

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 13 ottobre 2016, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Stefano Siragusa	- Consigliere
Tommaso Brancato	- Consigliere
Sergio Vaccarino	- Primo Referendario
Francesco Antonino Cancilla	- Referendario – relatore

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

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

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

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

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

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

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

vista la deliberazione di questa Sezione n. 241/2015/INPR del 29 luglio 2015 avente ad oggetto “Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti



locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2014";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 3 settembre 2015, con la quale è stata inoltrata al Comune di Milazzo la suindicata deliberazione, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'Organo di revisione;

viste le osservazioni del magistrato istruttore del 6 ottobre 2015;

vista l'ordinanza n. 303/2015/PRSP di questa Sezione, con la quale il Comune è stato onerato di fornire dettagliati chiarimenti sulla situazione finanziaria;

vista la nota del Comune pervenuta il 24 febbraio 2016, acquisita al prot. CdC n. 1200, con la quale si è dato un primo riscontro all'ordinanza n. 303/2015/PRSP e si è chiesta una proroga per l'elaborazione di una memoria;

vista la memoria dell'ente prot. n. 13308 del 7 aprile 2016, acquisita al prot. CdC n. 4151 del giorno 8 aprile 2016, firmata dal Sindaco e dal Segretario generale, con la quale si è dato riscontro all'ordinanza n. 303/2015/PRSP;

vista la relazione sulla verifica-amministrativo-contabile (acquisita al prot. CdC n. 4157 del giorno 8 aprile 2016) effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale di finanza nei confronti del Comune di Milazzo dal 27 ottobre 2015 al 15 gennaio 2016;

vista la nota del 22 aprile 2016, prot. CdC n. 4605, con la quale il Magistrato istruttore ha disposto la trasmissione all'ente della relazione della Ragioneria generale, assegnando un termine di giorni trenta per il deposito di eventuali controdeduzioni;

viste le osservazioni del magistrato istruttore del giorno 8 luglio 2016;

vista l'ordinanza n. 151/2016/PRSP di questa Sezione;

viste le osservazioni conclusive del magistrato istruttore del 6 settembre 2016;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 230/2016/CONTR del 10 ottobre 2016 con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza al fine di pronunciarsi in ordine alle anzidette osservazioni;

uditi il relatore, Referendario Francesco Antonino Cancilla, nonché, per il Comune di Milazzo, il Sindaco, Avv. Giovanni Formica, ed il Segretario generale, dott.ssa Maria Riva;



Premesso che:

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

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, volto a rappresentare agli organi elettivi, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, la reale situazione finanziaria emersa all'esito del procedimento di verifica effettuato sulla base delle relazioni inviate dall'Organo di revisione, affinché gli stessi possano attivare le necessarie misure correttive. Il controllo si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento, soprattutto a seguito del novellato quadro scaturito dalla legge costituzionale n.1 del 2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 243 del 2012.

La giurisprudenza costituzionale, anche alla luce dei successivi interventi legislativi in materia (da ultimo, sentenza n. 39 del 2014 che richiama altresì le precedenti n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), ne ha precisato contenuti e fondamento, affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità) ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive da parte dell'ente, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

L'art. 148 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267 (TUEL), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella legge n. 213 del 2012 (recante il rafforzamento del quadro dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti) prevede che in caso di accertamento, da parte della Sezione, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità



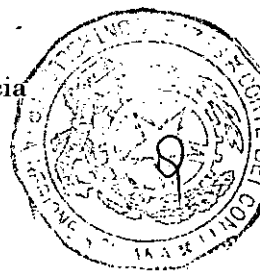
della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, è fatto obbligo agli enti destinatari di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di competenza.

Nei casi più gravi, l'inosservanza del citato obbligo di conformazione, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto di precludere all'ente inadempiente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Si tratta di *“effetti – attribuiti [...] alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati”* (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 39/2014); l'attribuzione a un organo magistratuale terzo e indipendente *“si giustifica in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976)”*, onde *“prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari”* (cfr. Corte Costituzionale n. 40/2013).

