei Comuni di[...] Palagonia (Sicilia)”. In sostanza sulla base dell'art. 256 TUEL “quando un Comune in dissesto non riesce a far fronte alla massa passiva, perché quella attiva è largamente insufficiente, il M.I., sentita la Commissione ministeriale di cui all'art. 155 Tuel, può adottare «misure straordinarie». Tra queste [...] la possibilità per l'ente di attivare la procedura del riequilibrio. La disposizione suscita perplessità perché l'attivazione del Piano, da parte dello stesso ente già in procedura di dissesto, introduce il sovrapporsi di una ulteriore misura straordinaria che, in quanto tale dovrebbe rientrare nei provvedimenti attivati per impulso del Ministero dell'Interno, ai sensi della procedura regolata dall'art. 256 Tuel. [...]Lasciarla nella piena disponibilità dell'ente appare in contrasto con la logica dell'attuale Titolo VIII del Tuel, che vede il riequilibrio come una sub procedura interposta tra deficitarietà e dissesto, a rimedio di una crescente criticità finanziaria”.*

Rinviando al paragrafo 8 della presente deliberazione le considerazioni in ordine alla eventuale applicazione del citato art. 256, co.12, TUEL alla fattispecie in esame, non meno rilevanti appaiono le riflessioni della pronuncia n. 7/2020/FRG, in merito alla “competenza temporale tra OSL e organi istituzionali”, dove mettono in chiaro: “La questione presenta un interesse generale correlato al dualismo tra OSL e organi istituzionali che si determina durante il dissesto, che può produrre un’area grigia nella gestione finanziaria. [...] la questione più rilevante è senza dubbio quella del rapporto tra orizzonte temporale dell’OSL e decorrenza dell’ipotesi del bilancio riequilibrato. La tendenza che si registra è quella di una tendenziale estensione del ruolo dell’OSL, al quale in ogni caso non compete la gestione di alcune fattispecie del passato[...] secondo l’art. 255, co. 10 del Tuel, [...]Con riferimento all’ampliamento della sfera dell’organismo straordinario, oltre alle modifiche apportate dal legislatore nel 2006 e nel 2017, va considerata anche la deroga di cui al d.l. n. 50/2017, [...] che «[...] ha attribuito all’OSL l’amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata». Questo per dire dell’opacità nel definire la sfera di competenza dell’organo esterno (OSL) e quella degli organi interni; infatti, entrambi operano su fatti e atti di gestione che possono essersi verificati prima o dopo la dichiarazione del dissesto e tra cui non è sempre agevole distinguere tra ciò che afferisce alla “nuova” gestione e ciò che spetterebbe alla “vecchia[.]””.

In ogni caso nel quadro volto a fissare le diversità tra procedura di riequilibrio e procedura di dissesto, peculiare rilievo assume, ai fini del presente giudizio, la parte della pronuncia n. 7/2020/FRG volta a chiarire che, ai sensi dell’art. 256, co. 12, TUEL, l’intersecazione tra le 2 procedure, è sottratta alla discrezionalità dell’ente, poiché “nel caso in cui l’insufficienza della massa attiva, non diversamente rimediabile, è tale da compromettere il risanamento dell’ente, il M.I., su proposta della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, può stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti, comunque senza oneri a carico dello Stato. Tra le misure straordinarie è data la possibilità all’ente di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall’articolo 243-bis.”.

Tanto premesso, si rammenta, più nello specifico, che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (d’ora innanzi PRFP) è l’atto amministrativo generale adottato e approvato dall’ente locale, sottoposto ad approvazione, e successiva vigilanza, della competente Sezione di controllo della Corte dei conti, con la procedura indicata, in origine, dagli artt. 243-bis ss. del TUEL, inseriti dall’art. 3, co. 1 lettera r, D.L. n. 174/10.10.2012, come convertito dalla L. n. 213/7.12.2012.

A chiarire la portata della disciplina sono intervenute le Linee-guida predisposte dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, nonché la

giurisprudenza, soprattutto delle SSRR della Corte dei conti in speciale composizione, rimanendo immutate nel tempo, pur nelle segnalate sopravvenienze normative con fine derogatorio, i seguenti insegnamenti:

- A) il PRFP non è un rimedio alternativo al dissesto dell'ente, ma uno strumento straordinario volto al ripristino, in un periodo di tempo predeterminato, degli equilibri di bilancio, qualora uno squilibrio strutturale, non risolvibile con i mezzi ordinari previsti dal TUEL, rischi di sfociare in dissesto finanziario (SSRR sentenza n. 25/2018);
- B) a caposaldo dell'istituto sta il principio di prevenzione, mediante predisposizione di un atto, con natura ricognitiva e programmatica, valutato congruo a superare le situazioni di squilibrio perciò idoneo ad evitare il dissesto (*ex multis* SSRR n. 23/2018, n. 15/2019 e n. 2/2019).

Per l'art. 243-quater, co.7, TUEL, qualora la prevenzione sia irrealizzabile, per accertata incongruenza del piano o della sua attuazione, l'unica via percorribile è quella del dissesto "guidato", mediante la procedura dell'art. 6, co. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, come intensificato dal combinato disposto dei commi 1 e 3 dell'art. art. 243-bis TUEL, e in Sicilia mediante l'applicazione dell'art. 109 bis L. r. 16/1963 e dell'art. 58, co.1, L. r. n. 26/1993, che prevedono in surrogazione dei poteri prefettizi quelli del competente Assessorato.

Per la Consulta (*cfr.* n. 18/2019), come già detto dalla Corte dei conti (*cfr.* Sezione Autonomie n. 2/2012; SSRR n. 34/2014), il PRFP non può rappresentare una valida alternativa al dissesto quando *"di fronte all'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo"* si deve *"necessariamente porre una cesura con il passato"*, ripristinando, con lo scorporo del bilancio *in bonis* (gestione ordinaria) da quello dissestato, ex art. 252, co. 4, TUEL, le condizioni per erogare le prestazioni essenziali, assicurando i fornitori e utenti sulla solvibilità e continuità funzionale dell'ente.

La giurisprudenza si è, altresì, consolidata nel sottolineare il significativo peso che assume nella procedura del PRFP la valutazione di congruità (art. 243-bis co. 5 TUEL), affidata dalla Legge sia all'ente che alla Corte dei conti.

L'ente esprime il giudizio di congruità, con il parere favorevole dell'organo di revisione, solo all'inizio della procedura, potendo valutare la congruità dei rimedi per uscire dalla *"crisi"*, anche su criteri di opportunità, tuttavia con un tasso di discrezionalità minima, poiché comunque devono corrispondere ai paradigmi imposti dall'armonizzazione contabile.

Invece, il Magistrato contabile riscontra la sussistenza della congruità alla luce delle norme giuridiche che disciplinano la procedura, mai su parametri di

opportunità, dovento agganciare, in ogni caso, la valutazione alla salvaguardia del bilancio dell'ente quale "bene pubblico", nell'accezione individuata dalla Corte costituzionale (infra approfondita).

Il giudizio di congruità, ex Allegato 1, postulato n. 8, D.Lgs. n. 118/2011, consiste nella "verifica dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti", segnatamente nella capacità del PRFP di garantire, in ottica pluriennale e prospettica, l'effettivo recupero degli equilibri di bilancio, con il percorso indicato dalle SSRR n. 34/2014, secondo una duplice valutazione:

-dapprima, quella del piano nel suo insieme, per accertare se è correttamente ed effettivamente calibrato rispetto allo specifico fine da raggiungere, cioè il riequilibrio dell'ente;

-di poi, quella atomistica, delle singole misure di risanamento previste, per vedere se sono finanziariamente sostenibili, riuscendo a garantire l'adempimento dei debiti sorgenti durante il PRFP, di quelli pregressi, e dei servizi-funzioni essenziali che l'ente deve in ogni caso assicurare.

A dimostrazione della rilevanza che assume la verifica di attendibilità/congruità del PRFP, la legge ha adottato una metodica accertativa particolarmente attenta, suddivisa in due fasi.

La prima, di natura istruttoria, curata dalla Commissione del M.I. per la stabilità finanziaria degli enti locali, sfocia in una relazione finale da trasmettere alla competente Sezione della Corte dei conti.

Quest'ultima, valuta nel merito, con piena potestà decisoria, il PRFP e le misure di risanamento, prova ne è che, dopo avere ricevuto la relazione finale, può svolgere ulteriore attività istruttoria per ampliare il patrimonio cognitivo su cui decidere (*cfr.* n. 22/ SEZAUT/2013 e n. 5/ SEZAUT/2018).

La verifica della Corte dei conti sulla attendibilità del PRFP, ex art.243-bis ss. TUEL, esprime, in sostanza, un controllo finanziario, di "legittimità-regolarità" sui conti dell'ente, come quello sul rendiconto o sul previsionale, ex art. 1, commi 166 ss. della L. n.266/2005 e art. 148 bis del TUEL, rimanendo, di conseguenza, innegabile che le differenti tipologie di controllo finanziario, pur distinguendosi per finalità ed effetti, concernono lo stesso bene costituzionale oggetto di tutela costituzionale : l'equilibrio di bilancio dell'ente locale.

Dalla premessa discende che entrambe le verifiche vanno condotte alla luce del postulato di “*continuità dei cicli finanziari*”, quindi secondo modalità che impongono una ragionevole interazione tra le discipline di riferimento.

Tuttavia, tale influenza reciproca tra controlli finanziari non è stata esattamente disciplinata dalla normativa, al contrario quella intervenuta successivamente, sulle originarie disposizioni contenute nel TUEL, ha introdotto deroghe difficilmente conciliabili con l’impianto originario.

Per gli effetti la situazione venutasi a creare, e tuttora vigente, impone che il coordinamento tra le norme previste nel TUEL, segnatamente all’art. 148 bis, e agli artt. 243-bis ss. con successive deroghe legislative, e agli artt. 244 ss., rimane, dapprima, a carico dell’ente locale, e, in seguito, affidato al controllo finanziario della Corte dei conti (cfr. n.5/SEZAUT/2018/INPR).

Lo scarso coordinamento legislativo tra modelli di controllo finanziario intestati alla Corte dei conti, tutti rivolti a tutelare gli equilibri di bilancio degli enti locali, sebbene con regole e rimedi differenziati ricollegabili al momento in cui è obbiettivamente rilevabile la quantità e la qualità della crisi finanziaria, è stato affrontato in più occasioni dalle SSRR.

Rilevante ai fini del percorso logico che verrà offerto nel prosieguo a supporto dei divisati esiti del presente controllo, è il convincimento esposto nella sentenza SSRR n. 18/31.7.2020, che trae alcune conclusioni sul rapporto tra l’art. 148-bis e l’art. 243-bis del TUEL.

La Corte ha perfezionato argomenti già sostenuti da alcune Sezioni territoriali, asserendo che una volta avviata la procedura di riequilibrio finanziario a cura dell’ente, la Sezione di controllo all’esito della verifica non può indicare specifiche misure correttive, perché quelle congrue, per superare la crisi finanziaria, sono individuate, nella loro concretezza e immediatezza nel PRFP prospettato dall’ente, sulla base di una veritiera ed completa ricognizione dei fattori/valori di squilibrio.

In definitiva, la sentenza ritiene che un PRFP correttamente formulato integra una misura correttiva nella misura in cui contenga in sé la riprogrammazione della gestione del bilancio, con effetto direttamente impattante sul bilancio in corso; si tratta di un contenuto necessario che ove mancante declassa lo stesso PRFP da strumento idoneo a porre in essere una effettiva riprogrammazione di bilancio a mero strumento dilatorio-elusivo.

A corollario sta il fermo assunto di verifica dinamica dello stato economico-finanziaria dell'ente, da parte della Corte dei conti, visto che "essendo il bilancio «un ciclo, che si articola nella continuità delle scritture, dei rendiconti e dei loro effetti sulla programmazione», nel procedimento di controllo di legittimità-regolarità delle Sezioni regionali, [...] non si deve tener conto in maniera statica del mero ripristino della legalità, ma occorre valutare anche i fatti di gestione sopravvenuti e lo *ius superveniens*, atteso il carattere dinamico della gestione" (cfr. SSRR n.4/2020/EL).

Nella sentenza si legge "quando l'ente ha deliberato il ricorso al PRFP, la Sezione di controllo non può disporre l'adozione delle misure correttive; si tratta di una preclusione che ha una sua logica perché, se il ricorso alla procedura di riequilibrio presuppone l'impossibilità di far fronte agli squilibri strutturali con i rimedi ordinari previsti dagli articoli 193 e 194, non ha senso disporre l'adozione di misure correttive che invece dovranno, necessariamente, essere contenute nel PRFP".

Nel costante flusso di sentenze che hanno indicato elementi per individuare il paradigma giuridico da seguire per conseguire il risanamento e il riequilibrio finanziario dell'ente, merita di essere segnalato l'indirizzo della Consulta, in merito alla cura che l'ente locale deve esprimere nei confronti del proprio bilancio, riassunto nella sentenza n. 115/23.06.2020 secondo cui "il bilancio è un «bene pubblico» funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente [...], sia in ordine all'[..]entrate, sia [...]degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale [...]tra il programmato ed il realizzato".

La detta sentenza rafforza concetti radicati nella giurisprudenza costituzionale secondo un percorso evolutivo (cfr. sentenze n. 198/2012 e n. 49/2018), che ha posto alla base dell'azione contabile/finanziaria degli enti locali i postulati contenuti nel D.Lgs.118/2011, a cominciare da quelli che prescrivono la "continuità dei cicli finanziari" e la "dinamicità dell'equilibrio di bilancio" (cfr. D.Lgs. 118/2011 allegato 1 par.11).

Le coordinate sviluppate dalla Consulta, in ordine alla dinamicità che deve caratterizzare ogni tipo di controllo finanziario della Corte dei conti, sono state valorizzate dalle SSRR (*ex multis* sentenze n. 34/2014/EL, n. 2/2015/EL e n. 8/2018/EL), risultando al momento incontrastato l'indirizzo volto a verificare l'idoneità del PRFP a contemperare le risorse disponibili con l'ottimale assolvimento delle funzioni istituzionali, secondo l'approccio dinamico imposto dall'art. . 81 Cos. di equilibrio tendenziale del bilancio.

Come pure, va presa in massima considerazione la sentenza delle SSRR n. 32/12.11.2020, che ha approfondito le relazioni sussistenti tra la procedura di

riequilibrio ex artt. 243-bis ss. TUEL, generalmente denominata procedura di *predissesto*, la procedura di dissesto guidato ai sensi art. 6 co. 2 D.Lgs. 149/2011, e il dissesto *autoconclamato* ex art. 246 TUEL.

A parte le riflessioni a dimostrazione che il *predissesto* è una procedura “solo succedanea a quella di dissesto e a questa solo in parte alternativa”, rimanendo la situazione di bilancio indicata all’art. 244 TUEL assoggettata a necessaria dichiarazione di dissesto (Consiglio di Stato sentenza n. 143/16.1.2012), come dimostra la “regola [...] posta sullo sfondo [...] dall’art. 243-quater co. 7 Tuel”, la sentenza ribadisce che il PRFP deve dimostrare la reale capacità di garantire al contempo “rientro e continuità di servizi e funzioni, mediante obiettivi intermedi il cui raggiungimento” elimina il rischio di cadere in situazione di dissesto.

Completezza espositiva richiede un breve cenno alle più recenti sopravvenienze normative recanti ulteriori deroghe all’originaria disciplina del *predissesto*, come inserita nel TUEL dal D.L. n. 174/10.10.2012, in considerazione degli effetti dell’emergenza epidemiologica da COVID-19

Per quel che qui interessa potrebbe assumere rilievo l’art. 17 del D.L. n. 76/2020, c.d. “*decreto semplificazioni*”, convertito in L. n. 120/2020, che, interviene in *subiecta materia*, tuttavia “secondo logiche che finiscono per applicarsi solo ad un numero limitato di enti già con la procedura di riequilibrio in fieri e, quindi, produttive di disparità di trattamento” (Referto delle SSRR del 19.2.2021).

Segnatamente viene in evidenza il secondo comma che sospende, sino al 30.6.2021, l’avvio della procedura di dissesto guidato, di cui all’art. 6, co. 2, del D. Lgs. n. 149/2011, pur in presenza di una delle ipotesi previste all’art. 243-quater, co. 7, del TUEL, “qualora l’ente abbia presentato, in data successiva al 31.12.2017 e fino al 31.1.2020, un piano di riequilibrio riformulato o rimodulato, ancorché in corso di approvazione a norma delle leggi vigenti in materia”.

La disposizione non è applicabile al Comune di Palagonia, rimanendo quest’ultimo tra quelli, come rilevato dalle SSRR del 19.2.2021, rimasti fuori dalla aggiuntiva tutela legale.

Per comprendere i motivi dell’esclusione è necessario soffermarsi sui concetti di “*riformulazione-rimodulazione*” adottati dalle norme succedutesi in materia.

La “*riformulazione*” e la “*rimodulazione*” sono le operazioni, introdotte in un secondo tempo, rispetto all’entrata in vigore dell’impianto originario, che gli enti possono utilizzare per riprogettare un pregresso PRFP, già valutato oppure in valutazione da parte della Corte dei conti.

La prima consiste nell'estensione o riduzione quantitativa dell'obiettivo di riequilibrio, la seconda nella diversa ripartizione temporale del ripiano.

Nel caso in esame, gli atti valutati non restituiscono un contesto ricadente nell'ambito disciplinato dalle norme che permettono la "riformulazione o la rimodulazione", al contrario si manifesta un PRFP nuovo.

Appare evidente che il comma 2 art. 17 citato, "*Ubi voluit dixit, ubi noluit tacuit*", sulla base della Giurisprudenza costituzionale che ha evidenziato gli effetti negativi discendenti dalla dilatazione dell'istituto fuori dall'originario ambito di applicazione (sentenze n. 6/2017, n. 18/2019 e n. 115/2020), nonché dell'orientamento della Corte dei conti, secondo cui le disposizioni in deroga agli artt. 243-bis ss. TUEL, che consentono la "riformulazione o la rimodulazione" del PRFP, sono tassative e di stretta interpretazione e applicazione (*ex multis* Sezione delle Autonomie n. 13/2016 e n. 9/2017; questa Sezione n. 16/2018).

Concludendo, resta valida, e da tenere bene a mente, la logica svolta dalla Sezione delle autonomie (*cfr.* n. 16/2012/INPR e n. 6/2016/QMIG) secondo cui il ricorso al PRFP "non può rivelarsi un artificioso «escamotage» con il quale si evita la dichiarazione di dissesto, protraendosi indebitamente una situazione nella quale già sussistono i presupposti richiesti dal legislatore per procedere alla dichiarazione prevista dall'articolo 244 TUEL".

Benché ambedue siano procedure straordinarie volte al rientro da "squilibri strutturali" non ripianabili ex artt. 193 e 194 TUEL, sono assai diverse.

Il PRFP, una volta approvato, rimette all'ente, che mantiene intatta l'universalità del bilancio e la continuità amministrativa, la totale gestione del risanamento, permettendogli di recuperare lo squilibrio in un tempo più ampio di quello contemplato dai richiamati artt. 193 e 194 TUEL (autorizzando l'applicazione di una quota di disavanzo minore sul bilancio di previsione annualmente approvato) tuttavia nell'osservanza dei vincoli comportamentali e temporali ex art. 243-bis TUEL e s.m.e i. (di recente modificato dall'art. 1, comma 888, della L. n. 205/2017),

Connaturale al PRFP è l'innalzamento delle entrate, soprattutto per i servizi finanziati a tariffa, e una seria *spending review*, volti ad aumentare l'annuale margine corrente, da potere destinare al ripiano del disavanzo o comunque in modo da eliminare le negatività che tale disavanzo hanno generato.