Alla luce delle suddette premesse, nella fattispecie la Sezione ha contestualmente proceduto, da un lato, ad accertare la situazione finanziaria complessiva del Comune di Milazzo e, dall'altro lato, a valutare l'adozione di idonei provvedimenti correttivi conseguenti alle risultanze della precedente sessione di controllo finanziario (deliberazione n. 109/2014/PRSP), anche in base a quanto già previsto nel decreto del Presidente di questa Sezione n. 18/2014/CONTR con il quale – nel fornire gli indirizzi relativi all'espletamento dell'attività di controllo - si è stabilito che le eventuali misure correttive richieste possono formare oggetto di valutazione unitamente ai documenti contabili del successivo ciclo di controllo sui documenti di bilancio. Tale metodologia procedurale, legando gli esiti del precedente controllo e delle relative misure correttive al successivo ciclo di bilancio, garantisce un più accurato apprezzamento dell'evoluzione dei fattori di squilibrio rilevati e della loro attualità e gravità e assicura, al contempo, l'aderenza ai principi di concomitanza e concentrazione delle attività di controllo e di effettività dei relativi esiti.

Tanto premesso, è opportuno ripercorrere i numerosi antecedenti della presente pronuncia



Le precedenti deliberazioni della Sezione

Con deliberazione n. 222/2011/PRSP, relativa al rendiconto dell'esercizio 2009, questa Sezione rilevava numerosi profili di criticità con riferimento alla sana gestione finanziaria, invitando il Comune di Milazzo ad adottare le necessarie misure correttive.

Con deliberazione n. 203/2012/PRSP, relativa al bilancio di previsione dell'esercizio 2011 e al rendiconto dell'esercizio 2010, la Corte constatava il mancato invio dei questionari da parte dell'Organo di revisione; accertava la presenza di squilibri strutturali tali da provocare il dissesto dell'Ente e contestualmente richiedeva, in applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, l'adozione -nel termine di 60 giorni dalla ricezione della deliberazione stessa- di adeguate misure correttive atte a superare le gravi criticità.

Con deliberazione n. 242/2012/PRSP la Sezione rilevava la mancata adozione delle misure correttive previste dall'art. 6 del decreto legislativo n. 149 del 2011 e la conseguente persistenza dei profili di criticità strutturale nella gestione finanziaria; ordinava la trasmissione della delibera al prefetto di Messina e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica di cui all'art. 5 della legge n. 42 del 2009.

Con deliberazione n. 359/2012/PRSP la Corte dichiarava inammissibile il ricorso del comune di Milazzo alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 3, comma 1, del decreto legge n. 174 del 2012; accertava il perdurante inadempimento dell'Ente rispetto all'adozione delle misure correttive necessarie a ripristinare gli equilibri di bilancio e a risanare la situazione finanziaria; rilevava la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 244 del TUEL per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario e ordinava la trasmissione della delibera al Prefetto di Messina, per gli adempimenti richiesti dall'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011 e alla Conferenza permanente di cui all'art. 5 della legge n. 42 del 2009.

Con deliberazione n. 109/2014/PRSP la Sezione ha accertato: a)- l'ingiustificato ritardo del Comune nell'adozione delle misure correttive e nella dichiarazione di dissesto; b)- l'assunzione – in pendenza della procedura per la dichiarazione di dissesto– di 175 soggetti in virtù della deliberazione di G.M. 133 del 29/12/2012; c)- numerose anomalie contabili; d)- l'utilizzo non chiaro dell'anticipazione di liquidità ex art. 1, comma 13, decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, concessa dalla Cassa depositi e prestiti; e)- la disorganizzazione dell'ufficio finanziario. Con la medesima deliberazione la Sezione ha invitato l'Ente ad adottare puntuali misure correttive e a relazionare nei termini di legge per le necessarie verifiche.

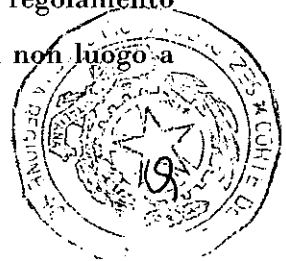


Il contenzioso sulla procedura di dissesto del Comune di Milazzo

La procedura di dissesto del Comune di Milazzo è stata oggetto di un complesso contenzioso svoltosi innanzi alla giurisdizione amministrativa.

In particolare:

- a)- con ordinanza n. 179/2013 del 27/02/2013 nel giudizio n.r.g. 238/2013 il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione di Catania, respingeva la richiesta di sospensiva formulata nell'ambito del ricorso proposto da alcuni consiglieri comunali per l'annullamento: - del provvedimento con il quale il Prefetto di Messina aveva assegnato (ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011) al Consiglio comunale di Milazzo il termine di giorni 20 per l'adozione della deliberazione di dissesto; -del provvedimento del Prefetto di Messina di nomina del Commissario ad acta; -della deliberazione n. 2 dell'11 gennaio 2013 del Commissario ad acta, che aveva dichiarato il dissesto finanziario del Comune di Milazzo; -del provvedimento con il quale il Prefetto di Messina aveva iniziato il procedimento di scioglimento del Consiglio comunale di Milazzo;
- b)- con ordinanza n. 707/2013 del 05/09/2013 nel giudizio n.r.g. 414/2013 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana accoglieva l'appello proposto avverso la summenzionata ordinanza n. 179/2013 del Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia; per l'effetto, in riforma dell'ordinanza, accoglieva l'istanza cautelare, sospendeva gli atti impugnati in primo grado e sollecitava la fissazione dell'udienza di merito ai sensi dell'art. 55, comma 10, cod. proc. amm.;
- c)- nel citato giudizio n.r.g. 238/2013 innanzi al Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione di Catania, venivano altresì proposti ricorsi per motivi aggiunti avverso i seguenti provvedimenti frattanto emanati: - il provvedimento del Ministero dell'Interno, pubblicato sulla G.U.R.I. n 97 del 26.4.2013, con il quale si dava atto che con decreto del Presidente della Repubblica del 28.3.2013 veniva nominata la Commissione straordinaria di liquidazione per l'amministrazione della gestione e dell'indebitamento pregresso e per l'adozione di tutti i provvedimenti per l'estinzione dei debiti del comune di Milazzo; -il decreto del Presidente della Regione Siciliana del 16.5.2013, con il quale veniva sciolto il Consiglio comunale a seguito della dichiarazione di dissesto finanziario;
- d)- con ordinanza n. 920/2013 del 07/11/2013 nel citato procedimento n.r.g. 238/2013 il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, sezione di Catania, tenuto conto dell'istanza con la quale il Comune chiedeva la sospensione del giudizio in relazione al proposto regolamento preventivo di giurisdizione ex art. 41 c.p.c., sospendeva il giudizio, dichiarando il non luogo a provvedere sull'istanza cautelare presentata nei ricorsi per motivi aggiunti;



e)- con ordinanza n. 58/2014 del 07/02/2014 nel giudizio n.r.g. 1014/2013 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana, in accoglimento dell'appello avverso la summenzionata ordinanza cautelare n. 920/2013, sospendeva tutti i provvedimenti impugnati in primo grado;

f)- con ordinanza n. 203/2014 del 9 maggio 2014 nel giudizio n.r.g. 364/2014 il Consiglio di Giustizia Amministrativa per la Regione Siciliana prendeva atto dell'orientamento della Corte di Cassazione, per cui le controversie relative alla dichiarazione di dissesto rientrano nella giurisdizione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti; pertanto, il Consiglio di Giustizia, *“considerato che gli atti impugnati sono conseguenti alla delibera della Corte dei conti relativa alle condizioni di dissesto e sono censurati per invalidità derivata”*, revocava l'ordinanza n. 707/2013 e l'ordinanza n. 58/2014;

g)- le Sezioni Unite della Corte di Cassazione con ordinanza n. 16631 del 15/07/2014, sul ricorso per regolamento di giurisdizione proposto dal Comune, dichiaravano che la giurisdizione sulla controversia spettava al giudice amministrativo;

h)- da ultimo, con sentenza n. 1968/2015, depositata il 22/07/2015, resa nel giudizio n.r.g. 238/2013, il Tribunale Amministrativo Regionale per la Sicilia, Catania, sezione III, pronunciandosi sia sul ricorso principale sia su quello per motivi aggiunti e definendo nel merito l'intero contenzioso, ha annullato i provvedimenti prefettizi e commissariali finalizzati alla deliberazione del dissesto finanziario del Comune di Milazzo, poiché nelle more della decisione è intervenuta la sentenza n. 219 del 2013, con la quale la Corte Costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, per eccesso di delega, dell'art. 13, seconda parte, del decreto legislativo n. 149 del 2011, laddove prevede(va) l'automatica e diretta applicazione alle Regioni a Statuto speciale delle disposizioni del medesimo decreto legislativo, tra le quali, nello specifico, l'art. 6 che ha costituito il referente normativo degli atti impugnati.