Da qui la descritta necessità che l'approvazione del PRFP da parte della Corte dei conti avvenga sul principio di *congruità*, da impiegare anche durante la verifica di attuazione del PRFP, ex art. 243-quater, co. 7, TUEL.

Per contro, il dissesto è uno strumento di riequilibrio di cui il Legislatore prevede obbligatoriamente l'attivazione quando l'ente non è capace di adottare tempestivamente un PRFP congruo ovvero sussiste uno squilibrio di tale gravità, alla luce di quanto disposto dall'art. 244 TUEL, che rende ineludibile il ricorso ad un risanamento che rinuncia, parzialmente, al principio di universalità di bilancio.

Infatti, il dissesto porta a due distinte gestioni, quella "dissestata" -affidata all'OSL (cfr. art. 252, comma 4 TUEL)- e quella "ordinaria", che rimane intestata alla Giunta e al Consiglio dell'ente secondo le competenze di legge.

Tra le diversità che segnano i due istituti è confacente segnalare quella che interessa i creditori dell'ente, oggettivamente più tutelati in caso di dissesto, visto che la disciplina instaura la *par condicio creditorum* sulla "massa attiva".

Al fine, la legge (cfr. artt. 248 e 256 TUEL) prevede la sospensione e l'estinzione delle azioni esecutive, per l'inserimento dei medesimi crediti oggetto di esecuzione nell'ambito "massa passiva", la quale individua i soggetti ed i titoli che abilitano a concorrere alle speciali procedure di estinzione previste in regime di dissesto.

Per contro, in caso di adesione al PRFP, la sospensione delle azioni esecutive è solo temporanea (cfr. 243-bis, co.4, TUEL), poiché finalizzata a consentire la verifica della sussistenza per l'accesso al ripiano pluriennale (approvazione del PRFP) ovvero la necessità di aprire, "ope legis", la procedura di dissesto.

Concetto quest'ultimo espresso da questa Sezione in diverse delibere sottolineanti che "il dissesto garantisce la soddisfazione dei creditori, in regime di «par condicio»,[.] Le limitazioni all'esercizio dei diritti di credito previste dalla disciplina sul dissesto (art. 248, co. 2, TUEL) possono in astratto ritenersi giustificabili, in quanto preordinate a ristabilire condizioni di «par condicio creditorum» - evenienza che, però, non è rinvenibile nella procedura di riequilibrio cui difetta il carattere della concorsualità" visto che "la soddisfazione dei creditori avviene singulatim secondo separati accordi transattivi rimessi alla volontà delle parti ed indipendenti l'uno dall'altro" (ex multis n. 108/2018/QMIG).

2- Delibera di questa Sezione n.173/2013, sul rendiconto 2011 e sul bilancio previsione 2012, e successiva delibera n. 326/2013 di accertamento di mancata adozione delle misure correttive

La delibera n.173/2013 ha accertato che l'azione finanziaria del Comune di Palagonia negli esercizi valutati -rendiconto 2011 e *previsionale 2012*- è avvenuta difformemente ai principi giuscontabili *ratione temporis* vigenti.

A seguito del contraddittorio con l'ente, è apparsa un'azione finanziaria caratterizzata negativamente anzitutto a causa: *i*) del frequente e consistente ricorso ad anticipazioni di cassa assai di frequente non restituite a fine esercizio; *ii*) della presenza di un rilevante volume di residui attivi dei titoli I e III, superanti i *parametri obiettivi* nn. 2 e 3 di deficitarietà strutturale, nonché di un consistente ammontare di residui attivi riferiti ad esercizi antecedenti l'anno 2007 (titoli I € 2.140.605,57 e titolo III € 1.819.235,02) con il totale della posta pervenuto ad € 19.649.441,55; *iii*) della sussistenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere per circa € 3.700.000,00, per altro privi di copertura finanziaria e in assenza di una rigorosa verifica dell'esposizione debitoria siccome i responsabili dei servizi dell'ente non hanno proceduto all'aggiornamento delle schede di rilevazione dei debiti fuori bilancio.

Al fine di "*rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*" la pronuncia ha indicato all'ente, ai sensi dell'art. 148-bis, co.3, TUEL, l'esigenza di porre in essere, entro gg.60, le seguenti operazioni-attività correttive:

- l'esatta quantificazione dell'esposizione debitoria dell'ente, previa acquisizione delle dichiarazioni dei responsabili di ciascun settore, comprendendo i debiti riconosciuti, ancora in fase di riconoscimento e tutte le passività pur potenziali esistenti a carico dell'ente;
- la quantificazione dei debiti scaturenti da fatture o altri titoli di spesa per i quali l'ente non ha provveduto al regolare pagamento a favore dei creditori;
- il riaccertamento dei residui nel rispetto dei principi del TUEL e quelli contabili con corretta rideterminazione del risultato di amministrazione;
- la verifica rigorosa del rispetto del patto di stabilità, fornendo le più recenti certificazioni relative al monitoraggio prodotte al ministero, e, contestualmente, non allocando tra le partite di giro voci di spesa più correttamente riconducibili in seno al bilancio;
- l'aggiornata contabilizzazione delle anticipazioni concesse dal tesoriere.

L'ente non ha trasmesso entro il termine stabilito la documentazione a comprova dell'adozione delle misure correttive, talché la questione è stata deferita in adunanza pubblica con atto 21.10.2013.

A seguire è pervenuta la memoria del Sindaco, n.28./10.2013, contenente argomentazioni non convincenti e incomplete, ribadite in adunanza pubblica, indicative della sussistenza dello stato finanziario indicato nell'art. 244 del TUEL, cioè la presenza di crediti liquidi ed esigibili di terzi non emendabili con gli strumenti previsti dagli articoli 193 e 194 del TUEL.

Risultando la situazione finanziaria maggiormente sofferente soprattutto in considerazione *“del mantenimento in bilancio di residui attivi di dubbia esigibilità che verosimilmente condizionano il risultato di amministrazione conseguito dall'ente”*, di spese effettuate senza rispettare *“la procedura dettata dalle norme contabili e, in diversi casi, appaiono sprovviste del necessario impegno”*, e della *“presenza di oltre 9 milioni di euro di debiti pregressi, per una parte dei quali non risulta la relativa copertura finanziaria”*.

Cosicché la Sezione si è pronunciata con la deliberazione n. 326/2013.

Quest'ultima, evidenziata la *“[...] volontà espressa in adunanza dal Sindaco del comune di Palagonia per il ricorso allo strumento disposto dall'articolo 243-bis TUEL”*, e, circostanza su cui maggiormente riflettere, che *“anche alla luce dei dati contabili resi con la ultima memoria del 28.10.2013 la situazione [...] appare contraddistinta dalla presenza di gravi irregolarità rispetto alle quali dovrà essere svolto il necessario accertamento al fine di individuare la sussistenza di eventuali responsabilità per danno erariale”*, ha ravvisato la improcrastinabile necessità di un'azione dell'ente *“volta a fare chiarezza sui bilanci [...] che appaiono privi della necessaria attendibilità e veridicità riportando dati incompleti[...] e numerose poste estromesse che hanno determinato una rappresentazione parziale della situazione finanziaria alterando in modo rilevante gli elementi posti alla base[...]della verifica”*.

Nel riassunto quadro di incisiva e documentata crisi finanziaria, insensibile al *dictum* della pronuncia n.173/2013, trovano fondamento le finali riflessioni della deliberazione n. 326/2013 che precisano: il risanamento finanziario *“che il comune dovrà intraprendere, a prescindere dallo strumento normativo impiegato, dovrà comunque prendere in considerazione gli aspetti di criticità [...] rappresentati [...]]. Il completamento degli adempimenti che sono conseguenti alle irregolarità e alle criticità evidenziate [...] potrà considerarsi quale elemento presupposto per la successiva azione [...] dell'organo consiliare, attraverso la quale il predetto organo, in considerazione della sussistenza di una situazione economico finanziaria che può ricondursi nella fattispecie prevista dall'art. 244 del TUEL, potrà operare la scelta di deliberare l'adesione alla PRFP ex art. 243-bis del TUEL ovvero procedere alla formale dichiarazione di dissesto dell'ente”*.

3-Esame del PRFP da parte della Commissione del M.I.

Con PEC n. 0176615/11.12.2020, acquisita in pari data da questa Sezione, la Commissione del M.I. ha trasmesso la relazione conclusiva sul PRFP del Comune di Palagonia, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 88/31.12.2019, visto il contenuto della pregressa deliberazione n.45/4.10.2019, senza chiedere l'accesso al fondo di rotazione ex art.243-ter del TUEL.

La Commissione ha esaminato il PRFP indicante una massa passiva da ripianare di € 22.004.063,53, composta: *ij* dal disavanzo da ripianare al 31.12.2018, come da prospetto del risultato di amministrazione esercizio 2018, di € 6.281.167,06 (€ 2.377.383,18 quale maggior disavanzo da gestione 2018 + € 3.903.783,88 quale disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui ancora da ripianare al 31.12.2018); *ii* da debiti fuori bilancio per € 2.027.548,79; *iii* di passività potenziali per €13.695.347,68.

Sin dall'inizio, l'attività istruttoria è risultata complicata, siccome l'ente ha tralasciato di compilare buona parte dei prospetti contenuti nello schema istruttorio accluso alle linee guida di cui alla deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR, al contempo astenendosi dal redigere le relazioni richieste dal medesimo schema istruttorio.

Il materiale cognitivo non è stato incrementato durante la fase curata dalla Commissione, poiché l'ente è rimasto silente a quasi tutte le richieste di chiarimento ricevute, ovvero ha fornito risposte non confacenti.

Sotto quest'ultimo aspetto è apparsa la principale oscurità del PRFP, circa l'entità del disavanzo da ripianare al 31.12.2018, dal momento che l'ente ha riscontrato i chiarimenti richiesti dalla Commissione con risposte inadeguate.

L'argomentazione del Comune di Palagonia che *"nel suddetto risultato di amministrazione è compreso l'importo di €3.903.783,88 quale quota residua dell'extra deficit da riaccertamento straordinario dei residui, quantificato in € 4.504.366,00 con deliberazione n. 142/13.10.2016, oggetto di ripiano trentennale (2015 2044) in base alla deliberazione n.56/15.12.2016 per quote annuali di €150.145,54 e ripianato al 31.12.2018 per 4 rate e un totale parziale, nel periodo 2015-2018, di € 600.582,12 (€ 150.145,54 x 4)"* è stata obiettata nella relazione della Commissione siccome non idonea *"a superare le perplessità circa la collocazione dell'ammontare dell'extra deficit ancora da ripianare al 31.12.2018, in quanto nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione dell'esercizio 2018 non è identificabile uno specifico accantonamento riconducibile ad esso e la sola componente rilevante algebricamente è costituita dal FCDE per € 9.388.847,46"*.

Aggiunge la relazione “lo stesso Comune, da un lato computa nelle passività da ripianare l'intero extra deficit residuo (€ 3.903.783,88) e, dall'altro nel periodo del piano (2020-2029)prevede di ripianare soltanto le quote corrispondenti agli esercizi compresi nel piano medesimo per un totale di € 1.501.455,40 (€ 150.145,39 x 10) mentre della restante parte è previsto il ripiano nei successivi anni dal 2030 al 2044” .

Sulle dette premesse la relazione “ considerato che il disavanzo da riaccertamento straordinario ancora da ripianare al 31.12.2018 è ripianato nel periodo 2020-2029 per € 1.501.455,40, il disavanzo complessivo da ripianare ammonta a €3.878.838,58” afferma “conseguentemente, la massa passiva che si prevede effettivamente di ripianare, risulta pari a € 19.601.735,05” .

In ogni caso la relazione , a seguire, evidenzia con riferimento all'extra deficit, “risulta la previsione di un ripiano per n.10 annualità dal 2020 al 2029 ma non della quota relativa al 2019. Anche ai fini di una verifica al riguardo, in sede istruttoria è stato chiesto all'ente di trasmettere la deliberazione di approvazione del rendiconto di gestione 2019 e relativi allegati, richiesta alla quale non sono stati forniti riscontri” con la conseguenza che “al momento della presente relazione il ripiano della quota dell'extra deficit relativa al 2019, rimane non accertato” .

Mentre riguardo alla durata del piano sottolinea: “il rapporto tra le passività da ripianare[.] e l'ammontare degli impegni di cui al Titolo I della spesa del rendiconto dell'anno precedente quello del ricorso alla procedura [..]il 2018, porta ad un piano della durata massima di anni 20, in applicazione dell'art.243-bis, co. 5-bis TUEL a fronte della quale il Comune ha inteso adottare, con deliberazione n. 88/31.12.2019, un PRFP di anni 10 decorrente dal 2020. Tuttavia, poiché lo stesso Comune mette in evidenza[.] di aver ripianato parte del disavanzo di amministrazione, per € 1.285.086,19, nel 2019,si conclude che la durata effettiva del piano è di anni 11 decorrenti dal 2019, anno in corso al momento della deliberazione” .

Tralasciando tutti gli altri aspetti del PRFP oggetto di rilievi della Commissione a cui l'ente non ha del tutto replicato, ovvero ha utilizzato argomentazioni incongruenti, vale la pena riportate le considerazioni conclusive della relazione che affermano: “la mancata esposizione, anche a seguito di specifiche richiesta in sede istruttoria, di importanti informazioni in ordine alla gestione pregressa e alle iniziative poste in essere o programmate per il periodo del piano” non consentono la puntuale valutazione del PRFP in termini di congruenza e la sostenibilità economico-finanziaria.

Con la specificazione che “a fronte della indicazione di misure basate sull'incremento delle entrate proprie e sulla riduzione della spesa, si riscontrano contraddittorie previsioni di un cospicuo aumento della spesa che da € 12.468.229,06

del 2018, passa a oltre € 20.000.000,00 negli anni del piano per essere bilanciati da un aumento delle entrate correnti fondato su un prevalente incremento delle entrate del Titolo 2- Trasferimenti”.

La relazione della Commissione segnala, tra le altre cose, che l’ente astenutosi dal fornire “informazioni in merito al ripiano della quota annuale dell'extra deficit relativa al 2019, cosicché non è chiaro il ripiano della stessa quota, computata nella massa passiva e non ripianata negli anni 2020-2029”, ha, invece, informato che poiché “dallo schema di rendiconto di gestione del 2019, approvato poi dalla deliberazione n.137/21.10.2020, emerge un disavanzo maggiore (€ 15.621.493,32) rispetto a quello inserito nel PRFP, per effetto delle nuove disposizioni normative sullo scorporo del FAL dal FCDE e sulla modalità, non più semplificata, di calcolo dello stesso FCDE [...] non essendo in grado di concluderne il ripiano in 3 annualità, prospetta la riformulazione del PRFP articolandolo in 20 anni”.

4- Indicazione d’insieme degli atti adottati da questa Sezione per incrementare il patrimonio cognitivo offerto dal PRFP e risposte dell’ente

L’esame del Piano, alla luce delle considerazioni della relazione della Commissione, ha restituito un quadro, in fatto e in diritto, incompleto quanto ad aspetto ricognitivo ed incongruo riguardo alle misure correttive prospettate, a cui questa Sezione ha provato a rimediare sin da subito ricorrendo alle banche dati in uso, e al sito istituzionale dell’ente.

Dalla consultazione sono emersi elementi cognitivi e dati contabili e finanziari non rapportabili a quelli posti a supporto del PRFP.

Sotto il primo aspetto, la ricognizione del sito istituzionale dell’ente ha fatto emergere la sussistenza di due dissesti entrambi, a prima vista, in corso in quel momento, e permanenti alla data odierna come da indirizzo WEB <http://www.comunepalagonia.gov.it/it-it/avvisi/2021/commissione-straordinaria-di-liquidazione>.

Rinviando al prosieguo i dovuti approfondimenti sulla *gestione dissestata*, l’oggettiva impossibilità di valutare il PRFP allo stato degli atti, ha indotto questa Sezione ad emettere la deliberazione n.2/2021 del 12.1.2021 volta ad ottenere, entro un termine, specifiche delucidazioni su 28 profili finanziari-contabili scarsamente valutati, ovvero ignorati, nel PRFP.

Ricevuta la deliberazione, l’ente ha trasmesso la nota qui registrata al n. 2698/01.03.2021, priva di risposte, volta ad ottenere una proroga del termine per adempiere, e, altresì, la richiesta di estensione del PRFP ad anni 20.

Ritenuta, e spiegata, l'inammissibilità delle richieste, la Sezione è rimasta in attesa delle controdeduzioni che, tuttavia, pervenute con PEC n. 5065/21.4.2021, a seguito di sollecito del magistrato istruttore n. 4732/13.4.2021, non hanno innovato significativamente il quadro valutato ed esposto nella citata deliberazione n. 2/2021, rimanendo l'ente silente sui chiarimenti di maggiore peso richiesti per valutare a fondo il PRFP.

Talché, con la relazione prot. n. 5695/5.5.2021 di deferimento del controllo in adunanza pubblica, acclusa alla convocazione-ordinanza n.52/2021 del 10.6.2021, si è tornato a chiedere il valido contributo informativo all'ente, sui restanti 14 profili finanziari aventi refluenze sul PRFP rimasti inevasi.

Anche le memorie strumentali all'adunanza pubblica del 29.7.2021, qui protocollate con il n. 0423/22.6.2021, e le precisazioni fornite durante la trattazione orale in contraddittorio pubblico, non hanno chiarito diversi aspetti parecchio significativi per comprendere con esattezza l'azione che vuole intraprendere l'ente per portare a compimento il percorso graduale di risanamento e ripristino degli equilibri di bilancio, che costituisce l'obiettivo primario del ricorso alla PRFP (cfr. n. 36/SEZAUT/2016/QMIG).

Tra le principali questioni rimaste impenetrabili, anche all'esito dell'attività istruttoria integrativa realizzata dalla Sezione, è comparsa quella relativa al duplice stato di dissesto in cui tutt'ora gravita l'ente, come, in prima battuta, sembra emergere dal contenuto del sito istituzionale dell'ente.

Situazione su cui non si è fatta chiarezza nemmeno a seguito di interlocuzione con il competente l'Assessorato della Regione siciliana.

Infatti, quest'ultimo, con la nota n. 4901/15.4.2021 ha riscontrato la richiesta di questa Sezione n. 4653/12.4.2021, e pur esprimendo disponibilità per una specifica azione volta ad ottenere notizie in merito, ha riferito di non possedere informazioni dettagliate, per quanto a conoscenza che il Comune di Palagonia stazionava in situazione di bilancio stabilmente riequilibrato (cfr. artt. 662 ss. Testo sugli ee.ll. ex art. 26 della L. r. n.30/2000), senza, rispettare la tempistica di approvazione dei fondamentali documenti contabili.

Difficoltà provata dal fatto che con i DD.D.G. n. 295/2020 e n.402/2020 la Regione ha dovuto nominare Commissario *ad acta* che, "senza la necessità di ricorrere alla sostituzione degli organi comunali", ha spinto e ottenuto l'approvazione del rendiconto 2019 (cfr. BDPA atto n.50/23.12.2020).

5- Dissesto del Comune di Palagonia

Il PRFP di Palagonia non riferisce alcunché in merito, per quanto la delibera n. 88/31.12.2019, sebbene con eccessiva sinteticità, affermi “ [..]il dissesto finanziario dell'Ente, approvato con deliberazione consiliare n. 200 del 04/06/2014, ha avuto durata dall'01/01/2014 al 31/12/2018.”

Qualche cenno si rinviene in un atto allegato al PRFP, cioè a dire la relazione del competente Assessore comunale al rendiconto 2019, che riferisce : “[..]a seguito della critica situazione finanziaria in cui versa l'ente, dalle cui procedure di dissesto non risultiamo essere del tutto fuoriusciti” .