L'attività istruttoria della Sezione

Con la relazione del 6 ottobre 2015 (doc. interno n. 50129150) il magistrato istruttore ha formulato le seguenti osservazioni sulla gestione finanziaria del Comune di Milazzo, ai fini dell'adozione dei provvedimenti di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL: *“a)- non risultano ancora trasmesse, da parte dell'Organo di Revisione del comune di Milazzo (ME), le relazioni ex art. 1, comma 166 e seg., legge n. 266 del 2005, sui bilanci di previsione 2011 e 2012 e sui rendiconti relativi agli esercizi 2010, 2011, 2012; b)- non risultano adottate da parte del Comune le misure correttive a seguito delle delibere: 222/2011/PRSP, 203/2012/PRSP, 242/2012/PRSP e 109/2014/PRSP; c)- non risulta ancora approvato il rendiconto dell'esercizio 2013”*.



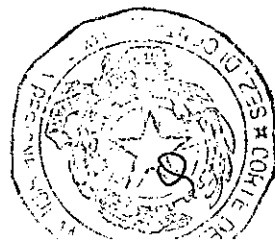
Con l'ordinanza n. 303/2015/PRSP, all'esito dell'adunanza del 20 ottobre 2015, il Collegio ha rilevato la totale assenza di informazioni da parte dell'Ente sulla sua situazione economica e finanziaria. Pertanto, il Comune è stato onerato di depositare -entro novanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza- una dettagliata relazione sulla situazione attuale e dell'ultimo triennio con specifico riferimento ai seguenti profili: 1)- equilibri di parte corrente e di parte capitale; 2)- flussi di cassa; 3)- risultati della gestione; 4)- anticipazione di tesoreria; 5)- accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate ; 6)- analisi e gestione dei residui; 7)- debiti fuori bilancio e passività potenziali; 8)- procedimenti di esecuzione forzata; 9)- servizi conto terzi; 10)- tempestività dei pagamenti e contenimento delle spese; 11)- rapporti con gli organismi partecipati e conciliazione dei crediti e debiti reciproci; 12)- rispetto del patto di stabilità interno; 13)- spese per il personale (posti in dotazione organica, personale in servizio, rapporti a tempo determinato e proroghe, ricognizione dei fabbisogni) e stabilizzazioni di personale precario; 14)- situazione delle scritture contabili ed eventuali anomalie, carenze e irregolarità riscontrate; 15)- mutui e altre forme di finanziamento;

Con nota pervenuta il 24 febbraio 2016, acquisita al prot. CdC n. 1200, il Comune ha chiesto un rinvio per dare riscontro alla summenzionata ordinanza n. 303/2015/PRSP; nondimeno, nella medesima nota ha dedotto che: a)-l'ufficio di ragioneria ha un numero esiguo di dipendenti ed è privo sia del dirigente sia di un'adeguata informatizzazione; b)- la redazione del rendiconto del 2013 si è rivelata di particolare difficoltà, essendo emerse discrasie e disallineamenti tra i dati contabili dell'ente e le risultanze del conto del tesoriere; c)- si è avviato un lavoro di riaccertamento dei residui molto complicato a causa dalla carente informatizzazione degli uffici e dall'elevata mole delle posizioni da esaminare (più di 3.000); d)- è stata intrapresa la ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio, quantificati provvisoriamente in 24,3 milioni di euro circa, e delle passività potenziali, pari a 9,9 milioni di euro circa.

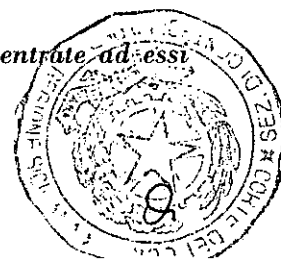
Successivamente è pervenuta la copia della relazione sulla verifica-amministrativo-contabile (acquisita al prot. CdC n. 4157 del giorno 8 aprile 2016) effettuata dalla Ragioneria generale dello Stato – Ispettorato generale di finanza nei confronti del Comune di Milazzo dal 27 ottobre 2015 al 15 gennaio 2016. Nella predetta relazione della Ragioneria generale sono evidenziate le seguenti criticità:

“-approvazione non ancora avvenuta del rendiconto della gestione per l'anno 2014 e del bilancio di previsione 2015;

- mancanza, agli atti dell'amministrazione comunale, delle relazioni della Giunta Municipale ai rendiconti 2011 e 2012;



- irregolare contabilizzazione di impegni di spesa, imputati ad un'annualità diversa da quella di competenza, in violazione del principio di competenza stessa e dell'annualità di bilancio;
- squilibrio sostanziale (non formale) di parte corrente;
- mancanza di una concreta procedura di monitoraggio dell'attività di riscossione delle entrate proprie;
- sovrastima di previsioni di entrata e, talvolta, dei conseguenti accertamenti (ad. es. nel 2011 sono stati cancellati residui attivi per oltre 10 milioni di euro; i proventi del servizio idrico integrato –);
- carenze nell'attività di accertamento e del recupero delle somme evase e, in generale, nella riscossione delle entrate proprie comunali;
- contabilizzazione di entrate ICI per emissione di ruoli coattivi, entrate già precedentemente in tutto o in parte iscritte in bilancio in seguito all'attività di accertamento d'imposta svolta dall'ufficio tributi del comune, con la conseguente duplicazione in tutto o in parte di accertamenti in bilancio;
- incidenza, sul risultato di amministrazione, di residui attivi di anzianità superiore a cinque anni, caratterizzati da un modesto indice di realizzazione;
- insussistenza al 31.12.2013 di residui attivi afferenti l'ICI, la TARSU e i proventi del servizio idrico integrato per circa 3,4 milioni di euro (e di residui per oltre 850 mila euro afferenti mutui nel titolo 5 delle entrate);
- mancato aggiornamento delle scritture contabili agli incassi effettivi di alcune entrate (proventi del servizio idrico);
- costante ricorso all'anticipazione di cassa, prevista dall'art. 222 del TUEL, configurabile non come una soluzione di breve periodo per superare transitorie situazioni di scarsa o insufficiente liquidità, ma come forma sistematica di finanziamento dell'Ente, trasformandosi così in strumento di indebitamento improprio, e conseguente insorgenza di interessi passivi per l'ente di rilevante ammontare;
- mancata restituzione al Tesoriere a fine esercizio di quota parte dell'anticipazione di cassa utilizzata;
- disallineamento tra il conto del tesoriere e le scritture contabili dell'ente, in particolare, in riferimento al rendiconto 2012 definitivo e 2013, relativamente al primo testo approvato dalla Giunta Municipale;
- mancata indizione di gara per l'affidamento del Servizio di tesoreria;
- mancato rispetto del rapporto spesa personale a tempo determinato/spesa media triennio previsto dall'art. 259, comma 6, del TUEL;
- non avvenuta copertura dei costi di taluni servizi a domanda individuale con le entrate ad essi correlate, entro la misura prevista (per es. asili nido);



- integrazioni dell'orario di lavoro del personale a tempo determinato concesse in presenza di condizioni di dissesto e di grave disagio finanziario del bilancio comunale;
- errata contabilizzazione tra i servizi per conto terzi di spese (ed entrate) non rientranti tra quelle consentite, con conseguente alterazione delle risultanze dei rendiconti gestionali;
- sforamento patto di stabilità 2011 e mancata certificazione del patto di stabilità 2012;
- esistenza di debiti fuori bilancio per circa 50 milioni di euro (di cui 10 "potenziali") che si riferiscono in gran parte a debiti da contenzioso e conseguente mancanza di una tempestiva ricognizione degli stessi debiti fuori bilancio e di un'adeguata politica di contenimento degli stessi, con gravi rischi per la salvaguardia degli equilibri di bilancio;
- inadeguato monitoraggio degli organismi partecipati e dei debiti, nonché delle passività potenziali ad essi correlati, con particolare riferimento ad ATO ME 2;
- assenza nei bilanci 2012 e 2013 dell'ente della relativa copertura finanziaria di debiti certi verso ATO ME 2 che, costituendo "sopravvenienze passive", unitamente agli altri debiti fuori bilancio di diversa natura, avrebbero dovuto essere oggetto di formale riconoscimento del debito fuori bilancio".