Ai sensi del combinato disposto degli artt. 1, co.1, e 6 del D.Lgs. n. 33/2013, anche il sito web istituzionale appare carente in parte qua.

Maggiori incognite in ordine all'assenza di una corretta gestione delle risorse proprie del bilancio stabilmente equilibrato, rispetto a quanto stabilito nel relativo decreto M.I., e dall'attività dispositiva di pagamenti realizzata dall'OSL, sono sorte alla luce del parere del *revisore* sul detto PRFP (cfr. verbale n. 08 del 30.12.2019), nella parte che individua le cause determinanti lo squilibrio economico-finanziario dando risalto “alle diverse criticità, preesistenti e concomitanti con il dissesto finanziario dell'Ente, approvato con deliberazione n. 200/4.6.2014, che ha avuto durata dall'1.1.2014 al 31.12.2018. A causa del dissesto l'Ente ha subito il blocco dei trasferimenti statali fino al completamento di tutti gli atti contabili, conclusosi alla fine dell'anno 2018 e, successivamente, nel corso dell'esercizio 2019, è stato oggetto di nuove azioni da parte di svariati creditori, i quali hanno promosso numerosi decreti ingiuntivi volti al recupero di passività arretrate” .

All'avvio della attività istruttoria integrativa, e anche oggidi, poiché l'esame del sito non restituisce una specifica parte dedicata al dissesto a cura degli Organi ordinari dell'ente in base alle competenze appositamente stabilite dalla legge, è apparso idoneo passare in rassegna tutti gli atti emanati dall'Organismo straordinario di liquidazione (d'ora in poi OSL) per provare a dare un senso logico alle notizie sparse nello stesso sito riportanti che l'ente è stato interessato da un “1° dissesto” a cui ne è seguito un secondo.

Attività di minuziosa ricerca divenuta necessaria visto che alle specifiche richieste avanzate, nel contesto della deliberazione n. 2/2021 e nella relazione di deferimento prot. n. 5695/5.5.2021, per ottenere ragguagli sull'argomento, l'ente è rimasto abbastanza refrattario.

Con le prime memorie, quelle sui chiarimenti richiesti con la deliberazione n.2/2021, l'ente ha rinviato alle stringate notizie contenute nella delibera n.

88/31.12.2019, ritenendo di evidenziare che *“l'amministrazione in carica è stata eletta a giugno 2017, come a significare la sua estraneità rispetto al dissesto.*

Si deve rammentare che, lo svolgimento del mandato amministrativo, salve espresse deroghe legali, poggia sulla regola della continuità dell'azione amministrativa, corollario del principio costituzionale di *buon andamento*, con gli effetti che grava sugli amministratori in carica il dovere/potere di conoscere il contesto finanziario dell'ente, e all'occorrenza darne conto alla Corte dei conti, sul principio che l'ente deve collaborare per fornire tempestivamente alla Sezione di controllo i documenti imposti dalla legge, ovvero richiesti in sede istruttoria (*ex multis* Sez. Veneto n. 24/2019).

Sui detti presupposti non assume assolutamente rilievo *“che l'amministrazione in carica è stata eletta a giugno 2017”*, senza considerare che dalla disamina è emerso una certa continuità soggettiva nella composizione degli organi *politici* del Comune, con inizio almeno dal 2014, anno in cui la compagine annoverava una certa percentuale di amministratori *“politici”* coincidenti con gli attuali.

Anche le ulteriori controdeduzioni, depositate in vista dell'adunanza pubblica, non si sono rivelate appropriate.

Infatti l'ente si è limitato a rappresentare che con nota prot. 6627/16.04.2019 ha chiesto al M.I. di conoscere se l'ente fosse giuridicamente uscito dal dissesto sul presupposto che lo stesso è stato deliberato con atto n. 200/4.6.2014, con bilancio stabilmente riequilibrato dall'esercizio 2014 come da deliberazione consiliare n. 43/4.11.2015, su deliberazione di Giunta municipale n. 27/2.3.2015, e che, a seguire, l'ente ha predisposto e approvato tutti gli atti contabili, dal bilancio di previsione 2014 a quello 2018/2020, compresi i relativi rendiconti.

Tralasciando osservazioni sul fatto che la richiesta al M.I. non ritraeva la effettiva situazione corrente, poiché il rendiconto 2019 è stato approvato con atto n. 50/23.12.2020 ed il ripiano del disavanzo di amministrazione 2019 con delibera n. 3/15.03.2021, viene in rilievo la risposta del M.I., prot. 36299/23.04.2019, affermando che l'ente dal 1.1.2019 non è più **da considerare in dissesto** e quindi non soggetto alle relative limitazioni.

La detta risposta ha argomentato ex art. 265, co.1, TUEL che dispone *“Il risanamento dell'ente locale dissestato ha la durata di cinque anni decorrenti da quello per il quale viene redatta l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato. Durante tale periodo è garantito il mantenimento dei contributi erariali”*.

Si rileva che solo in base ad una esegesi priva di oggettività, del tutto avulsa dalla restante disciplina sul dissesto, contenuta nel Titolo VIII del TUEL, è possibile concludere che il Comune di Palagonia ha realmente superato gli scompensi di necessaria trattazione dell'OSL, visto che tutt'ora il detto organo emana atti, come si dimostra nel successivo paragrafo.

Allo stato viene in evidenza un aperto contrasto con i precetti contenuti ai commi 2 e 3 dell'art. 265 del TUEL, considerato che le relazioni allegare ai rendiconti 2016, 2017, 2018 e 2019 non contengono l' " *apposito capitolo*" volto a " *referire sullo stato di attuazione*" delle prescrizioni contenute nel decreto di approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato, né sono rinvenibili atti a comprova che il *revisore* abbia riferito " *trimestralmente al consiglio dell'ente ed all'organo regionale di controllo*".

Venendo principalmente in rilievo che, anche il parere del *revisore* sul rendiconto 2019, prot. n. 6712/18.06.2021, non contiene cenni sul bilancio riequilibrato e sull'esecuzione delle prescrizioni che contiene, e la stessa mancanza sussiste nella relazione sulla gestione del rendiconto 2019, di cui atto giuntale 137/21.10.2020, pervenuto su BDAP con prot. 4191/07.01.2021.

Quanto sopra a fronte dei numerosi atti emanati dall'OSL dopo l' 1.1.2019, come riportati sul sito dell'ente, a monte rimanendo la disciplina recata dal TUEL in ordine alla modalità semplificate di accertamento e liquidazione dei debiti a cui l'ente ha aderito (vedi *infra*).

Con ciò rimanendo irrilevante la precisazione formulata dal *revisore*, in sede di adunanza pubblica, che l'ente gli ha conferito l'incarico a fine 2019.

Per gli effetti, correlando i doveri comportamentali prescritti nei citati commi 2 e 3 dell'art. 265 TUEL con la situazione di fatto sussistente, che includeva, e include ad oggi, il perdurante svolgimento dell'attività propria della funzione da parte dell'OSL, sfugge la logica posta a fondamento del quesito rivolto dall'ente al M.I., come innanzi accennato.

Dovendosi, inoltre, rilevare che l'ente, non ha tratto alcun insegnamento da gravi fatti inerenti, accaduti in passato a causa di una insufficiente e tempestiva vigilanza sull'attività dell'OSL.

Infatti, scandagliando il sito istituzionale è emerso che l'ente già in precedenza era pervenuto a dissesto finanziario, dichiarato con deliberazione consiliare n. 263/13.06.1994, con l'OSL sollevata dall'incarico, "per ritardo non giustificato

negli adempimenti di competenza”, tramite provvedimento della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali del 2 luglio 2014.

6- Attività dell’OSL.-Ripercussioni finanziarie sul PRFP

Nel tentativo di chiarire, sotto il profilo giuridico, la singolare situazione sussistente al Comune di Palagonia dove è manifesto che continuano a succedersi atti di gestione dell’indebitamento che ha dato luogo al dissesto, per quanto sia scaduto il termine di cui art. 265, co. 1, TUEL, è confacente segnalare, come premessa generale, che, l’ambito della competenza dell’OSL è stata oggetto di interpretazioni non pacifiche, almeno sino all’intervento della deliberazione n. 21/SEZ AUT/2020/QMIG, che, in continuità con il percorso logico intrapreso dalla deliberazione n. 12/SEZAUT/2020/QMIG, ha espresso talune considerazioni di ordine generale, sulla distinzione tra la "gestione ordinaria" e "gestione straordinaria", a cui si rinvia, in considerazione del principio di sinteticità degli atti valido anche in questo contesto.

Tanto premesso, la meticolosa analisi del sito dell’ente ha mostrato che l’OSL si è insediata il 17.12.2014, vista la deliberazione n. 200/04.06.2014 di dichiarazione del dissesto, alle condizioni indicate nella delibera n. 1/17.12.2014 comprendenti tra l’altro *“l’obbligo dell’amministrazione ordinaria, di riversare, alla gestione straordinaria di liquidazione, tutte le somme incassate a valere sulla gestione dei residui attivi, dal giorno successivo alla data di dichiarazione di dissesto”* fermo restando che *“non compete all’OSL l’amministrazione dei residui attivi e passivi relativi ai fondi a gestione vincolata”* nonché *“di richiedere formalmente all’istituto Tesoriere del Comune l’apertura di un conto speciale di tesoreria su cui confluiranno le risorse finanziarie necessarie per far fronte all’indebitamento con impegno a sottoscrivere apposita convenzione”*.

Nel 2015 l’OSL ha emesso gli atti da **n. 2/12.3.2015** a **n. 15/17.12.2015**, assumendo particolare rilievo il detto atto n. 2, di affidamento del servizio di tesoreria, e il n. 9/22.9.2015, di **attuazione della procedura semplificata per la gestione dell’indebitamento pregresso, con adesione fornita dall’ente** (cfr. atto n. 49/15.05.2015) **recante l’obbligo “di reperire/mettere a disposizione dell’OSL le risorse finanziarie per la liquidazione della massa passiva rilevata, ex art. 255[.] e art.269, co.2,[.] del TUEL [.] e, mediante l’utilizzo di tutte le possibili risorse utili al soddisfacimento delle passività che saranno ammesse dall’OSL”**.

Non è secondario rammentare che **la procedura semplificata, ex art. 258 TUEL, ricalca la ratio del concordato preventivo privatistico, con l’OSL che, valutata la convenienza delle facilitazioni previste dalla detta normativa, ritiene di estinguere le pretese vantate dai creditori tramite transazioni.**

In pratica, per compilare tempestivamente la redazione/approvazione del rendiconto di gestione, concludendo la procedura di dissesto in tempi rapidi, l'OSL offre ai creditori l'adempimento parziale del debito con liquidazione immediata, comunque entro 30 giorni dall'accettazione della transazione, *"offrendo il pagamento di una somma variabile tra il 40 ed il 60 % del debito"*, a fronte della rinuncia ad ogni altra pretesa, sussistendo, però, l'obbligo dell'OSL di accantonare *"l'importo del 50 % dei debiti per i quali non è stata accettata la transazione, elevato al 100 % per i debiti assistiti da privilegio"*.

Manifesto che, nel caso de quo, lo scopo di legge non è stato raggiunto visto che il dissesto formalizzato il 04/06/2014 perdura, di fatto, oggi, l'esame della precitata disposizione, nell'ambito di riferimento (cfr. artt. 252, 254 e 256) restituisce che la procedura ha lo scopo di isolare la massa attiva e passiva per consentire all'ente dissestato di tornare in equilibrio finanziario e all'OSL la estinzione delle partite attive e passive, rimanendo punto fermo della giurisprudenza amministrativa - valorizzato anche dagli altri plessi giurisdizionali (cfr. Corte cost. n. 269/98 richiamata dalla sentenza SSRR n. 32/2020)- che la parte dei debiti non soddisfatta dall'attività dell'OSL torna, al termine della procedura, a gravare sull'ente tornato *in bonis*.

In tale scenario si inseriscono i debiti riconosciuti con sentenza definitiva che l'OSL, a torto o a ragione, non ammette alla massa passiva (*ex multis* TAR Sicilia n. 2044/2020), con la conseguenza che è obbligo dell'ente *"di seguire l'ordinaria procedura di esecuzione della sentenza, a cominciare dal riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio, corrispondendo tale adempimento oltre che alle molteplici esigenze di controllo democratico, alla necessità di verificare il permanere degli equilibri di bilancio e di garantire il reperimento delle fonti di copertura"*.

Particolare rilevanza assume la detta sentenza del TAR dove rammenta che il sistema riconosce all'ente strumenti per contrastare le decisioni dell'OSL a cominciare dal "giudizio ad istanza di parte ai sensi dell'art. 172, co. 1, lett. d) Codice giustizia contabile", ovviamente quando, interfacciandosi con l'attività dell'OSL, percepisca un'operazione dubbia.

Circostanza, nel caso in esame di impossibile realizzazione, visto l'incontestabile disinteresse dell'ente verso l'attività dell'OSL, non sussistendo atti a comprova dell'osservanza dell'art. 265, co. 1 e 2, TUEL, come in precedenza rilevato alla fine del paragrafo 5.

Nel 2016, segnatamente il giorno 4 maggio, la Commissione ha pubblicato un avviso in ordine alla *"cessazione del mandato della Commissione Straordinaria di*

Liquidazione -1° dissesto", con allegata documentazione a supporto di carattere assai vago.

Sempre nel 2016, si contano atti OSL da n. 1/12.1.2016 a n. 14/18.10.2016, tutti volti, salvo il n. 7/7.6.2016 e il n. 10/30.8.2016, a liquidare compensi significativi ai componenti dell'OSL, o a soggetti, intranei ed estranei all'ente dissestato, con compiti a supporto e collaborazione dell'OSL tramite prelevamento delle *"somme dai fondi giacenti presso il conto di Tesoreria intestato alla Commissione Straordinaria di Liquidazione Palagonia - 2° dissesto - IBAN IT86S0871384100000000415543"*.

Passando agli atti OSL anno 2016 di maggiore significatività emergono:

- n. 7/7.6.2016 riguardante la necessaria accensione di mutuo ex art. 258, co. 2, TUEL, necessariamente da parte dell'ente dissestato, con oneri a totale carico di quest'ultimo, per un importo di € 2.486.519,70;

- n. 10/30.08.2016, riportante, tra le altre cose, che al 30.08.2016, risultavano *"presentate n. 1690 istanze di ammissione al passivo per complessivi € 26.479.743,73 così distinte: n. 479 istanze per € 996.570,58 riferite a crediti privilegiati; n. 86 istanze per € 9.637.285,00 riferite a spese relative ad investimenti ed espropri; n. 1125 istanze per € 15.845.888,15 riferite a crediti chirografari"*.

La stessa nota chiarisce che il rilevamento è avvenuto sulla base della passata nota OSL n. 10188/12.07.2016 diretta a sollecitare l'ente *"ad attingere ai benefici del D.L. n. 113/2016 che prevede, per i Comuni che hanno deliberato il dissesto dal 1.9.2011 al 31.5.2016, e che hanno aderito alla procedura semplificata[.], la possibilità di ottenere un'anticipazione da destinare all'incremento della massa attiva[.]"*.

Tuttavia, anche la più profonda disamina del contenuto del sito istituzionale dell'ente non ha permesso di individuare atti a specifica comprova che l'ente ha chiesto e ottenuto, e in che misura, l'anticipazione de qua.

Nel 2017 si rinvencono le delibere OSL da n. 1/ 21.2.2017 a n. 36/19 .12.2017, di cui un numero cospicuo per compensi significativi ai componenti dell'OSL, o a soggetti, intranei ed estranei all'ente dissestato, con compiti a supporto e collaborazione, ovvero, ancora, materiale inerente la procedura di liquidazione, con prelevamento delle *"somme dai fondi giacenti presso il conto di Tesoreria intestato alla Commissione Straordinaria di Liquidazione Palagonia - 2° dissesto - IBAN IT86S0871384100000000415543"*.

Secondariamente, atti volti a denegare l'ammissione di alcune poste alla massa passiva, atti di riconoscimento di debiti fuori bilancio, e atti di

liquidazione ai dipendenti comunali di somme, rilevanti nel totale, per salario accessorio anni 2010-2013.

Nel 2018 l'OSL ha portato la sua attività a livelli quantitativi in precedenza sconosciuti intervenendo le delibere da n. 1/16.1.2018 a n. 95/13.12.2018, continuandosi ad individuare atti di liquidazione ai dipendenti comunali di somme, rilevanti nel totale, per salario accessorio anni 2010-2013, numerosi atti di liquidazione per compensi ai componenti 'OSL, e soggetti, intranei ed estranei all'ente dissestato, con compiti a supporto e collaborazione, ovvero, ancora, per spese della procedura con prelevamento delle "somme dai fondi giacenti presso il conto di Tesoreria intestato alla Commissione Straordinaria di Liquidazione Palagonia - 2° dissesto - IBAN IT86S0871384100000000415543".

Il maggior numero di deliberazioni ha riguardato dinieghi di ammissione alla massa passiva, e, a seguire, riconoscimenti di debiti fuori bilancio.

Venendo al 2019, rimarcata l'aporia, in precedenza segnalata, che emerge accostando la regola posta dall'art. 265, co.1, TUEL con quelle recate dal comma 5 del precedente art. 258, l'OSL ha deliberato le questioni oggetto degli atti da n. 1/19.2.2019 a n. 39/26.11.2019, con ciò non confermando, sotto il profilo quantitativo, l'impegno profuso nell'anno precedente.

In tale contesto annuale, si intercettano delibere trattanti poste pecuniarie a carico del Comune di rilevante ammontare i cui esiti non appaiono ancora definiti, apparendo difficile comprendere se l'ente è tornato effettivamente, e in che misura, *in bonis* come da art. 265, co.1, TUEL.

Partendo dalla *ratio* principale dell'istituto, che è quella di eliminare le conseguenze negative, in termini patrimoniali e finanziari, degli "*atti e fatti di gestione*" antecedenti alla dichiarazione di dissesto, non si comprende se il Comune di Palagonia è in atto realmente *in bonis*, poiché definite, e quindi escluse dai bilanci *post* 2018, tutte le poste debitorie ricollegabili al dissesto.

Le perplessità sorgono per le questioni trattate nei seguenti atti dell'OSL:

- n. 5/19.02.2019 che, ex art. art. 194 comma 1, lettera a) TUEL, ha riconosciuto la legittimità del residuo debito fuori bilancio vantato dalla Sicilsaldo S.p.a, di € 1.235.845,25, e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, pari ad € 617.922,5, mediante transazione, della quale, tuttavia, non sono conoscibili gli esiti visionando il sito dell'ente;

- n. 2/19.02.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL, ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Giuseppe Di Mauro di €

21.898,0, e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione, della quale, tuttavia, non sono conoscibili gli esiti visionando il sito dell'ente;

- n. 1/19.02.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL, ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Carmelo Caliri di € 21.898 e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione, della quale, tuttavia, non sono conoscibili gli esiti visionando il sito dell'ente;

- n.07/19.03.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL, ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Umberto Di Giovanni di € 404.223,13, e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione, della quale, tuttavia, non sono conoscibili gli esiti visionando il sito dell'ente;

- n.14/02.04.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato dalla ditta Di Stefano Carmelo di € 18.289,60, e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione della quale, tuttavia, non sono conoscibili gli esiti visionando il sito dell'ente;

- n.13/ 02.04.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Malgioglio Vincenzo di € 23.482,18 e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione, della quale, tuttavia, non sono conoscibili gli esiti visionando il sito dell'ente;

- n. 12/02.04.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Passavanti Carmen per € 18.510 e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione, la realizzazione della quale non appare confermata mediante consultazione il sito dell'ente;

- n. 11/02.04.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Veronica Salvatore per € 29.200 e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione che, per quanto cercata nel sito dell'ente, non è stata pervenuta;

- n.17/23.04.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Riscossione Sicilia spa per l'importo, a seguito della decurtazione del 50%, di € 482.505,97 con relativa proposta di transazione diretta al detto creditore, che, tuttavia, dalla consultazione del sito dell'ente non risulta realizzata;

- n.22/02.07.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Vaccaro Mario di € 23.087, 82 e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione, la cui avvenuta definizione, tuttavia, non risulta reperibile nel sito dell'ente;

- n.24/23.07.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Riscossione Sicilia spa per l'importo di € 197.689,51 e, quindi, disposto il pagamento della detta somma a favore del Comune di Palagonia per onorare l'impegno, rimanendo, tuttavia, la definizione di detta operazione, alla luce della consultazione del sito dell'ente, di incerta attuazione;

- n. 29/3.9.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL, ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Francesco Cuscunà di € 59.393,66 e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione che, tuttavia, non è stata rinvenuta in alcuna parte del sito dell'ente

- n. 30/10.9.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL, ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Incontro Simone e Sabrina di € 26.779,74 e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione, la cui stipulazione risulta di incerto avveramento tramite visione del sito dell'ente;

- n. 38/19.11.2119 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Giuseppe Marletta di € 22.790 e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione, in merito alla quale valgono le medesime riflessioni esposte in precedenza;

- n. 39/26.11.2019 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Maria Strazzeri di € 24.031,91 e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione da considerare non stipulata, siccome non rinvenibile sul sito dell'ente.