Il giorno 8 aprile 2016 è stata acquisita al prot. CdC n. 4151 la memoria dell'ente, firmata dal Sindaco e dal Segretario generale (prot. n. 13308 del 7 aprile 2016), con la quale si è dato riscontro all'ordinanza n. 303/2015/PRSP. Fra gli allegati si segnala quello denominato "*Analisi della situazione economico-finanziaria attuale e dell'ultimo triennio (2012 – 2014)*".

Nella summenzionata memoria del Comune sono riassunti i seguenti fattori di criticità organizzativa e finanziaria: a)- mancata approvazione di documenti contabili fondamentali; b)- notevoli carenze organizzative (disordine, mancanza di informatizzazione, insufficiente aggiornamento del personale, assenza della figura del Ragioniere generale); c)- difficoltà nella predisposizione del consuntivo 2013, del bilancio di previsione 2014 e del pluriennale 2014 – 2016 a causa della notevole entità di debiti fuori bilancio ancora in attesa di riconoscimento e del mancato completamento delle operazioni di riaccertamento dei residui.

Con nota del 22 aprile 2016, prot. CdC n. 4605, il Magistrato istruttore ha disposto la trasmissione all'ente della relazione della Ragioneria generale, assegnando un termine di giorni trenta per il deposito di eventuali controdeduzioni.

Frattanto è pervenuta, con nota assunta al protocollo CdC n. 4897 del 6 maggio 2016, la deliberazione n. 35 del 30 aprile 2016 del Consiglio comunale avente ad oggetto il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario ex art. 243 bis TUEL.

Con la relazione del giorno 8 luglio 2016 il magistrato istruttore ha esposto ulteriori osservazioni sulla gestione finanziaria del Comune, tenuto conto della relazione della Ragioneria generale dello Stato e della memoria dell'Ente.



Con l'ordinanza n. 151/2016/PRSP, all'esito dell'adunanza del 27 luglio 2016 il Collegio ha rilevato che il termine di novanta giorni (decorrente dal 30 aprile 2016) per l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale sarebbe scaduto il 29 luglio 2016, conformemente all'art. 243 bis, comma 5, del TUEL; pertanto, nel frattempo la Corte non avrebbe potuto emettere una deliberazione finalizzata all'adozione di misure correttive; la Sezione ha dunque rinviato qualsiasi decisione ad una adunanza successiva alla scadenza del termine fissato per l'approvazione del piano di riequilibrio ex art. 243 bis del TUEL.

Con relazione del 6 settembre 2016 il Magistrato istruttore ha rilevato che, malgrado il decorso del summenzionato termine, il Consiglio comunale non ha approvato il piano di riequilibrio; ha quindi richiesto la pronuncia del Collegio.

All'odierna adunanza pubblica, per l'Amministrazione erano presenti il Sindaco, avv. Giovanni Formica, ed il Segretario generale, dott.ssa Maria Riva, i quali hanno illustrato i contenuti della memoria depositata e la situazione finanziaria dell'ente. Il Sindaco ha riferito che il collegio dei revisori ha depositato la relazione prevista per la dichiarazione di dissesto e che la Giunta ha approvato la deliberazione n. 194 del 2016, immediatamente esecutiva, recante lo schema di deliberazione da sottoporre al consiglio comunale per la dichiarazione di dissesto.

D)- Analisi della situazione amministrativa, economica e finanziaria del Comune di Milazzo – Disamina delle criticità

Va premesso che, in generale, le misure correttive richieste dalla Sezione ai sensi dell'art. 148 bis TUEL, in considerazione dei poteri attribuiti alla Corte dei conti, non possono incidere sul merito dell'azione amministrativa, ma devono essere dirette esclusivamente a far emergere la reale situazione finanziaria dell'ente, attraverso la rimozione delle anomalie e delle irregolarità da cui si originano gli squilibri di bilancio, che, se non tempestivamente rimossi, potrebbero portare al dissesto finanziario.

E' viceversa rimessa all'azione amministrativa dell'ente, sulla base dell'analisi della situazione contabile, la scelta delle misure ritenute più idonee a risanare la situazione finanziaria o -in caso di impossibile efficace adozione delle stesse- la decisione doverosa e inevitabile di dichiarare senza indugio il dissesto.

In virtù dell'art. 148 bis TUEL, pertanto, la Sezione deve verificare se permangano gli squilibri di bilancio precedentemente riscontrati e se l'ente abbia adottato, nella propria autonomia decisionale, misure idonee a superare le predette criticità e a ristabilire l'equilibrio finanziario; nei casi più gravi la Corte può accertare la sussistenza dei presupposti per la dichiarazione di dissesto.



Tanto premesso, si esamineranno partitamente gli innumerevoli profili di criticità, tenendo conto degli esiti dell'ispezione espletata dalla Ragioneria Generale dello Stato e della memoria depositata dall'Amministrazione.

1)- Disfunzioni organizzative

Nella memoria depositata il giorno 8 aprile 2016 (prot. CdC n.4151) il Comune ha affermato che gli ultimi documenti contabili approvati sono: il bilancio di previsione del 2013, il bilancio pluriennale 2013 – 2015, approvato dal Commissario straordinario con deliberazione n. 4 del 29 gennaio 2015, il conto consuntivo del 2012, approvato con deliberazione del Commissario straordinario n. 8 del 19 marzo 2015, il rendiconto dell'esercizio 2013, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 16 del 7 marzo 2016, il bilancio di previsione annuale 2014 e pluriennale 2014 – 2016, approvato con deliberazione consiliare n. 18 del 4 aprile 2016.

Invero, pur tenendo conto degli esiti contrastanti del contenzioso amministrativo sul dissesto, la Sezione osserva che i ritardi comunque accumulati dall'ente nell'adozione dei documenti contabili fondamentali palesano le notevoli carenze organizzative. L'osservanza dei termini di legge per l'approvazione del bilancio e del rendiconto è necessaria, al fine di garantire una sana gestione finanziaria, che presuppone la tempestività degli adempimenti connessi al cd. "ciclo del bilancio". I termini sono fissati dalla legge e non sono derogabili da mere situazioni ostative di fatto, che richiedono maggiore impegno amministrativo e idonea capacità organizzativa.

Va sottolineato che lo stesso Ente ha dedotto che l'intera struttura burocratica è stata caratterizzata da molteplici lacune.

In primo luogo, all'atto dell'insediamento dell'attuale Amministrazione, la struttura risultava articolata in quattro settori aventi al vertice figure di qualifica dirigenziale, nonché in cinque strutture di *staff* assegnate alla responsabilità di personale privo di qualifica dirigenziale, con attribuzione di posizione organizzativa, posto sotto il coordinamento del Segretario Generale. Alle strutture di *staff* risultavano attribuite competenze gestionali a rilevanza esterna in svariate materie (tra cui urbanistica ed edilizia privata, servizi sociali, servizi ambientali e servizio idrico, attività produttive e SUAP, servizi scolastici, sport, turismo, spettacolo e attività culturali). Con deliberazione di GM n. 129 del 30/09/2015 si è provveduto alla modifica della struttura organizzativa, eliminando i cinque uffici di staff, le cui competenze sono state ricondotte nell'ambito dei quattro settori dirigenziali, nel frattempo assegnati agli unici due dirigenti rimasti in servizio.

In secondo luogo, l'ente ha messo in risalto la condizione di grave insufficienza della strumentazione *hardware* e *software* in dotazione agli uffici, che ha condizionato in modo serio



l'efficienza dell'apparato amministrativo e ha impedito una puntuale ricognizione dei procedimenti in corso, rendendo difficile l'acquisizione di dati e informazioni indispensabili per un'efficiente funzionamento e per l'attivazione delle misure anticorruzione previste dalla legge n. 190 del 2012.

Il Comune ha ammesso che la confusione nella gestione dei procedimenti è stata tale da impedire qualunque percorso di risanamento. Oltretutto, la precedente Amministrazione non ha avviato incisive azioni finalizzate al ripristino di una sana gestione finanziaria.