Nel 2020, sorvolando sul gran numero di atti dell'OSL volti a pagare costi inerenti le spese di funzionamento della procedura, spesso mediante prelievo di somme dai fondi " *giacenti presso il conto di Tesoreria intestato alla Commissione Straordinaria di Liquidazione Palagonia - 2° dissesto - IBAN IT86S08713841000000041554*" (ex multis atto n. 7/13.2.2020 e n. 28/6.10.2020), si individuano provvedimenti OSL che, conclusa la fase del procedimento di riconoscimento di legittimità dei debiti fuori bilancio, risultano diretti a

saldare la posta con un'offerta percentuale al ribasso, a cui, tuttavia, non è possibile ricollegare l'avvenuto effettivo pagamento, nonché diversi rifiuti di ammissione alla massa passiva.

Accertata nell'anno in esame la sussistenza di atti OSL, dal n. 1/7.1.2020 al n. 40/1.12.2020, all'evidenza assai minori rispetto a quelli trattati nel 2018, quindi sintomatici di un impegno non improntato alla celerità imposta dal pluricitato art. 258, co.1, TUEL, la segnalata incompletezza procedimentale, emerge principalmente con riguardo alle deliberazioni dell'OSL:

- n. 17/5.5.2020 concernente riconoscimento debiti fuori bilancio a favore della ditta Poste tributi s.c.a.p. per 69.084,00 e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione la cui stipula non può ritenersi realizzata, poichè non presente sul sito dell'ente;
- n. 26/24.9.2020 che, ex art. 194 co. 1, lett.a) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da D'Avola Federico + 5 di € 176.035,6 e, ha proposto il pagamento ai creditori del 50% dell'importo, mediante transazione che non risulta stipulata consultando il sito dell'ente;
- n. 37/24.11.2020 che, ex art. 194 co.1, lett. a) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio di Salvatore Pompeo di € 42.173,77, e, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione da considerare non stipulata, poiché assente sul sito dell'ente.

Con riguardo alle dette poste valgono le riflessioni critiche esposte rispetto a quelle di pari caratteristiche individuate nel 2019.

Infine **con riguardo al 2021** vengono in evidenza le deliberazioni OSL da n. 1/19.1.2021 a n. 22/15.6.2021, che, considerato il tempo rimanente per la fine dell'esercizio, non possono essere ritenute espressive di una quantità sufficiente, se raffrontate alle performance raggiunte nel 2018.

Il contesto restituisce le stesse particolarità individuate nel 2019 e nel 2020, venendo in evidenza, ai fini che interessano soprattutto i seguenti atti OSL:

- n. 11/30.03.2021 che, esaminata la richiesta del tesoriere dell'ente (cfr. nota n.5302/17.3.2015) di essere ammesso allo stato passivo per ottenere la restituzione dell'anticipazione di cassa di € 1.411.367,24 per sorte capitale (inclusi tra i residui passivi al 31.12.2013) + € 22. 619,77 per interessi passivi fino al 31.12.2013 (non presenti tra i residui passivi del pertinente esercizio finanziario 2013), ha riconosciuto, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL, esclusivamente la legittimità del debito fuori bilancio per gli interessi passivi (i.e. €22.619,77), di conseguenza proponendo al creditore di stipulare transazione avente ad oggetto il 50% dell'importo.

Ferma la rilevanza delle disposizioni dell'art. 255, co. 10, TUEL, in ordine alle situazioni finanziarie che esulano dalla competenza dell'OSL, e sorvolando sulla consueta incertezza in ordine all'effettiva stipula delle transazioni, nel caso in esame sorgono difficoltà per comprendere se la rilevante posta debitoria di € 1.411.367,24 è ancora presente nel bilancio dell'ente, rimanendo assolutamente oscuro il titolo -richiesta con previa deliberazione della giunta e atto di affidamento- dell'anticipazione, nonché i motivi della pretesa di restituzione del tesoriere, a mente la disciplina dell'art.222, co. 1 e 2-bis, TUEL, da valutare in funzione dei richiami all'art. 195 TUEL che lo stesso contiene.

- n. 18/27.4.2021 che, ex art. 194 comma 1, lettera a) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato dalla società mediofactoring spa di € 131.210,72 e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione la cui stipula non può ritenersi realizzata, siccome non rinvenibile sul sito dell'ente.

- n.20/15.6.2021 che, ex art. 194 comma 1, lettera e) TUEL ha riconosciuto la legittimità del debito fuori bilancio vantato da Landro Basilio Giuseppe di € 40.080,00 e, per gli effetti, ha proposto il pagamento al detto creditore del 50% dell'importo, mediante transazione la cui stipula non può ritenersi realizzata, siccome non rinvenibile sul sito dell'ente.

Le restanti deliberazioni non analizzate atomisticamente riguardano il pagamento di spese connesse alla procedura, il pagamento di debiti fuori bilancio riconosciuti legittimi per importi modesti e situazioni non ammesse al passivo della procedura.

Senza valutare uno ad uno i plurimi atti OSL del tipo descritto nella precedente proposizione, viene in rilievo un quadro che non permette di capire se e in che misura con la fine della condizione di ente dissestato (*cf.* art. 265, co.1, TUEL) siano permasti tanto debiti non adempiuti tempestivamente, o entro gg 30, secondo le modalità prescritte dall'art. 258 TUEL, quanto posizioni debitorie ricollegabili al dissesto non ancora distintamente valutate in seno alla procedura semplificata.

Richiamate le perplessità in ordine al fatto che la procedura, per quanto semplificata, appare ancora in svolgimento, siccome caratterizzata da una lentezza che non trova spiegazioni, e da interruzioni della funzione parimenti impenetrabili (*i.e.* frequenti cambi dei membri dell'OSL), il punto cruciale che viene in rilievo è l'assenza di ordine nella redazione del sito dell'ente con riguardo alla gestione straordinaria, che è ragionevole ritenere significativo di un greve disinteresse nei riguardi del dissesto, rimanendo praticamente impossibile precisare con chiarezza il "netto «discrimen» tra [...] la gestione

dell'Ente «in bonis» e [...]la gestione dissestata”, individuato, in linea di principio, dalla citata deliberazione 12/SEZAUT/2020/QMIG.

Infatti, anche la più approfondita consultazione del sito non ha permesso di individuare la “parte chiaramente identificabile della sezione «Amministrazione trasparente» riportante i dati circa l'utilizzo delle risorse pubbliche, con indicazione della [...] tipologia di spesa sostenuta, dell'ambito temporale di riferimento e dei beneficiari” imposta dall'art. 4-bis del D.Lgs. n. 33/2013.

La mancata conformità del sito istituzionale del Comune di Palagonia ai precetti dell'art. 6 del menzionato D.Lgs. n. 33/2013 che impongono a qualunque ente locale di assicurare informazioni di qualità, rispettando gli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge, “assicurandone l'integrità, il costante aggiornamento, la completezza, la tempestività, la semplicità di consultazione, la comprensibilità, l'omogeneità, la facile accessibilità[...] non ha permesso a questa Sezione di stabilire con certezza i risultati finanziari ottenuti dall'amministrazione ordinaria, curata dalla Giunta e dal Consiglio dell'ente, durante la sincrona gestione “dissestata” condotta dall'OSL.

Ovviamente, i dubbi aumentano, valutato che, ex art. 265, co.1, TUEL, l'ente dal 1.1.2019 “non è più da considerare in dissesto”, con le due distinte gestioni, conseguentemente, estinte, circostanza non sussistente nel caso in esame.

Più in generale sorgono serie perplessità circa la rimozione, a cura della gestione ordinaria, delle cause e delle circostanze che hanno portato al dissesto per evitare che in futuro si ripresentino.

A non dire d'altro, il PRFP riflette una gestione ordinaria, condotta in parallelo con quella dell'OSL, nel cui ambito gli organi istituzionali non hanno adottato esattamente gli interventi strutturali ed organizzativi previsti, ex art. 259 TUEL, nel bilancio stabilmente riequilibrato come da atto n. 43/4.11.2015, oltre a non essersi sufficientemente interfacciati con l'attività dell'OSL.

Infine, non si possono sorvolare due fatti che suscitano ulteriori incertezze.

Innanzitutto, è ragionevole prevedere, viste la quantità di determinazioni dell'OSL che hanno negato l'ammissione al passivo di parecchie ragioni creditorie, lo svilupparsi di un contenzioso sottoposto a scrutinio del Giudice ordinario, in applicazione del consolidato riparto di giurisdizione valevole in materia (cfr. Cons. Stato 712/2018).

Sotto l'aspetto pratico, la questione è foriera di implicazioni negative per le finanze dell'ente valutato che, qualora il giudice ordinario riconosca la spettanza del credito estromesso dall'insinuazione nella massa passiva -che peraltro, ex art. 258, co 3, TUEL avviene solo su “una sommaria deliberazione sulla fondatezza del credito vantato”-, il debito riacquista attualità e concretezza in

materia di equilibrio di bilancio, e, più in generale, di scritture contabili e scelte finanziarie da adottare anche a molta distanza dalla decisione OSL.

In secondo luogo, è ragionevole riconoscere un valore fortemente indicativo del disinteresse dell'amministrazione ordinaria a ricondurre celermente *ad unicum* le gestioni separate, considerato che dalla copiosa quantità di atti esaminati non emerge alcuna iniziativa dell'ente volta a contribuire, con risorse ordinarie, al ripiano della massa passiva, integrando la massa attiva con la "quota dell'avanzo di amministrazione non vincolato", formatosi sul bilancio della gestione ordinaria (cfr. art. 255, co.11 TUEL).

Con l'aggiunta che, il detto contributo, ex art. 268-bis, co.5, TUEL è obbligatorio nel caso in cui si debbano, con la medesima procedura, affrontare ulteriori passività, alla stregua del fatto che, spirato il quinquennio imposto dalla legge per attuare il bilancio stabilmente riequilibrato, non sono rinvenibili azioni volte all'applicazione dei restanti commi del citato art. 268-bis, che disciplinano i casi in cui "l'OSL non possa concludere entro i termini di legge la procedura del dissesto" ovvero "abbia approvato il rendiconto senza che l'ente possa raggiungere un reale risanamento finanziario", con modalità sottoposte ad attività tutoria del M.I.

7- Il PRFP prospettato dal Comune di Palagonia con la deliberazione n. 88 del 31 dicembre 2019

Il piano in esame ha individuato la quantità/qualità della massa passiva da ripianare, e inoltre le misure di risanamento da adottare, come sinteticamente riportate *ut supra* al paragrafo 3, cioè con modalità non apprezzate favorevolmente nella relazione finale della Commissione.

Invero, come prima accennato, il contenuto del PRFP formulato *ab initio* dal Comune *de quo* è risultato assai distante dalla *ratio* legislativa dell'istituto, come ordinatamente illustrata nelle linee guida, e accluso schema istruttorio, di cui alla deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR, nonché analizzata, alla luce dei consolidati orientamenti della giurisprudenza, nel paragrafo 1.

L'impegno profuso, in fase istruttoria, dalla Commissione del M.I. volto a chiarire i molteplici aspetti di dubbia compatibilità del PRFP con il quadro legale, è rimasto privo di risultati per i motivi esposti nel paragrafo 3.

Neanche l'integrativa attività istruttoria condotta da questa Sezione ha dato esiti fruttuosi, poiché l'ente ha fornito chiarimenti, anche durante l'adunanza pubblica, su profili del PRFP di scarsa rilevanza al fine di valutarne la tenuta fattuale e giuridica, valendo al riguardo le osservazioni del paragrafo 4.

Invece, guardando ai fatti minutamente riferiti nei paragrafi 2, 5 e 6, emerge un ente, espressivo, pur nel susseguirsi degli anni, di una componente politica

ed amministrativa, non incline a ricondurre il sistema finanziario-contabile del Comune entro le regole imposte dalle norme di settore alla luce dei principi costituzionali di coordinamento della finanza pubblica, e più in generale al *buon andamento* imposto dall'art. 98 Cost.

Non appare, quindi, inappropriato, nell'evocare e fare propri i moniti della deliberazione n. 326/2013, in ordine alla responsabilità erariale, rammentare il fermo orientamento della Consulta in merito ai principi di "responsabilità di mandato" e "dell'equità intergenerazionale".

In linea con le riflessioni contenute in pregresse occasioni (*ex multis* sentenze costituzionali n. 49/2018 e n. 18/2019) la sentenza costituzionale n.80/2021 ha ricordato il principio secondo cui "[..]la trasparenza dei conti risulta elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori, [..].

La ricostruzione dei fatti evidenziata in precedenza restituisce una reiterata azione amministrativa non improntata a *buon andamento* e al rispetto delle regole recate dall'armonizzazione contabile, che non è riuscita a rimettere a posto i conti durante il periodo di bilancio stabilmente riequilibrato, derivandone, in via presuntiva, che l'ente non ha rispettato le auto-limitazioni contenute nella deliberazione consiliare n. 43/4.11.2015, su deliberazione giunta n. 27/2.3.2015, nella formulazione scaturente dall'approvazione ministeriale (cfr. decreto M.I. 23.12.2015, notificato al Comune il 20.1.2016).

Cionondimeno, anche dopo avere esaminato il sito dell'ente da ogni angolazione non è stato possibile conoscere l'esatta perimetrazione assunta dal bilancio stabilmente riequilibrato come approvato dal M.I.

Infatti, l'insufficienza e il disordine con cui è curato, anche riguardo a tale basilare informazione, il sito WEB del Comune di Palagonia, ha permesso di individuare esclusivamente la deliberazione n.27/2.3.2015, (cfr. [.file:///C:/Users/ALESSA~1/AppData/Local/Temp/BILANCIO%202014.pdf](file:///C:/Users/ALESSA~1/AppData/Local/Temp/BILANCIO%202014.pdf))

e un gran numero di atti connessi, ma non l'integrale decreto con cui il M.I. ha approvato l'ipotesi di bilancio di previsione 2014 stabilmente riequilibrato, con ciò rimanendo preclusa l'attività di questa Sezione volta a verificare se l'approvazione è avvenuta con prescrizioni che l'ente non ha adempiuto.

Ciò premesso, si esamina il PRFP articolando la verifica in sezioni, secondo la metodologia seguita dallo schema istruttorio accluso alla deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR, mettendo in evidenza i fattori rilevanti per valutare il PRFP, nei termini esposti nel paragrafo 1, sottaciuti/trascurati dall'ente sia

nelle ultime memorie depositate in replica al deferimento, sia nel contraddittorio svolto durante l'odierna adunanza pubblica.

7.1- Adempimenti propedeutici alla predisposizione del piano e tempistiche

La Commissione non è riuscita a comprendere l'effettiva durata del PRFP, poiché l'ente ha fornito risposte incongrue ai chiarimenti chiesti in merito, avvisando, infine, lo stesso ente di avere in progetto "[.]la riformulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale articolandolo in 20 anni".

L'estrema vaghezza connotante il PRFP sotto tale fondamentale aspetto, ha indotto questa Sezione a chiedere al Comune di indicare definitivamente l'anno d'inizio e la durata del PRFP, risolvendo l'incoerente enunciazione contenuta nel documento, siccome inclusivo di dati indicanti la durata di anni 10, con inizio nel 2020 e fine nel 2029, e, al contempo, alcuni elementi in ordine al ripiano del disavanzo di amministrazione, comprendenti anche il 2019.

L'incertezza in merito al decorso del PRFP, è stata riscontrata dall'ente (cfr. nota registrata al prot. Cdc n. 5065/21.04.2021 in risposta ai quesiti posti della deliberazione n.2/12.01.21 e seguente sollecito del magistrato istruttore inoltrato in data 13.04.21), con la seguente testuale replica: "La durata del piano di riequilibrio finanziario 2020-2029 allegato alla delibera di c.c.n.88/31.12.2019 è pari ad anni 10, con nota del 26.02.2021 dove si è chiesto proroga alla predisposizione dei documenti si è chiesto altresì di dilatare il piano in anni 20" che, benché non caratterizzata da rigore espositivo, conferma la durata del piano in anni 10 lasciando intendere la decorrenza dal 2020.

Tralasciando di trattare nuovamente la richiesta dell'ente di "dilatare il piano in anni 20", sulla cui irritualità si è detto al paragrafo 1, per completezza espositiva va rilevato che la proroga richiesta dall'ente per la "predisposizione dei documenti" è, nei fatti, intervenuta, siccome la replica ai chiarimenti richiesti con deliberazione n.2/12.01.21 è pervenuta a termini da tempo spirati, senza obiezioni sollevati da questa Sezione.

Ipotizzato che il primo anno di decorrenza del PRFP sia il 2020, viene in gioco la prima perplessità alla luce delle disposizioni delle linee-guida dove precisano: "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 topici della gestione[.]"aggiungendo "Anche se tali adempimenti non sono espressamente richiesti dalla disciplina procedimentale per la definizione del piano di risanamento, essi rappresentano essenziali ed imprescindibili elementi

istruttori la cui mancanza si riverbera sulla valutazione della congruenza, ai fini del riequilibrio, dello strumento di risanamento”.

Infatti il PRFP è stato adottato con deliberazione consiliare n. 88/31.12.2019, in rapporto alla scelta adottata con la anteriore deliberazione n. 45/4.10.2019, con il rendiconto dell’esercizio 2019 ancora lontano dall’essere formalizzato, visto che è stato approvato con deliberazione n. 50/23.12.2020 compulsata dal *Commissario ad acta* nominato dalla Regione.

La circostanza conferma la permanenza dell’incisivo rilievo esposto dalla Commissione, sopra trascritto al paragrafo 3, in ordine all’assenza di un “punto iniziale di riferimento” certo a cui rapportare la realizzabilità del PRFP.

Se l’ente ha assunto come “punto iniziale di riferimento” il rendiconto 2018, approvato con la deliberazione n. 51/4.12.2019, vengono immediatamente e direttamente in rilievo i dati del bilancio stabilmente riequilibrato, ancora in piena operatività nel detto esercizio 2018, con la conseguenza che il PRFP andava conformato con chiarezza sui relativi fattori e su quelli del successivo rendiconto 2019, espressivo di un bilancio *in bonis* (cfr. paragrafo 5), circostanza non ravvisabile a seguito della disamina dei dati acquisiti.

Rinviando al seguente paragrafo 7.2. l’esame della grave anomalia derivante dal mancato inserimento nel PRFP dei dati inerenti il rendiconto del 2019 nella loro completezza, obbligo di precisione impone di rilevare che le informazioni in ordine all’approvazione dei rendiconti 2018 e 2019 sono stati tratte dalla BDPA, poiché sul sito dell’ente sono presenti notizie ferme all’approvazione dello schema di Giunta sul rendiconto 2018 rubricato *“riapprovazione dello schema di rendiconto della gestione 2018 e relativi allegati e ripiano del mancato rispetto del piano di rientro triennale (cfr. atto n.159/28.11.2019)”* mentre alcunché compare per il rendiconto 2019 fatto oggetto di urgente sollecito dalla PEC 19.12.2020 del *Commissario ad acta*.

Peraltro, l’approvazione di entrambi i rendiconti, 2018 e 2019, è avvenuta con un importante ritardo rispetto alla tempistica legale, in un contesto di sicura conoscenza del civico consenso di una situazione di forte criticità finanziaria e squilibrio strutturale non superabili con gli ordinari strumenti legali.

Infatti, nel verbale della seduta di approvazione del rendiconto 2018 è chiaramente rilevato che il relativo atto di competenza del revisore è arrivato in ritardo con impossibilità di verificare i dovuti atti a supporto, peraltro non “reperibili all’albo pretorio on line”, rimanendo accertata la condizione di dissesto e la contestuale difficoltà ad incassare “€ 5 milioni sull’IMU, e € 5 milioni sull’acquedotto” con complessivi € 16 milioni di debiti. *La cittadinanza deve essere messa al corrente [..] le PO hanno comunicato che non c’erano debiti fuori*

bilancio invece nella relazione il Ragioniere dice che" ne sussistono per oltre 3 milioni "Quindi le PO sino a 4 mesi fa dichiaravano il falso" .

Non meno indicativa, sebbene più sintetica, è la discussione occorsa in sede di approvazione del rendiconto 2019, visto che il relativo verbale riporta "Questo Comune ha ritardi dei pagamenti. E' nel suo DNA.[.] lo scorso anno in questo stesso periodo si parlava di PRFP e le forti criticità sulla sua sostenibilità derivavano proprio dal timore dalla bassa riscossione dei tributi".

7.2.- Fattori e cause dello squilibrio

Sotto questo profilo, a mente le precedenti osservazioni, si evidenzia il difetto di una istruttoria esaustiva che, in apice, inficia l'attendibilità e la congruità del PRFP, con una portata ben più ampia di quella risultante dalla sommatoria delle singole anomalie-irregolarità dedotte nei paragrafi precedenti.

Infatti, anche a seguito delle ultime memorie presentate dall'ente non risulta effettuato lo specifico, attendibile ed esaustivo *focus* sui "Fattori e cause dello squilibrio" che permette di valutare la fattibilità del PRFP, rimanendo le osservazioni fornite dall'ente in ordine agli effetti del peggioramento della situazione finanziaria a causa della crisi pandemica da COVID 19 -che rende difficile, tra le altre cose, l'incremento delle percentuali di riscossione delle entrate proprie- smentite dagli elementi ricavabili dalle delibere di questa Sezione riportate al paragrafo 2 e dai fattori finanziari riportati nel rendiconto 2018, e atti allegati, nonché da quelli del rendiconto 2019.

Dai detti atti emerge con chiarezza che l'ente gravitava in situazione di grave crisi finanziaria molto prima della diffusione del COVID 19.

Il principale argomento logico-giuridico che contraddistingue la presente pronuncia è rinvenibile nella mancata sufficiente considerazione nell'ambito del PRFP dei fattori contabili e finanziari rinvenienti dal rendiconto 2019, con l'ente non collaborativo, *in toto* ovvero in parte, alle richieste di chiarimenti ricevute durante l'attività istruttoria.

Sono rimaste, in *parte qua*, senza seguito le relative domande poste inizialmente dalla Commissione (*cfr.* M.I n. 0068634/12.08.2020→risposta del Comune acquisita al protocollo M.I. n.0072314/10.09.2020).

Invece, quelle fornite alle suppletive richieste di questa Sezione (*cfr.* deliberazione n.2/2021 con replica al protocollo Cdc n. 5065/21.04.2021) non sono apparse idonee a dare un reale apporto informativo.

L'ente ha trasmesso solo alcuni documenti tra quelli richiesti (ad esempio l'approvazione del rendiconto 2019 -atto n. 50/23.12.2020- e la delibera giunta di mero schema di approvazione del bilancio 2020/2022 -atto n.

33/9.04.21-), e, parimenti, ha redatto solo una parte dei prospetti, di necessaria compilazione, contenuti nello schema istruttorio accluso alle linee-guida, in precedenza rimasti incompiuti.

La risposta fornita, non ha dato sufficiente conto del motivo per cui il PRFP ha stimato scarsamente i dati del rendiconto anno 2019, con avvio della procedura a partire dal 2020.

Le successive memorie dell'ente, nota n. 10423 del 22.6.2021, sono apparse meramente adempimentali, trascurando le argomentazioni esposte nella relazione/atto di deferimento in adunanza pubblica (cfr. atto n. 5695/5.5.2021), recanti l'invito all'ente di valutare "le concordanti indicazioni delle SSRR e della Sezione delle autonomie della Corte dei conti sulla necessità di una «visione dinamica» della situazione contabile dell'ente alla luce del sopravvenuto rendiconto 2019 e del connesso ripiano del disavanzo".

Tirando delle prime conclusioni, si osserva una procedura di riequilibrio mancante dei più attuali fattori finanziari e patrimoniali, con formazione di uno scarto temporale, il 2019, fra l'entrata in vigore del PRFP e il momento in cui l'ente ha valutato gli elementi su cui lo stesso deve poggiare.

In pratica si rileva un PRFP in contrasto con le riflessioni giuridiche esposte nel paragrafo 1, riprese anche dalla più recente giurisprudenza delle SSRR.

Ad esempio la sentenza n. 32/12.11.2020, che ribadisce l'obbligo dell'ente di poggiare il PRFP su solide, veritiere e attuali fondamenta, quanto a ricognizione della massa passiva, come del resto ricavabile anche dalla sentenza SSRR n. 18/31.7.2020 che individua nel PRFP una totalizzante misura correttiva prospettata dall'ente sulla base di una veritiera e completa ricognizione dei fattori/valori di squilibrio.

A seguito della disamina delle memorie e dei documenti depositati in obiezione ai rilievi formulati nella relazione prot. n. 5695/5.5.2021, e dei chiarimenti forniti dall'ente in adunanza pubblica, il PRFP appare privo di una puntuale e veritiera ricognizione dei principali fattori di squilibrio, non risultando possibile stimarne gli effetti negli anni di svolgimento della procedura, nonché misurare con esattezza una serie di grandezze quantitative e qualitative, finanziarie e patrimoniali, sulle quali commisurare l'attendibilità del PRFP nell'insieme e delle singole misure di risanamento.

Continuano a persistere incertezze circa l'attendibilità e la linearità dei legami intercorrenti tra i fattori previsti nella **Sezione I-punto 5** schema istruttorio, come segnalato ai punti 4, 5 e 6 della deliberazione n.2/2021, e ribadito nell'atto n. 5695/5.5.2021, di supporto al deferimento in adunanza pubblica,

L'atto di deferimento ha segnalato incoerenze tra la massa passiva da ripianare e il disavanzo al 31.12.2018, "emergendo € 3.903.783,88 quale quota residua dell'extra-deficit da riaccertamento straordinario dei residui, di € 4.504.366,00 [cfr. deliberazione n.142/13.10.2016, con ripiano trentennale, dal 2015 al 2044, disposto dalla deliberazione n.56/15.12.2016 per quote annuali di € 150.145,54 e ripianato al 31.12.2018 per 4 rate e un totale parziale, nel periodo 2015-2018, di € 600.582,12], a fronte di un prospetto dimostrativo del relativo risultato di amministrazione privo di uno specifico accantonamento riconducibile ad esso".

Scarsità di concordanza, tra i fattori posti in relazione, resa più incisiva dal fatto che "l'ente da un lato ha computato nelle passività da ripianare l'intero extra-deficit residuo (€ 3.903.783,88) e, dall'altro a PRFP in esecuzione, dal 2020 al 2029, ha previsto di ripianare soltanto le quote corrispondenti agli esercizi compresi nel Piano medesimo per un totale di € 1.501.455,40 (€ 150.145,39 x 10) mentre della restante parte è previsto il ripiano nei successivi anni dal 2030 al 2044".

Ancora, si è rilevata aggiuntiva incongruità, idonea ad appesantire la rilevata disconnessione logica nella misurazione della massa passiva da ripianare, poiché nel PRFP e nei documenti allegati la detta grandezza è risultata differente: in taluni casi di € 22.004.063,53, e in altri di € 19.601.735,05.

Le ultime memorie dell'ente, qui registrate con il n. 0423/22.6.2021, si sono limitate a riportare quanto già nel PRFP (cfr. pag. 35) prospettato, mediante tabella riassuntiva del ripiano del disavanzo risultante al momento dell'approvazione del rendiconto esercizio 2018, che si trascrive alla lettera:

Quota residua da riaccertamento straordinario dei residui	3.903.783,88
Maggiore disavanzo da ripianare	2.377.383,18
Totale disavanzo	6.281.167,06

Composizione del disavanzo da ripianare nel PRFP - Nota di risposta ente 22.06.2021 - Valori in euro

Disavanzo da ripianare	3.903.783,88	2.377.383,18
Ripiano considerato dal PRFP dal bilancio 2020 al bilancio 2029 per quote annuali pari ad euro 150.145,54	-1.501.455,40	
Ripiano applicato al bilancio 2019		-1.285.086,19
Ripiano applicato al PRFP bilancio 2021		-292.296,99
Ripiano considerato dal PRFP dal bilancio 2022 al bilancio 2029 per quote annuali pari ad euro 100.000,00		800.000,00
Da ripianare negli anni dal 2030 al 2044	2.402.328,48	0,00

Ripiano disavanzi considerati nel PRFP - Nota di risposta ente 22.06.2021 - Valori in euro

Risulta, pertanto, confermato che la massa passiva individuata dall'ente ammonta ad euro 19.601.735,04 (22.004.063,52 - 2.402.328,48).

Cionondimeno, l'ente non ha dato chiarimenti convincenti, alla luce delle puntuali domande enunciate da questa Sezione, in merito alla collocazione dell'ammontare dell'extra deficit ancora da ripianare al 31.12.2018, nella considerazione che nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione del relativo esercizio non è individuabile uno specifico accantonamento riconducibile ad esso con la sola componente rilevante algebricamente costituita dal FCDE per € 9.388.847,46, emergendo, altresì, dalle evidenze documentali che l'ente computa nelle passività da ripianare l'intero extra deficit residuo (€ 3.903.783,88) e, al contempo, durante l'esecuzione del PRFP, dal 2020 al 2029, intende ripianare le sole quote corrispondenti agli esercizi considerati, si ripete 2020-2029, per complessivi € 1.501.455,40, con la restante parte da ripianare negli anni dal 2030 al 2044.

Ma l'aspetto del PRFP più inconsistente, quanto a verifica di congruità, attiene alle ricadute dell'approvazione del ripiano del disavanzo derivante dal rendiconto dell'esercizio 2019, pari ad € 10.625.412,45, come accertato dagli atti trasmessi dall'ente (cfr. deliberazione n.1/04.03.2021→parere revisore n.1/8.3.2021→deliberazione n. 3/15.03.2021), ascrivibile agli effetti della sentenza n. 4/28.1.2020 della Consulta, che ha dichiarato incostituzionali le disposizioni (cfr. art. 2, co. 6 del D.L. 78/2015 e art. 1, co. 814, L. n. 205/2017), che permettevano la cd. "sterilizzazione" contabile del FAL, utilizzando il relativo accantonamento della quota delle anticipazioni di liquidità non rimborsate al 31/12 dell'esercizio di riferimento da stanziare nel risultato di amministrazione per finanziare il FCDE, del pari oggetto di accantonamento come quota a sé stante del risultato di amministrazione.

L'assenza di una affidabile valutazione nel PRFP degli effetti derivanti dall'applicazione del detto meccanismo al rendiconto 2019, mette in evidenza i precedenti rilievi in ordine al rispetto dei principi di "continuità dei cicli finanziari" e "dinamicità dell'equilibrio di bilancio", e, circostanza di maggiore gravità, anch'essa analizzata ut supra, fa emergere la scarsa considerazione dei fattori finanziari dell'esercizio 2019, quali necessari componenti della ricognizione materiale costituente le fondamenta del risanamento.

Inoltre, portando l'attenzione sui debiti dell'ente verso terzi le perplessità sulla fattibilità finanziaria del PRFP aumentano, sulla base delle osservazioni esposte in merito alle interferenze ravvisabili tra la gestione ordinaria riequilibrata e quella straordinaria dissestata.

Come detto al paragrafo 6, l'insensibilità dell'ente a riscontrare le specifiche domande al riguardo, ha costretto la Sezione a passare in rassegna tutti gli atti emessi dall'OSL individuandone plurimi che non denotano negozi transattivi conclusi, ma fermi alla fase della proposta, in assenza di atti a comprova dell'avvenuta accettazione del creditore e successivo effettivo pagamento.

Ciò conduce alla ragionevole convinzione che, tali posizioni debitorie ancora vive siano state riversate nel PRFP in percentuale e non per intero, come impone la normativa e la massima giurisprudenza contabile.

Ovviamente, a mente l'esposizione affidata al paragrafo dedicato all'attività dell'OSL, sorgono maggiori dubbi in ordine al meccanismo e alla fonte di finanziamento per le partite debitorie in cui la proposta di transazione è avvenuta nel 2019, 2020 e 2021, quando l'ente non è "*più da considerare in dissesto e quindi non soggetto alle relative limitazioni[.]*", per importi, che con o senza la decurtazione del 50%, appaiono alquanto notevoli.

Particolare spicco ha assunto in tale contesto la richiesta del tesoriere dell'ente (cfr. nota n.5302/17.3.2015) di essere ammesso allo stato passivo per ottenere la restituzione dell'anticipazione di cassa di € 1.411.367,24, ricusata dall'OSL (cfr. atto n. 11/30.03.2021), sulla base dell'art. 255, co. 10, del TUEL.

Sulla natura di tale notevole posta ed eventuali riflessi finanziari sul PRFP, la Sezione non ha potuto compire analisi, a causa del silenzio serbato dall'ente.

I precedenti rilievi danno un senso alla ritrosia mostrata dall'ente nel documentare le transazioni considerate nel PRFP, come imposto dalle linee-guida, e dallo schema istruttorio **Sezione I punto 9.2.**

La logica della Sezione delle autonomie secondo cui "*Un profilo che attiene alla corretta programmazione di rientro dal deficit è quello che concerne il piano di estinzione dei debiti che deve risultare da uno specifico accordo con i creditori e non essere oggetto di un mero atto unilaterale dell'ente[.]*La mancata sottoscrizione, infatti, di un previo idoneo accordo con i creditori interessati costituisce carenza tale da rendere il piano di riequilibrio finanziario del tutto inattendibile, ove si determini il rinvio ad eventi futuri ed incerti della possibilità per l'ente di transigere o di rateizzare le sue passività[.]" è stata ignorata nel PRFP in esame.

Per gli effetti, la mancata trasmissione della documentazione attestante la sussistenza di esplicite manifestazioni di consenso scritto da parte dei singoli creditori, impone di comprendere nella massa debitoria del PRFP le relative poste per intero, e non secondo una dilazione dei pagamenti *ex uno latere*, in violazione della lettera dell'art. art. 243-bis, co. 7, TUEL, che permette esclusivamente "*un piano di rateizzazione[.]convenuto con i creditori*".

Non meno problematica si è rivelata l'individuazione dell'effettiva situazione finanziaria dell'ente sulla base degli **andamenti di cassa**, visto che l'ente inizialmente non ha fornito risposta ai quesiti recati dai punti 3.4, 3.5, e 3.6 della Sezione I dello schema istruttorio.

Durante l'attività istruttoria integrativa curata da questa Sezione, l'ente ha risposto, dapprima, che *“non sono state effettuate le determine relative alla cassa vincolata e che non si è avvalso dell'elevazione a 5/12 dell'anticipazione di tesoreria”* e, in prossimità della trattazione in adunanza, ha ribadito l'informazione specificando *“in riferimento al punto si conferma che non sono state effettuate le determine relative alla cassa vincolata all'1/1/2015, 2016, 2017 e 2018”*.

Viste le repliche, giova riassumere che la corretta determinazione del fondo di cassa è stata disciplinata dalla contabilità armonizzata (*cf.* punto 10 allegato 4/2 del D.lgs.118/2011).

Tra le altre cose la disciplina chiarisce che la quantificazione della cassa vincolata a fine esercizio è di competenza del responsabile del servizio finanziario dell'ente che la deve individuare con specifica determinazione.

La deliberazione n. 31/SEZAUT/2015/INPR, ha evidenziato l'importanza, al fine specifico di dare corretta applicazione all'art. 195 TUEL, dei precetti contenuti al punto 10.6 del citato allegato 4/2, affermando che la corretta gestione delle entrate vincolate, nella gestione di cassa, presenta “profili che, in ultima analisi, incidono sulla nodale questione della corretta rappresentazione della situazione finanziaria dell'ente e della salvaguardia degli equilibri di bilancio” quindi risulta decisiva *“una corretta ricostruzione delle risorse vincolate, in quanto incide sul risultato d'amministrazione, e, quindi, sulla veritiera rappresentazione di un effettivo avanzo, o, al contrario, di un disavanzo al quale deve essere data idonea copertura. [...] è opportuno, rammentare che l'art. 187, co. 1 TUEL, precisa che «...omissis ... nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188»”*.

Sulle premesse si ritiene che anche l'omessa determinazione della giacenza vincolata ininterrottamente dall'1.1.2015 all' 1.1. 2018, è idonea ad alterare la rappresentazione fornita nel PRFP in ordine alla situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente, oltre che confermare la persistenza dei rilievi contenuti nelle deliberazioni n.173/2013 e n. 326/2013 approfonditi al paragrafo 2.

Venendo alla *“Capacità di riscossione nel triennio precedente”*, di cui al punto 7 Sezione I dello schema istruttorio, l'interlocuzione avvenuta con l'ente durante il supplemento di attività istruttoria è stata infruttuosa, anche con riguardo alle controdeduzioni fornite in vista dell'adunanza pubblica.

Infatti, l'ente non ha completato la tabella del punto 7.2 titolata "*Dimostrazione degli esiti dell'attività di recupero dell'evasione tributaria*", limitandosi a ritrasmettere quella incompleta recata a pag. 13 del PRFP, e non ha fornito la relazione sul *trend* dei flussi di cassa che il magistrato istruttore (*cfr.* nota n. 5695/5.5.2021), ha consigliato di redigere per consentire alla Sezione di usufruire del maggiore apporto informativo per valutare l'incidenza di ogni singolo fattore finanziario sul PRFP.

Per capire il peso che assume l'assenza di una seria e documentata attività di recupero dell'evasione tributaria in un contesto programmatico-finanziario, con le proprietà descritte nel paragrafo 1, è necessario volgere l'attenzione alla Costituzione, segnatamente ai principi desumibili dagli artt. 23, 53 e 97.

La carenza, allo stato degli atti, di un tangibile impegno volto ad ostacolare il noto e atavico fenomeno, raffigura un modo di agire, innanzitutto, opposto ai principi costituzionali di solidarietà nell'adempimento degli obblighi tributari, che di fatto, agevola la parte della collettività amministrata insensibile al dovere "*di concorrere alla spesa pubblica in ragione della capacità contributiva*", e, in secondo luogo, idoneo a compromettere la sana gestione e la necessaria provvista di liquidità del Comune (art. 97 della Cost.).

E' noto che, l'evasione-elusione si consolida, in danno della sostenibilità economico-finanziaria dell'ente, sull'opinione sociale che l'amministrazione non si impegna a sufficienza nell'attività di contrasto, dimentica del fatto che le imposte non versate causano, oltre che mancanza di liquidità, una gestione dei residui attivi contraria ai principi della contabilità armonizzata.

Del resto, che l'esigenza di una maggiore cura nella riscossione delle entrate sia funzionale a garantire, necessariamente in chiave dinamica, l'equilibrio tendenziale del bilancio, è un principio consolidato presso le Corti, tanto più quando viene in evidenza un PRFP, *ut supra* paragrafo 1.

L'antecedente osservazione circa gli effetti negativi sui residui attivi di una azione insufficiente quanto a contrasto dell'evasione-elusione, permette di introdurre un altro argomento su cui l'ente si è astenuto dal fornire elementi conoscitivi utili, quello trattato al punto 8 Sezione I dello schema istruttorio.

Infatti, l'ente, durante l'interlocuzione istruttoria, ha provveduto a compilare integralmente le tavole del citato punto 8 in precedenza lasciate incomplete, ma non ha fornito la specifica relazione richiesta da questa Sezione in ordine "*alle difficoltà nella riscossione collegate al contesto socio-economico o ad aspetti organizzativi e operativi*", comunicando per ultimo "*[..] la difficoltà di riscossione dei residui si confermano gli aspetti organizzativi e operativi*".

Risaputo che, la capacità riscossione è condizionata sia dal contesto socio-economico che da recenti norme che, per tutelare i debitori, hanno depotenziato l'attività di riscossione, anche l'assenza della specifica relazione richiesta ha precluso l'acquisizione di un esaustivo patrimonio informativo.

Altro aspetto del PRFP rimasto non sufficientemente chiarito è stato quello dei *"Debiti fuori bilancio e passività potenziali"* di cui al punto 9 Sezione I.

Con riferimento ai debiti fuori bilancio, le articolate richieste di chiarimenti e di compilazione dei relativi prospetti dello schema istruttorio secondo completezza, per supplire alle carenze accertate nel PRFP presentato (cfr. deliberazione n.2/2021) non sono state riscontrate nelle controdeduzioni dell'ente, contenente solo la conferma dell'importo dei debiti fuori bilancio indicato nel PRFP di € 2.027.548,79.

Talché, nell'atto di deferimento in adunanza pubblica si sono replicate le stesse richieste, motivando sulla necessità di acquisire dettagliata relazione che realizzi le finalità a cui sono volte le indicazioni contenute nei punti 9.4.a nonché 9.4.b dello schema istruttorio.

Nella replica l'ente ha fornito la seguente risposta: *"Si conferma quanto indicato nel piano"*, astenendosi dal redigere e inoltrare la relazione richiesta.

Sul peso da attribuire all'assenza di trasmissione della documentazione a comprova della sussistenza di un negozio bilaterale sulla *"dilazione nel pagamento dei debiti verso terzi"* come prescritto al punto 9.4 b., si rinvia ai pregressi rilievi sulla carenza del PRFP rispetto ai quesiti contenuti al punto 9.2 **Sezione I**, peraltro connessi al punto 3 Sezione II di successiva trattazione.

La mancata redazione della chiesta relazione per individuare ogni aspetto di eventuali debiti fuori bilancio non riconosciuti mette in serio dubbio la rappresentazione del PRFP in materia, a mente i pregressi rilievi sull'emersione di elementi svelanti incroci tra la gestione *"dissestata"*, affidata all'OSL, e quella *"ordinaria"*, di competenza della Giunta e del Consiglio, sia nel periodo di vigenza del bilancio stabilmente riequilibrato, sia in seguito, quando l'ente è *ope legis* considerato *"risanato"* (cfr. art. 265, co.1, TUEL), benché, come accade nel caso in esame, l'OSL sia ancora operativa.

Anche sotto il profilo delle passività potenziali, il contraddittorio ha restituito un PRFP strutturato su una gestione talmente disordinata, che, alla fine, ha persuaso l'ente a fare qualche ammissione sulla sussistenza di dinamiche in contrasto con la scissione posta dalla legge tra bilancio dissestato e quello riequilibrato, come ricavabile dagli artt. 254, 255 e 259 del TUEL, che costituisce la regola anche in caso di procedura semplificata, ex art. 258 TUEL.

Alla specifica richiesta di trasmettere una relazione, in termini concreti e attuali, sullo stato del contenzioso (cfr. deliberazione n.2/2021) l'ente ha replicato limitandosi a rispondere: " [...]attualmente esiste contenzioso con i fornitori di energia elettrica per fatture già pagate dalla commissione dissesto e fatture non dovute, il tutto valutato per complessivi euro oltre 5 milioni non dovuti", aggiungendo nella parte finale delle memorie la seguente osservazione: " Si ritiene che il piano è sostenibile per la riduzione annuale di circa 1 milione di euro della spesa del personale a seguito dei pensionamenti [...]" a cui "si aggiunge la riduzione del contenzioso con Enel poiché una parte è stata pagata ed altra non dovuta, tale riduzione di contenzioso è valutata per complessive € 5 milioni".

Tuttavia, l'introduzione di tale elemento valutativo non è stata sufficientemente documentata.

Permanendo l'esigenza di acquisire una relazione idonea sull'argomento, con la relazione volta a deferire la questione in adunanza, il magistrato istruttore è tornato a chiedere delucidazioni nei termini e con le modalità descritte nel precedente atto rimasto non eseguito.

Nelle memorie funzionali al contraddittorio in adunanza l'ente ha osservato: "le cause di cui alle opposizioni ai dd.ii., aventi ad oggetto la contestazione nei confronti delle società cessionarie dei crediti relativi alla fornitura di energia elettrica, sono ad oggi pendenti dinanzi alle competenti autorità giudiziarie e per la quasi totalità delle controversie gli importi corrispondenti alle fatture contestate sub iudice sono al contempo oggetto di valutazione dell'OSL comportando una illegittima parcellizzazione del credito con la conseguente duplicazione di fatture. Inoltre, si evidenzia l'ulteriore aggravio di costi a carico dell'Ente che si trova costretto a difendersi dal momento in cui le medesime cessioni vengono illegittimamente azionate due o più volte realizzando un'illegittima parcellizzazione del credito" ponendo alla base delle asserzioni gli allegati da 7 a 21, nonché una tabella sintetica indicante le invocate questioni pendenti dinanzi alle autorità giudiziarie.

In aggiunta il Comune ha riferito che una riduzione di spesa è ascrivibile alla " riduzione del contenzioso con l'ENEL perché una parte è stata pagata e altra non dovuta. Tale riduzione di contenzioso è valutata per complessive 7.921.210,31 e a tal fine si allegano atti di opposizione ai dd.ii., ed istanze di ammissione alla massa passiva sottoposte contestualmente al vaglio dell'OSL (vedi punto 8)."

Ponendo l'attenzione sui dati esposti nella tabella acclusa nella memoria a cui si rinvia, indicativa della sussistenza di decreti ingiuntivi **per un totale di € 7.921.210,31**, i rilevi esposti al paragrafo 6 escono notevolmente rafforzati, siccome la detta considerevole somma può, a ragione, essere considerata come la ovvia ricaduta sul bilancio dell'ente del quadro finanziario che il magistrato istruttore ha desunto a fatica consultando gli atti pubblicati dall'OSL.

Peraltro, i dati riassunti in tabella risultano lacunosi siccome non danno sufficiente conto della fase in cui è giunta la procedura, apparendo conforme a legge che il creditore ottenuto il titolo esecutivo, è legittimato ad iniziare l'espropriazione forzata, con sicuri pesanti stravolgimenti durante la fase di attuazione del PRFP, che, per inciso, non contiene nessuna specifica misura correttiva *in subiecta materia*, nemmeno per contrastare l'affermata sussistenza di una "*parcellizzazione del credito*", che l'ente, vagamente, ascrive all'OSL, tuttavia solo adesso, a conferma delle riflessioni *ut supra* in ordine al progresso disinteresse dell'ente verso l'attività dell'OSL.

Nel ricordare che la consapevolezza della "*duplicazione di fatture*" può dare luogo a responsabilità erariale, come già rilevato, per altri profili, nella deliberazione n. 326/2013, occorre, altresì rammentare, che il favore legislativo verso il PRFP trova limite nella situazione di bilancio indicata all'art. 244 TUEL che impone la necessaria dichiarazione di dissesto, come confermato dalla sentenza delle SSRR n. 32/2018.

Ad ogni modo, la disamina del PRFP non ha individuato un adeguato accantonamento, in via prudenziale e prospettica, per le passività potenziali in discussione, relativi a contenziosi pendenti per decreti ingiuntivi di **quasi 8 milioni di euro**, con gli effetti che ne seguono in ordine alla sussistenza delle *misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio* previste dall'art. 243-bis, co. 6, TUEL (vedi *infra* paragrafo 7.2.).

Traguardando il PRFP da altra prospettiva, si deve osservare che l'ente resta esente dal riportare le molteplici informazioni richieste al punto 14 della Sezione I, relativo agli "*organismi partecipati*" esclusivamente nel caso in cui non detenga alcuna partecipazione.

Il PRFP sotto l'aspetto *de quo* non ha reso nessuna informazione idonea a comprendere lo stato dei rapporti finanziari con le *partecipate*, come indicato nei prospetti e nei quesiti posti al citato punto 14 della Sezione I.

Infatti, si è limitato a riferire che, come da delibera n.31/24.11.2017, ha interessi in 6 organismi, specificatamente: Kalat Ambiente S.R.R. Società consortile per azioni con quota di partecipazione del 10,87%; G.A.L. Kalat Società Consortile a responsabilità limitata con quota di partecipazione del 2,27%; Kalat Impianti S.r.l. Unipersonale con quota di partecipazione indiretta del 10,27%; Kalat Ambiente S.P.A. in liquidazione con quota di partecipazione del 10,66%; Agenzia di programmazione integrata in liquidazione con quota di partecipazione del 4,7%; Consorzio Area Sviluppo Calatino in liquidazione con quota di partecipazione del 5% e Consorzio ATO acque Catania in liquidazione con quota di partecipazione del 1,3%.

Dopo l'elencazione il PRFP asserisce esclusivamente: *“dalla documentazione rinvenuta dagli atti dell'ente si rappresenta che non sono stati trasmessi dati sui bilanci degli ultimi esercizi”* e nient'altro.

Vani sono rimasti gli sforzi di questa Sezione, e dapprima della Commissione del M.I., per arricchire il relativo patrimonio informativo, sulla considerazione che le ricadute finanziarie derivanti dalla gestione delle partecipate, soprattutto a seguito dei principi enucleati dal D.Lgs. n. 118/2011, formano oggetto di accurata analisi, durante la verifica di attendibilità del PRFP.

In proposito le linee-guida dispongono *“[...] al fine di superare le criticità correlate all'insorgenza di debiti fuori bilancio, maturati nelle more della procedura, che vanno ad incidere aggravando la massa passiva, ed in vista di una compiuta emersione di oneri latenti e di passività potenziali anche con riferimento agli organismi partecipati, [...], vanno operati specifici «focus» istruttori dei quali deve essere data evidenza formale, sì da favorire l'emersione e l'inclusione di tali elementi patrimoniali negativi nell'ambito dell'azione di risanamento. Il piano di riequilibrio, inoltre, deve necessariamente risultare coerente con le misure di razionalizzazione delle società partecipate, con i contratti di servizio e gli impegni assunti dall'ente nei confronti degli organismi partecipati, ovvero imposti ex lege quale socio, committente, finanziatore, garante, e ad ogni altro titolo”*.

E' il caso di osservare che la risposta dell'ente restituisce un'attività di *governance* sulle partecipate parecchio distante dal modello procedurale imposto dal D.Lgs. 175/2016, c.d. TUSP.

Infatti, è facilmente inferibile che, al momento della predisposizione del PRFP, dicembre 2019, il piano di riassetto di razionalizzazione delle partecipate preso ad oggetto è stato quello della delibera del novembre 2017, con ciò risaltando la violazione dei precetti posti dall'art. 20 del menzionato TUSP.

Per dare un contenuto al *“focus”* stabilito dalle linee-guida si è rivolta l'attenzione alla detta delibera n.31/24.11.2017, cercandola sul sito dell'ente.

La detta delibera non è stata rinvenuta, reperendo, invece quella n. 31/17.9.2020, rubricata *“ Approvazione Revisione Straordinaria - Piano di Razionalizzazione e Ricognizione delle società partecipate e delle partecipazioni societarie[.]”*, leggermente più dettagliata, benché obiettivamente difettosa avuto riguardo alla *ratio* del TUSP, rispetto alle insufficienti notizie trasmesse dall'ente in sede di attività istruttoria del PRFP.

Vista l'ampia estensione temporale della fase istruttoria, è incomprensibile il motivo per cui l'ente non abbia accluso alle controdeduzioni strumentali all'adunanza pubblica anche la citata delibera n. 31/17.9.2020.

Premesso che, sul sito dell'ente non sono state trovate altre notizie riguardo alle *partecipate* -apparendo il mancato inserimento in contrasto con l'art. 22 del D.Lgs. n. 33/2013, e con le disposizioni ANAC in materia di esercizio del potere sanzionatorio ex art. 47 del citato Decreto- per verificare possibili ricadute della gestione delle *partecipate* sul PRFP, si sono attinte notizie dalla banca dati della Camera di commercio.

L'accesso ha rivelato che al 31.12.2019, altrimenti da come riferito dall'ente, parecchie *partecipate* avevano già approvato il bilancio di esercizio 2018.

Ad esempio il bilancio di Kalat Ambiente S.R.R., nella parte dedicata alle operazioni con parti correlate, riporta, al 31.12.2018, un credito nei confronti del Comune di Palagonia di € 284.442,25, dovuto al mancato versamento della quota annuale per le spese di funzionamento.

Tale importo non è agevolmente rinvenibile nel PRFP, né si può trascurare il fatto che il successivo bilancio di esercizio, quello del 2019, rinnova, a identico motivo, il credito nei confronti della partecipante, ma lievitato ad € 350.044,60, e quello del 2020, ancora in aumento giungendo ad € 415.646,47.

Messe da parte le consuete difficoltà per reperire gli atti pertinenti, il particolare che maggiormente colpisce, nella precedente ricostruzione in ordine ai rapporti con le *partecipate*, è la costante inoperosità dell'ente nel contribuire alle spese di funzionamento della Kalat Ambiente S.R.R. (*cfr.* art. 8 dello statuto), con ciò, tralasciando il rischio di creazione di ulteriori contenziosi, compromettendo la sana gestione finanziaria della *partecipata*.

L'osservazione su esposta offre lo spunto per trattare l'ultimo aspetto rimasto oscuro dopo la disamina del PRFP in ordine ai "*Fattori e cause dello squilibrio*".

Viene in esame il punto 15 della Sezione I rubricato "*Spesa degli organi politici istituzionali*" trattato nel PRFP in maniera insufficiente, e rimanendo la situazione non chiarita anche in prossimità dell'adunanza pubblica di trattazione e durante lo svolgimento di quest'ultima.

Poiché il relativo quesito posto dalla Commissione del M.I. è rimasto inesitato, questa Sezione ha ribadito la necessità di ottenere le relative informazioni, partendo dalle conclusioni formulate dalla Commissione che si trascrivono: "*L'ente ha prodotto il prospetto dell'andamento delle spese di competenza per il funzionamento degli organi politici istituzionali nel triennio 2016-2018, da cui risulta una sensibile riduzione nel 2017 del tutto annullata dal più che consistente incremento nel 2018 (pari al 112,54% di quanto speso nel 2016). Per questo, ai fini della verifica del rispetto dei limiti imposti dalla normativa sulla riduzione dei costi della politica[.] è stato chiesto all'ente di integrare il prospetto con i dati dell'esercizio*

in corso al momento dell'adozione del PRFP (2019) e, soprattutto, di relazionare in merito alle ragioni dell'aumento. La richiesta non ha ottenuto riscontro”.

Valutando il fatto dal punto di vista del rispetto degli ordinari paradigmi di legittimità, l'assenza di risposta dettagliata ha reso difficoltosa la verifica.

Del resto, è emersa l'impossibilità di esaminare il profilo *de quo* tramite accesso al sito dell'ente, poiché si è constatato il mancato inserimento dei dati nel rispetto delle regole contenute nell'art. 21 bis della L. r. n.30/2000 che prescrivono: “1. [..], al fine di garantire la massima trasparenza nella PA, tutte le spese a carico dell'ente per i rimborsi e per i gettoni ai consiglieri comunali sono pubblicate nel sito istituzionale dell'ente.2. I comuni predispongono nei propri siti internet una sezione dedicata ai consigli comunali ed alle singole commissioni dove sono inseriti gli ordini del giorno, i verbali delle commissioni e dei consigli, l'orario di inizio e di fine delle commissioni e dei consigli”.

Con ciò, sussistendo margini per scrutinare, nelle competenti sedi, il fatto sia sotto l'aspetto della responsabilità amministrativa tradizionale a carico dei fruitori dell'incremento, quanto in relazione alla responsabilità tipica, c.d. *sanzionatoria*, del funzionario che ha omesso la pubblicazione trasgredendo l'art. 46 del D.Lgs. n. 33/2013, come sostituito dall'art. 1, co. 163, lett. a), L. n. 160/2019, a partire dal 1° gennaio 2020, che dispone: “L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente[..] costituiscono eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione. Il responsabile non risponde dell'inadempimento[..] se prova che [..] è dipeso da causa a lui non imputabile” (ex multis Sez. contr. Puglia n. 2/2021).

Atteso che in questa sede la verifica del fattore in esame deve restare funzionale all'oggetto del giudizio, vertente sulla sostenibilità ed affidabilità del PRFP, si deve osservare l'intrinseca irragionevolezza dell'aumento, visto che qualunque programmazione volta al risanamento di un ente passa principalmente da iniziative di risparmio e razionalizzazione della spesa.

Senza per questo sconfinare nel sindacato del merito amministrativo (cfr. S.U. n. 22811/2020), non può sottacersi l'illogicità manifesta del fatto, qualora osservato dalla visuale dei creditori dell'ente, specie enti pubblici, come la Kalat Ambiente S.R.R., che vede messa in pericolo la sua gestione finanziaria per grave e reiterato inadempimento ascrivibile al Comune di Palagonia, con gli altri 15 soci pubblici *partecipanti* pressoché in linea con i pagamenti delle spese di funzionamento (cfr. Bilancio di esercizio al 31.12.2020).

Tirando delle prime conclusioni sulle cause di squilibrio che hanno convinto l'ente ad avviare la procedura, non è ravvisabile l'avveramento del quadro legale raffigurato al paragrafo 1, invece emerge un contesto generale di disordine organizzativo e azione amministrativa approssimativa, unitamente

a diffuse irregolarità, rimanendo da verificare, nelle competenti sedi, l'effettiva caratterizzazione soggettiva dell'azione svolta dalla *gestione ordinaria* e dalla *gestione dissestata*, siccome collocando il PRFP nel detto contesto residuano contingenze scrutinabili secondo parametri propri di altri rami del diritto.

7.2.- Risanamento

Le precedenti riflessioni conducono a ritenere che, il PRFP in esame, quanto a propedeutica e necessaria ricognizione delle situazioni di sofferenza finanziaria suscettibili di ricorso alla procedura, è del tutto carente.

I difetti sono manifesti sia sotto l'aspetto qualitativo, siccome il PRFP sottace ricadute finanziarie di facile individuazione, sia sotto il profilo quantitativo, poiché non compilato come da supporto operativo definito dalle linee-guida e relativo schema istruttorio, con l'ente astenutosi, spesso, dal rendere, le integrazioni documentali che la Commissione e questa Sezione si sono trovate nella necessità di richiedere.

Ciò dovrebbe bastare in linea di principio, per dichiarare il PRFP manifestamente inidoneo al raggiungimento degli obiettivi ipotizzati nello stesso, siccome non affidabile e non veridico.

Effetto derivante dall'applicazione della giurisprudenza (*cfr.* questa Sezione n. 154/2016) basata sulla sentenza costituzionale n.138/2013 che asserisce "*Le norme finanziarie contenute nei rendiconti, le quali risultino idonee a violare il rispetto dei limiti imposti dall'ordinamento comunitario e dalla pertinente legislazione nazionale oppure a non consentirne la verifica, possono risultare in contrasto con i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica*".

Quindi, chi esercita funzioni pubbliche (*cfr.* art. 54, co. 2, Cost.) deve compilare i documenti contabili secondo i postulati enunciati all'allegato 1 del D.Lgs. 118/2011, tra i quali quelli dell'affidabilità, della veridicità, e della chiarezza, che costituiscono profili attuativi dell'art. 81 della Costituzione.

Cionondimeno, a mente le esplicitazioni del paragrafo 1, secondo cui la congruità del PRFP deve essere scrutinata nell'insieme e nelle singole misure, ad evitare enunciazioni di insufficienza di motivazione del presente atto, e tenuta in conto l'ermeticità della legislazione (*cfr.* n. 4/SEZAUT/2018/FRG), si ritiene doveroso esaminare comunque le singole misure individuate dall'ente per garantire l'effettivo raggiungimento del risanamento.

In ogni caso, anche a volere ipotizzare, in via di mera astrazione, il PRFP esente dalle su accertate lacune ricognitive e dichiarative, non è possibile formulare conclusioni positive in ordine alla sua sostenibilità, in concreto,

siccome riporta misure di risanamento insufficienti, ovvero incoerenti rispetto al percorso di riequilibrio ipotizzato.

A tal riguardo, bisogna prendere abbrivio, dalla massa passiva di € 19.601.735,05, la cui quantificazione è avvenuta nei termini problematici *ut supra* descritti, senza meno evidenziare che, per come congegnato, il PRFP tuttora copre 11 anni, dal 2019 al 2029, e non i 10 confermati da ultimo dall'ente, dal 2020 al 2029, da ripianare con le seguenti risorse: *i*) incremento dell'entrate; *ii*) contenimento della spesa corrente.

Preliminarmente si osserva che il PRFP, anche a seguito della ampia attività istruttoria che lo ha riguardato, non perviene a una quantificazione precisa e sufficiente delle risorse considerate.

Anche nelle ultime memorie funzionali all'adunanza pubblica, l'ente ha insistito nell'affermare l'idoneità delle risorse a generare il ripristino dell'equilibrio; tuttavia, ha inserito taluni elementi nuovi rispetto alla trama argomentativa esposta nel PRFP e ribadita nella prima fase istruttoria.

Nello specifico l'ente ha segnalato, senza l'eshaustività documentale che deve caratterizzare qualunque programmazione finanziaria, pubblica o privata, per essere ritenuta realistica, che *"il piano è sostenibile per la riduzionale annuale di circa 1 milione di euro della spesa del personale a seguito dei pensionamenti (Allegato 22), tale riduzione certa di spesa incide nel periodo 2018-2029 a complessivi euro 13.196.077,31 (così come indicato nel prospetto punto 9.2 allegato al piano). Alla riduzione certa della superiore spesa si aggiunge la riduzione del contenzioso con Enel poiché una parte è stata pagata ed altra non dovuta, tale riduzione di contenzioso è valutata per complessivi euro 7.921.210,31 e tal fine si allegano atti di opposizione ai DD.II. e istanze alla massa passiva e istanze alla massa passiva sottoposte contestualmente al vaglio dell'OSL (vedi punto 8). Inoltre, a titolo informativo l'ente ha fatto ricorso all'anticipazione che è stata approvata per complessivi euro 11.577.078,27 (Allegato 23), tale anticipazione precedentemente non utilizzata è stato autorizzato l'utilizzo con nota della CDP (Allegato 24)"*.

A fronti di tali asserzioni si colloca, tuttavia, la persistente incompletezza del prospetto punto 1.3 Sezione II, afferente l' *"equilibrio di parte corrente e di parte capitale"*, alla quale la deliberazione n.2/2021 di questa Sezione ha chiesto di rimediare rimanendo inascoltata, così come quella ulteriore, di pari contenuto, formulata nella relazione n. 5695/5.5.2021.

Ebbene tale prospetto, che l'ente non si è curato di completare come esattamente stabilito nell'allegato alle linee-guida, rimane dimostrativo dell'equilibrio di parte corrente e di parte capitale per gli anni dal 2020 al 2029, quando, allo stato degli atti, rimane certa l'avvio del PRFP dal 2019, ed

evidente in altre asserzioni dell'ente che parte del disavanzo, per € 1.285.086,19, è stato ripianato già nel 2019.

L'anomala circostanza, circa il fatto che l'ente, sino all'ultimo, non ha integrato il prospetto in discussione con i dati riferiti all'equilibrio del 2019, è stata dissertata precedentemente, sotto il profilo della carenza ricognitiva.

Quindi, è utile affrontare brevemente la questione sotto l'aspetto dinamico, secondo la consolidata tesi affermata dalla Consulta e dalla Corte dei conti, le cui coordinate generali sono state riassunte precedentemente.

Sotto tale profilo si ritiene che l'ente non ha inserito, nella loro intierezza, i dati riferiti all'equilibrio del 2019 poichè i relativi effetti avrebbero inficiato l'intera programmazione, asseritamente decennale, ma nella realtà undicennale, in quanto, ogni ciclo annuale del PRFP è destinato a mutare, inglobando, anzitutto, gli impatti finanziari residui degli anni precedenti, fermo il precetto dell'art. 81, co.6, Costituzione, e dell'art. 9 della L. n. 243/2012, che, in attuazione del detto precetto recita "*I bilanci delle regioni, dei comuni, [...] si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti*".

Con la precisazione che la precedente logica, in ordine all'approccio dinamico nel quadro generale prescritto dall'ultimo comma dell'art. 81 della Costituzione, trova conforto nel D.Lgs. n. 118/2011, in specie nel "*Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio*" (cfr. All. n. 4/1).

Alla luce del suesposto procedimento logico va inquadrata anche la avversione dell'ente a rispondere compiutamente al punto 2 Sezione II, relativo al "*Ripiano del disavanzo di amministrazione*", a fronte dei chiarimenti richiesti dalla deliberazione n.2/2021 in merito al disavanzo da ripianare al 31.12.2018, come di seguito formulati "*[...] nella valutazione del Piano, spicca l'importo di € 3.903.783,88 quale quota residua dell'extra-deficit da riaccertamento straordinario dei residui, di € 4.504.366,00 (cfr. deliberazione n.142/13.10.2016, con ripiano trentennale, dal 2015 al 2044, disposto dalla deliberazione n.56/15.12.2016 per quote annuali di € 150.145,54 e ripianato al 31.12.2018 per 4 rate e un totale parziale, nel periodo 2015-2018, di € 600.582,12), che suscita incertezze, visto che nel prospetto dimostrativo del relativo risultato di amministrazione non sussiste uno specifico accantonamento riconducibile ad esso. Ulteriori perplessità[...] derivano dal fatto che, l'ente da un lato ha computato nelle passività da ripianare l'intero extra-deficit residuo (€ 3.903.783,88) e, dall'altro durante il Piano, dal 2020 al 2029, prevede di ripianare soltanto le quote corrispondenti agli esercizi compresi nel Piano*

medesimo per un totale di € 1.501.455,40 (€ 150.145,39 x 10) mentre della restante parte è previsto il ripiano nei successivi anni dal 2030 al 2044”.

La risposta fornita dall’ente, con la nota 5065/21.4.2021, è rimasta agganciata all’erronea determinazione della massa passiva da ripianare (i.e. € 22.004.063,53 e non € 19.601.735,05 in seguito riconosciuti dall’ente).

Perciò, con l’atto di deferimento si è ribadita l’esigenza di chiarimenti, ricevendo la nota n. 10423/22.6.2021 che ha fornito concisa esposizione, esplicitata in 2 tavole esemplificative, del seguente contenuto: “*Relativamente al disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui all’01.01.2015 pari ad euro 4.504.366,24 con deliberazione del Consiglio comunale n. 56 del 15.12.2016 ai sensi del D.M. 2 aprile 2015 è stato approvato il ripiano in anni 30 con decorrenza anno 2015 e fino all’anno 2044 per un importo annuo di euro 150.145,54. Tale disavanzo è stato coperto fino al 31.12.2018 con n. 4 rate di euro 150.145,54 e per complessivi euro 600.528,16, resta , pertanto, da ripianare la quota di euro 3.903784,88 in rate costanti di euro 150.145,54 fino al 2044. A pagina 35 del piano di riequilibrio finanziario è indicato che si deve ripianare un disavanzo di amministrazione pari ad euro 6.281.167,06 così suddiviso:*

Quota residua da ripianare da riaccertamento straordinario dei residui	3.903.783,88
Maggior disavanzo 2018 da ripianare	2.377.383,18
Totale	6.281.167,06

Ripiano disavanzi considerati nel piano di riequilibrio finanziario:

	3.903.783,88	2.377.383,18
Ripiano considerato nel piano di riequilibrio finanziario dal bilancio 2020 al bilancio 2029 quota annuale pari ad euro 150.145,54	- 1.501.455,40	
Ripiano applicato al bilancio 2019		-1.285.086,19
Ripiano applicato al piano di riequilibrio finanziario bilancio 2021		- 292.296,99
Ripiano applicato al piano di riequilibrio finanziario dal bilancio 2022 al bilancio 2029 pari ad euro 100.000,00		- 800.000,00
Da ripianare come indicato sopra negli anni dal 2030 al 2044	2.402.328,48	zero

Il totale della massa passiva a seguito dei superiori prospetti è così determinato: 22.004.063,52 – 2.402.328,48 = 19.601.735,04”.

Tuttavia, le argomentazioni comprensive delle somme indicate nelle tavole, non riescono a superare i dubbi circa la collocazione dell'ammontare del disavanzo da riaccertamento straordinario ancora da ripianare al 31.12.2018,

quantificato in € 2.377.383,18 in quanto nel prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione dell'esercizio 2018 persiste l'assenza di uno specifico accantonamento per la detta posta, con la sola componente rilevante algebricamente costituita dal FCDE per € 9.388.847,46.

Inoltre, i nuovi conteggi presentati dall'ente non sono affatto chiari in ordine al disavanzo esercizio 2019 individuato dal *revisore* (cfr. parere n.1/8.03.2021 sulla proposta di deliberazione consiliare n. 1/04.03.2021 di approvazione del ripiano disavanzo derivante dal rendiconto 2019) in “[.] € 10.625.412,45, scaturente dai calcoli relativi a differenze imputate al disavanzo d'amministrazione risultante al 31/12/2019 di € 15.621.493,32”, da ripianare nel rispetto delle condizioni previste nel medesimo parere.

Con ciò rimanendo incomprensibile l'esatto ripiano della quota dell'extra deficit relativa al 2019, come già indicato *ad finem* paragrafo 3.

Per altro, spostando l'attenzione sul questionario reso dal *revisore* sul rendiconto 2019 sono ravvisabili informazioni non agevolmente conciliabili con quelle esposte nel verbale menzionato in precedenza.

Il riferimento va specialmente ai punti 13.4 e 14.1 del questionario, contenenti quesiti, rispettivamente, volti a sapere se esiste “disavanzo da procedura ex art. 243-bis TUEL” e se “l'Ente, ai sensi dell'art. 39-ter del D.L. n. 162/019 ha registrato un disavanzo o un peggioramento del risultato rispetto all'esercizio precedente del disavanzo di amministrazione preesistente”, entrambi risolti con la locuzione “non ricorre la fattispecie”.

Con riguardo alle misure di risanamento riguardanti il “Ripiano dei debiti fuori bilancio”, anche con le ultime memorie, in prossimità dell'adunanza pubblica, l'ente non ha fornito dati sufficienti per ricostruire la vicenda e, conseguentemente, verificare la conformità del piano di rateizzazione dei debiti fuori bilancio con le indicazioni recate dalle linee-guida e dai punti 3.1.2 e 3.1.3 Sezione II del relativo schema istruttorio.

L'ente si è limitato a confermare l'importo del ripiano dei debiti fuori bilancio ribadendo che delle transazioni “sono stati informati tutti i debitori a mezzo lettere per alcuni rimaste inevase”.

Nella fattispecie vengono in evidenza i molteplici elementi indicati nei paragrafi 5 e 6 che dimostrano la sussistenza di collegamenti e interferenze tra la gestione *ordinaria* dell'ente e la gestione *dissestata*, quest'ultima impostata con procedura semplificata, quindi sull'impegno dell'ente a reperire ed a mettere a disposizione dell' O.S.L. le risorse finanziarie necessarie per la liquidazione della massa passiva.

In tale contesto si è accennato alla complessità della normativa in ordine al reperimento da parte dell'ente delle necessarie liquidità da mettere a disposizione dell'OSL per concludere le transazioni effettivamente giunte a conclusione tramite accettazione del creditore.

Problematicità che si acutizzano in relazione alle risorse finanziarie da mettere in campo nel caso in cui le proposte di transazioni formulate dall'OSL non siano accettate dai creditori, nonché per altri debiti non ammessi al passivo.

Durante le lunghe interlocuzioni che hanno caratterizzato l'attività istruttoria, l'ente si è astenuto dallo specificare la fonte delle transazioni contemplate nel PRFP, cioè a dire se a fondamento delle stesse stavano fatti occorsi durante la gestione del bilancio stabilmente equilibrato, ovvero negozi trattati dall'OSL non pervenuti a composizione ovvero del tutto esclusi dalla massa passiva.

Tuttavia, i numerosi elementi di fatto e di diritto individuati nei paragrafi in cui l'argomento è stato analizzato, nei limiti consentiti dal profondo disordine in cui versano i documenti dell'ente, depongono nel senso che le transazioni prese in considerazione dal PRFP sono riconducibili, in larga misura se non interamente, a quelle tentate ma non definite in sede di gestione disestata.

Partendo da tale convincimento, si deve osservare l'assoluta antitetività, con i più elementari canoni di esperienza e di razionalità, del sistema seguito dall'ente confidante sull'accettazione di un negozio transattivo alle esatte condizioni in precedenza rifiutate dal medesimo creditore.

Non si ravvede alcun motivo logicamente fondato per cui il creditore, che ha ignorato la transazione proposta dall'OSL, accetti, successivamente, quella identica proveniente dalla gestione ordinaria dell'ente.

Su queste basi si deve affermare l'assoluta e manifesta fallacità dei ragionamenti dell'ente volti a dimostrare l'idoneità delle transazioni inserite nel PRFP a favorire il risanamento.

A completamento logico del giudizio negativo già espresso, per quanto concerne la ricognizione presentata nel PRFP sui fattori di squilibrio indicati al punto 9.2 della Sezione I (*cf.* paragrafo 7.2.), si deve concludere che l'ente, in assenza di negozi transattivi giuridicamente riconoscibili come tali, doveva inserire nella massa passiva le poste debitorie nella loro interezza, piuttosto che scompaginare oltre il quadro di riferimento e cercare di trarre vantaggio da una condizione di dissesto caratterizzata da estrema lentezza e opacità.

Nelle memorie pervenute per ultimo, l'ente ha disatteso la richiesta finale contenuta nell'atto di deferimento in adunanza pubblica così formulata: "Nel rammentare le caratteristiche di essenzialità e di inerenza ai fini della valutazione del Piano che assumono le informazioni richieste dal punto 9 Sezione II dello schema

istruttorio, e la necessità di raffrontare il ripetuto richiamo della deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR sulla «necessità di una valutazione «dinamica dei profili contabili che sostengono il piano»” alla circostanza che l’approvazione del rendiconto 2019 e connesso/necessario ripiano del disavanzo sono avvenuti con ritardo, si rende necessario che l’ente oltre che compilare con esattezza l’intero archetipo delineato al menzionato punto 9 Sezione II, secondo il percorso tracciato nell’ordinanza n. 2/12.1.2021 a cui si rinvia, controlli e confermi i dati riportati nel successivo punto 10 rubricato «Dimostrazione dell’equilibrio finale»”.

Piuttosto che fornire una risposta calibrata sulla domanda, basata sulle carenze accertate in ordine alla compilazione dei punti 9 e 10 della Sezione II, l’ente ha ritenuto opportuno inserire alcune osservazioni.

Innanzitutto, ha rappresentato i risparmi attesi dalla “riduzione annuale di circa 1 milione di euro della spesa del personale a seguito dei pensionamenti (allegato 22) tale riduzione certa di spesa incide nel periodo 2018-2029 a complessivi € 13.196.077,31 (come indicato nel prospetto 9.2.allegato al piano) [...] e la riduzione del contenzioso con Enel poiché una parte è stata pagata ed altra non dovuta, tale riduzione di contenzioso è valutata per complessive € 5 milioni”.

Infine, ha riferito: “inoltre a titolo informativo l’ente ha fatto ricorso all’anticipazione di liquidità che è stata approvata per complessivi € 11.577.078,27 (allegato 23) tale anticipazione precedentemente non utilizzata è stato autorizzato l’utilizzo con nota della CDP (allegato 24)”.

Alle suddette valutazioni dell’ente si è dedicato qualche cenno in precedenza, ora occorre qualche aggiuntiva riflessione.

Circa la riduzione della spesa per pensionamenti, si osserva la persistente incertezza sulla effettiva realizzabilità della detta misura di risanamento.

Infatti, nel quadro prospettato dall’ente non si fa mai cenno ad eventuali nuove assunzioni, che potrebbero vanificare gli sforzi di risanamento e compromettere gli equilibri futuri, dando per scontato che nell’avvenire l’azione dell’ente potrà svolgersi in quantità e qualità sufficiente anche a ranghi ridottissimi.

La prospettiva non è verosimile, vista la recente legislazione intervenuta *in subiecta materia* che, per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha previsto diverse misure di semplificazione amministrativa e procedurale (cfr. D.L. , n. 44/2021 convertito in L. n.76/2021 e D.L. n.80/2021).

Passando alla invocata idoneità della definizione del contenzioso con l’ENEL a diminuire la massa passiva, ragionevolezza impone di ricollegare l’asserzione alle osservazioni, contenute nella stessa memoria (cfr. punto 8 denominato “contenzioso ENEL e relative istanze”) depositata in prossimità

dell'adunanza pubblica, volte a fornire delucidazioni sulle " cause di cui alle opposizioni ai dd.ii., aventi ad oggetto la contestazione nei confronti delle società cessionarie dei crediti relativi alla fornitura di energia elettrica" in base ai documenti, da n. 7 a n. 21, appositamente allegati e di una tabella esplicativa.

Rinviando al paragrafo 7.2. per le obiezioni sollevate in merito alle dette spiegazioni raffrontate con gli elementi esposti nella relativa tabella, unitamente alla stigmatizzazione della " illegittima parcellizzazione del credito con la conseguente duplicazione di fatture", si deve rilevare adesso che dalla disamina degli atti, da n. 7 a n. 21, allegati dal Comune, non emergono elementi univoci e certi per stabilire che effettivamente sia avvenuta "la riduzione del contenzioso con Enel poiché una parte è stata pagata ed altra non dovuta, tale riduzione di contenzioso è valutata per complessive € 5 milioni".

Venendo, infine, alla anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 116 del D.L. n. 34/2020 convertito dalla L. n. 77/2020, che il Comune ha rappresentato " a titolo informativo" preliminarmente va ricordato che l'istituto sotto l'aspetto della procedura di acquisizione trova le sue regole nella convenzione stipulata tra MEF e CDP in data 28.5.2020 con le *addenda* intervenute in adeguamento dell'art.55 D.L. n. 104/2020 e dei commi da 833 a 842 della L. 178/2020.

Per quanto riguarda la corretta gestione contabile delle anticipazioni di liquidità de qua valgono i principi recati dall'armonizzazione contabile come spiegati dai ripetuti interventi della Consulta, da ultimo sentenza n. 4/2020.

La scarsa documentazione trasmessa dall'ente (allegato 23 e allegato 24) non contiene indicazioni in ordine alla sistematicità della gestione contabile dell'anticipazione asseritamente acquisita rispetto al PRFP, nonché in merito alle modalità di reperimento della provvista da destinare a copertura degli oneri di rimborso della quota annuale.

Occorre ricordare, senza pretesa di esaustività, che la contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ex art. 116 D.L. n. 34/2020, come esplicitato dalla convenzione MEF-CDP, assume le seguenti principali caratteristiche: deve essere registrata tra le accensioni di prestiti; comporta l'iscrizione di un fondo nel titolo 4 della spesa di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio e non restituite; l'impegno annuale delle rate di rimborso a seguito dell'incasso dell'anticipazione di liquidità con imputazione in ciascuno degli anni in cui devono essere pagate.

Fermo restando che nel prospetto degli equilibri le entrate derivanti da anticipazioni di liquidità partecipano all'equilibrio di parte corrente.

Quindi, in via esemplificativa, una documentazione minimamente proporzionata ai fini che qui interessano doveva comprendere la delibera di giunta n. 95/7.7.2020, nominata nella domanda alla CDP di anticipazione di liquidità, la documentazione attestante l'adempimento dell'obbligo di adeguare successivamente al perfezionamento del contratto di anticipazione, le relative iscrizioni nel bilancio di previsione nel rispetto di quanto previsto dal paragrafo 3.20-bis del principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 al D.Lgs. n. 118/2011 nonché l'attestazione di copertura finanziaria delle spese concernenti il rimborso delle rate di ammortamento, verificata dall'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Tali minimali documenti non sono stati allegati, essendo, invece, ravvisabile, accostando la domanda rimessa alla CDP (allegato 23) alla risposta di quest'ultima (allegato 24), un lungo periodo durante la procedura volta ad ottenere l'anticipazione (*i.e* presentazione della domanda 7.7.2020, risposta della CDP 31-5.2021) in cui sono successi fatti contabili e gestionali di indiscusso interesse ai fini della valutazione del PRFP, non essendo esclusa l'introduzione di elementi che potrebbero non risultare coerenti con il sistema volto al risanamento finanziario dell'ente.

Infatti il prot. CDP n. 9157/31.05.2021 afferma: *"[.] alla luce delle motivazioni rappresentate da codesto Comune con nota del 12.3.2021, si rappresenta che si effettuerà un monitoraggio dello stato dei pagamenti in favore dei creditori effettuati da codesto Comune, in prossimità della data del 31.10.2021. Qualora, ad esito del suddetto monitoraggio, risultino importi dell'Anticipazione di Liquidità non ancora utilizzati, codesto Comune dovrà procedere, sulla base delle indicazioni della CDP, alla restituzione dell'importo che dovesse risultare inutilizzato, unitamente agli interessi di preammortamento previsti contrattualmente."*

Sulle dette premesse, si è consultato il sito dell'ente rinvenendo quali atti connessi alla richiesta di anticipazione di liquidità esclusivamente la citata delibera giuntale n. 95/7.7.2020, nonché l'attestazione dei tempi medi di pagamento, tuttavia ferma all'anno 2018.

Prescindendo dal fatto che il mancato aggiornamento del sito in ordine dell'indicatore dei tempi medi di pagamento non collima, *prima facie*, con quanto previsto all'art. 3, comma 2, della Convenzione MEF-CDP, emerge, anche sotto tale aspetto la violazione delle prescrizioni contenute nel D.Lgs. 33/2013, segnatamente dall'art. 33 comma 1.

Peraltro, la comunicazione ferma al 31.12.2018 non corrisponde alla modalità di pubblicazione dei dati come da Circolare RGS n. 3/14.1. 2015 nella parte in cui dispone: *"[.] L'indicatore [.] dovrà essere pubblicato sul sito internet istituzionale nella sezione «Amministrazione trasparente/Pagamenti*

dell'amministrazione» di cui all'allegato A del D.Lgs. n. 33/2013, in un formato tabellare aperto che consenta l'esportazione, il trattamento e il riutilizzo”.

La carenza, oltre che mettere in rilievo una potenziale violazione dell'art. 46 del D.Lgs. n.33/2013, in aggiunta a quella segnalata più sopra, depone ulteriormente nel senso della sussistenza di una generale azione amministrativa, da porre alla base delle scelte finanziarie, non predisposta al principio di *buon andamento*, quindi non idonea ad agevolare l'effettivo raggiungimento del risanamento dell'ente.

D'altra parte, sempre in tema di indicatori sui pagamenti, ai sensi dei commi 859 e 868 della L. n. 145/2018-legge di bilancio per il 2019, così come modificati dalla L. n. 160/2019, art.1, co. 854, gli enti locali non in regola con gli adempimenti relativi ai tempi di ritardo e alla riduzione dello stock di debiti, sono gravati dall'obbligo di accantonamento al Fondo di garanzia per i debiti commerciali decorrente dal 2021; circostanza quest'ultima che avrà certe ricadute sulla effettiva realizzazione del PRFP e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso.

8- Conclusioni

Dalla disamina dei documenti acquisiti -dall'ente e dalle banche dati in uso alla Sezione ovvero di libero accesso-, emerge una **profonda crisi finanziaria**, di crescente intensità, **non risolvibile mediante la procedura di riequilibrio finanziario**, siccome riconducibile a identici e reiterati comportamenti inosservanti delle basilari regole di *buon andamento e buona amministrazione*, giunti al punto da collocare l'ente nello stato di “*grave insolvenza*”, descritti nella deliberazione n. 310/2012 della Sezione Calabria, avallati dalle SSRR nella sentenza n. 16/2017/EL.

La pronuncia della Sezione calabrese ha precisato: “[..] l'art. 244 Tuel richiede non solo la capacità dell'ente di adempiere alle obbligazioni assunte nei tempi contrattualmente previsti, e comunque compatibili con le pretese creditorie[..] ma anche una modalità di adempimento tale da non pregiudicare l'affidamento dei terzi nella solvibilità dell'ente stesso, attraverso l'utilizzo di mezzi ordinari di pagamento. Ne consegue che la valutazione di grave insolvenza postula un giudizio di sostenibilità finanziaria delle passività, alla luce delle reali capacità dell'ente di ripristinare legittimamente gli equilibri di bilancio. Tale valutazione deve essere svolta in concreto in relazione alla specifica situazione finanziaria dell'ente quale emerge dai documenti contabili, anche attraverso il ricorso a particolari indici sintomatici della condizione di insolvenza irrecoverabile e quindi di dissesto dell'ente”.

Alla luce della precedente riflessione devono essere valutati i rallentamenti e le mancate adozioni di atti obbligatori da parte dei competenti organi comunali in precedenza evidenziati, tra i quali spiccano quelli in contrasto con l'art. 265, co. 2 e 3, TUEL (cfr. fine paragrafo 5 e paragrafo 6), e quelli di ampio e reiterato ritardo nell'adozione dei rendiconti, tanto da indurre la Regione a nominare un *Commissario ad acta* (cfr. paragrafo 4 e paragrafo 7.1).

Con forza, viene in rilievo il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2019.

Vale al riguardo l'indirizzo consolidato per cui l'approvazione con ritardo del bilancio e/o rendiconto, non realizza un mero inadempimento formale, bensì è indizio di disordine contabile-amministrativo, viste le ipotesi legali che impongono di addivenire comunque all'approvazione, stabilendo nelle more effetti sfavorevoli per l'ente (*ex multis* Sezione Veneto n. 20/2019).

Tuttavia, l'effettivo peso che assume l'inadempienza nel caso in esame va ricollegato al fatto che il rendiconto 2019 è quello dell'anno in cui è intervenuta la deliberazione di ricorso alla procedura, conseguendone le argomentazioni evidenziate al paragrafo 7.2 sulle incisive contraddizioni contenute nel PRFP in ordine ai fattori finanziari caratterizzanti il detto esercizio, ma anche quello precedente, cioè il 2018.

A mente le richiamate riflessioni, ma anche la constatazione che il rendiconto 2019 è stato approvato con ritardo altresì rispetto al differimento concesso dall'art. 107, co. 1, del D.L. n. 18/2020, l'inadempienza va osservata alla stregua dei più recenti insegnamenti consegnati dalla giurisprudenza costituzionale e contabile *in subiecta materia*.

Sotto tale aspetto, la ritardata approvazione del rendiconto 2019 assume il carattere della irregolarità contabile, come ricavabile dalla giurisprudenza che si è pronunciata sull'art. 148 bis TUEL, connotata, peraltro, da incisiva gravità poiché, al contempo, appare in contrasto con 2 beni di rilievo costituzionale.

Innanzitutto, quello della rappresentanza politica, che si pone alla base della "contabilità di mandato" (cfr. sentenze costituzionali di cui paragrafo 7, con l'aggiunta, per completezza, della deliberazione SSRR n. 3/SSRRCO/RQ/20).

Nella fattispecie in esame, la compressione dell'interesse della "collettività amministrata" a giudicare la legittimità dell'utilizzo da parte degli "eletti" delle disponibilità finanziarie immesse nelle casse comunali, ha assunto aspetti di estrema gravità, siccome l'assenza di tempestiva approvazione del rendiconto 2019 ha privato gli *amministrati* della possibilità di valutare la realizzabilità del PRFP alla luce delle effettive risorse disponibili.

Inoltre, il mancato rispetto della tempistica legale, ha compromesso seriamente il principio contabile della continuità e della costanza (postulato

n. 11 dell'Allegato 1 al D.Lgs. n. 118/2011), che impone di esaminare "gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato", che costituisce precipitato logico del canone costituzionale, contenuto nell'art. 81 Cost, dell'equilibrio tendenziale del bilancio, come ribadito dalla Consulta (*ex plurimis* sentenze n. 181/15 e n. 49/18).

Ad ogni modo, partendo dall'incontestabile presupposto che la gestione *dissestata* è ancora operante, il profilo maggiormente idoneo ad inficiare nel suo complesso la regolarità della procedura di riequilibrio prospettata dal Comune di Palagonia si coglie nelle considerazioni esposte nella deliberazione n. 7/SEZAUT/2020/FRG del 5.5.2020, in ordine all'applicazione del comma 12 dell'art. 256 TUEL, discusse nel paragrafo 1, su cui si ritiene confacente qualche aggiuntivo chiarimento.

Il comma 12 del citato art. 256 dispone: "Nel caso in cui l'insufficienza della massa attiva, non diversamente rimediabile, è tale da compromettere il risanamento dell'ente, il M.I su proposta della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali, può stabilire misure straordinarie per il pagamento integrale della massa passiva della liquidazione, anche in deroga alle norme vigenti, comunque senza oneri a carico dello Stato. Tra le misure straordinarie è data la possibilità all'ente di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'articolo 243-bis."

Sviluppando le argomentazioni della Sezione delle Autonomie appare del tutto infondata la richiesta di accesso alla procedura da parte dell'ente, rimanendo riservata tale valutazione al M.I., secondo il percorso indicato nella disposizione sopra trascritta, che nella fattispecie non ha mai preso abbrivio.

Del resto, la formulazione letterale è univoca nel chiarire che il rimedio poggia sulla dichiarazione di insufficienza della massa attiva, operazione che secondo la disciplina generale rientra nell'esclusiva competenza dell'OSL da rilevare durante la gestione *dissestata*.

Tale condizione, che rende legittima la richiesta di avvio del PRFP, in parallelo alla procedura di dissesto, per espressa ammissione dell'ente non ricorre nel caso in esame, vista la risposta fornita "l'ente dal 1.1.2019 non è più da considerare in dissesto" (*supra* paragrafo 5).

Allora, tirando le somme, dagli atti esaminati appaiono diversi elementi logici idonei a suffragare la tesi che l'ente non ha chiesto di fruire della procedura di riequilibrio secondo un percorso logico-giudico fondato sulla ratio dell'istituto, ampiamente illustrata nel paragrafo 1, bensì per dotare, di fatto, di nuova provvista finanziaria un OSL che, ex lege, già da alcuni anni doveva chiudere la gestione dissestata.

Non possono sussistere dubbi che l'attuale richiesta dell'ente di accedere alla procedura di riequilibrio, trova base nell'inoperosità dello stesso, poiché non ha intrapreso, durante i cinque anni, decorrenti dal 2014, di vigenza del bilancio stabilmente riequilibrato, alcuna azione volta all'effettivo risanamento dell'ente.

Inoltre, nello stesso turno temporale l'ente ha tralasciato di vigilare sull'attività dell'OSL, a detrimento del criterio generale secondo cui il controllo sulla gestione *dissestata* mira a verificare la legittimità delle operazioni che avvengono nel suo ambito, oltre che a garantire una corretta gestione delle risorse aderente al quadro giuridico di riferimento (cfr. paragrafo 5 soprattutto l'osservazione di chiusura in cui si rammenta che la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il M.I., nella seduta del 2 luglio 2014, ha disposto la sostituzione della precedente commissione straordinaria di liquidazione "*per ritardo non giustificato negli adempimenti di competenza*").

Ammesso ma non concesso, che la gestione *dissestata* sia giunta a termine, potendosi ravvisare nella procedura di riequilibrio in esame uno strumento del tutto sganciato dal dissesto, in aggiunta ai molteplici motivi in diritto e in fatto man mano esposti che attestano l'incongruità del PRFP nell'insieme e nelle singole misure, si deve rappresentare un ulteriore motivo che è inconciliabile con la ricostruzione materiale dei fatti esposta.

Invero, non si ritiene rispondente all'interesse della "*collettività amministrata*", e ai canoni di sana gestione finanziaria, affidare la gestione del PRFP agli stessi Organi (*i.e.* Giunta, Consiglio, Funzionari di vertice e *Revisore*) che hanno contribuito ad acuire la crisi finanziaria dell'ente in periodo in cui potevano/dovevano dedicare maggiore impegno alla gestione *ordinaria*, come da bilancio stabilmente riequilibrato epurato dalla gestione della massa passiva affidata all'OSL.

Il PRFP ideato dal Comune di Palagonia va ben oltre i criteri di valutazione indicati dalla Sezione delle Autonomie nelle deliberazioni n. 16/2012 e n. 6/2016, di cui si è detto al paragrafo 1.

Invero, le risposte fornite dallo stesso Comune durante l'attività istruttoria, nonché i silenzi serbati dallo stesso in relazione ad elementi risolutivi della questione, lasciano sullo sfondo questioni che meritano di essere analizzate a fondo, siccome indicative di un quadro improntato a diffusa inosservanza del quadro gius-contabile di riferimento, strutturato su fondamentali norme costituzionali, che ha preso piede all'indomani del "1° dissesto", rimanendo assolutamente non chiarita sul sito dell'ente la linea di demarcazione tra quest'ultimo e il "2° dissesto".

Tuttavia, lo scrutinio di tali questioni implica l'accurata disamina di interessi affidati alle cure di altri "munera, secondo l'ordine di competenze fissato dal Sistema, come interpretato dalla più recente giurisprudenza della Consulta.

In aggiunta ai cenni forniti al paragrafo 1, si rammenta, sinteticamente, che la Corte costituzionale, a seguito delle modifiche agli artt. 81, 97, 117 e 119 Costituzione apportate dalla Legge costituzionale n. 1/2012, ha individuato nella Corte dei conti la Magistratura designata a salvaguardare i bilanci degli enti locali, mediante i vari tipi di controllo di "legittimità-regolarità", improntati al massimo contraddittorio, introdotti dal legislatore ordinario in armonia alla riforma costituzionale (cfr. sentenze n. 198/2012, 60/2013, n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 115/2020).

La regola è che i controlli della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali devono assicurare il confronto tra i parametri normativi e i risultati contabili in una prospettiva "dinamica", in modo tale che la funzione resti in ogni caso diretta a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio, considerata la rilevanza costituzionale che assume il principio del "coordinamento della finanza pubblica".

A ribadire il valore che assume la gestione del bilancio dell'ente locale in osservanza della normativa recata D.Lgs.118/2011, è pervenuta la sentenza costituzionale n. 115/2020 (cfr. paragrafo 1) che ha irrobustito il concetto "responsabilità di mandato" affermando che "il bilancio è un «bene pubblico».

Ebbene, si deve convenire che l'interpretazione evolutiva della Consulta, se da un lato meglio definisce l'ambito di competenza della Corte dei conti in sede di controlli finanziari, per altro verso pone in un contesto di maggiore responsabilizzazione le ipotesi legali che tutelano il bilancio degli enti locali, e i documenti acclusi, secondo paradigmi volti a tutelare interessi diversi dalla "sana gestione finanziaria", che, tuttavia, a quest'ultima sono connessi.

Alla luce del verificato quadro sussistente presso l'ente in esame, noncurante dei principi di *trasparenza* e di *buon andamento* dell'azione amministrativa, sul presupposto che il bilancio dell'ente locale è un «bene pubblico» tutelato dalla Costituzione, si deve rilevare che molteplici azioni dell'ente, intercettate ai fini della disamina del PRFP, assumono maggiore disvalore nella misura in cui appaiono non conformi all'assetto d'interessi disciplinato: **i)** dal D.Lgs. n. 33/2013 che consegna regole di comportamento di massima assoggettate al controllo dell'ANAC e, per taluni aspetti, alla giurisdizione contabile (esemplificativamente D.Lgs. n. 150/2009 art. 10 comma 5, oltre il citato art. 46 D.Lgs. n. 33/2013); **ii)** dalla composita normativa che regola il dissesto degli enti territoriali, affidata alle cure del M.I. Direzione centrale della finanza locale e, in taluni casi, all'Assessorato regionale delle autonomie locali

e della funzione pubblica della Regione siciliana, sul combinato disposto dei vigenti art. 109-bis della L. r. n. 16/1963 e art. 58 della L. r. n. 26/1993; **iii**) dal sistema che fonda la previsione contenuta nell'art. 323 del D.Lgs. n. 14/12.01.2019, già art. 217 del R.D. n. 267/16.03.1942, ovvero l'orientamento sancito dalla Corte di Cassazione nelle sentenze in cui ha ritenuto responsabili di falso in bilancio amministratori comunali e *Revisore* (cfr. n. 18686/2012,) o invece ai sensi dell'art. 479 c.p. il Sindaco e il dirigente finanziario (cfr. n. 14617/2018), o anche il solo *Revisore* (cfr. n. 33843/2018); **iii**) dal regime della responsabilità amministrativa sia di tipo "tradizionale" sia tipo *sanzionatorio*, come tipizzata dalla legge.

P.Q.M.

alla luce delle sopra esposte argomentazioni, la Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana

DELIBERA

il diniego del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Palagonia valutandone la non congruenza ai fini del riequilibrio (art. 243 quater, comma 3, del TUEL)

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 Palagonia.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Analoga trasmissione sarà curata nei confronti, dell'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione Pubblica, per avviare la procedura ai sensi dell'art. 109 bis L. r. 16/1963 e art. 58, co.1, L. r. n. 26/1993, fermo il contenuto dell'art. 243-quater, co.5, del TUEL.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 29 giugno 2021.

L'ESTENSORE
Alessandro Sperandeo

IL PRESIDENTE
Salvatore Pilato

Depositata in segreteria il 29 luglio 2021.