In terzo luogo, in memoria viene dedotto che il personale dell'ente è apparso fortemente carente sul piano della formazione professionale, con rilevanti lacune in ambito generale e con particolare riferimento alla materia contabile.

Inoltre, in memoria si è rilevato che il Comune ormai da diversi anni è privo della figura del Ragioniere Generale, il cui incarico è stato conferito *ad interim* a una pluralità di funzionari, in prevalenza privi di specifica qualificazione professionale. Presso l'ufficio di ragioneria dell'ente, peraltro, risulta impiegato un numero esiguo di personale in possesso di adeguata qualificazione professionale in materia contabile. Analoghe gravi disfunzioni riguardano il settore tecnico.

Emerge quindi un quadro di disordine organizzativo e contabile, di fronte al quale soltanto l'attuale Amministrazione ha avviato un processo di razionalizzazione.

2)- Risultati di amministrazione

In via preliminare, è opportuno riportare la seguente tabella, presente nella relazione della Ragioneria Generale dello Stato, che fa risaltare le notevoli differenze tra bilanci di previsione e consuntivi:

Tabella n. 1: confronto previsioni/accertamenti e impegni

	2010	2011	2012	2013
Entrate previste	72.210.601,00	113.706.981,85	107.717.191,38	117.225.564,00
Entrate accertate	56.295.499,32	52.594.618,36	51.498.041,96	59.026.940,10
Differenza %	22,0398	53,7455	52,1914	49,6467
Spese previste	72.210.601,00	113.706.981,85	107.717.191,38	117.225.564,00
Spese impegnate	51.796.991,17	50.664.596,68	48.143.119,07	56.201.695,72
Differenza %	28,2695	55,4428	55,3060	52,0568

I risultati di amministrazione registrati con il rendiconto 2011 e con i successivi, pesantemente negativi, derivano da pregressi squilibri correnti che, anziché essere oggetto di specifiche azioni correttive, sono stati compensati con accertamenti che non hanno tenuto conto dell'effettiva



esigibilità delle entrate spesso sovrastimate. Ciò è chiaro nella sottostante tabella, anch'essa riportata nella relazione della Ragioneria generale dello Stato.

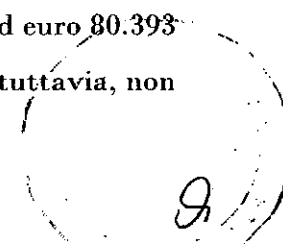
Tabella n. 2 – Risultati di amministrazione

	2010	2011	2012	2013
Fondo di cassa iniziale	0,00	0,00	0,00	0,00
Riscossioni	54.910.085,01	49.825.226,23	48.763.981,82	53.822.632,61
Pagamenti	54.910.085,01	49.813.728,57	46.824.646,78	53.822.632,61
Risultato di Cassa al 31.12 (A)	0,00	11.497,66	1.939.335,04	0,00
Residui attivi	45.790.089,21	34.449.209,39	37.641.919,09	43.245.279,38
Residui passivi	45.439.623,25	45.039.862,42	46.176.130,80	48.391.927,53
Risultato Residui (B)	350.465,96	-10.590.653,03	-8.534.211,71	-5.146.648,15
Avanzo / Disavanzo (A) + (B)	350.465,96	-10.579.155,37	-6.594.876,67	-5.146.648,15

L'ispezione ha consentito di appurare che in molteplici occasioni la gestione finanziaria e amministrativa non si è conformata a principi di diligenza e di prudenza.

E' emblematica in tal senso la deliberazione n. 141 del 10/12/2014, con la quale la Giunta Municipale ha regolarizzato le ordinanze sindacali n. 120 del 29/10/2014 e n. 129 del 07/11/2014, "*contingibili e urgenti in materia di igiene pubblica*". Dal parere sulla regolarità contabile del responsabile pro-tempore del servizio Ragioneria si evince che la copertura delle spese derivanti dall'attuazione delle suddette ordinanze è stata prevista mediante applicazione al bilancio 2014 dell'avanzo di amministrazione, per l'importo di euro 682.542,00, risultante "*...in sede preconsuntiva...*", essendo all'epoca in corso di approvazione i rendiconti della gestione degli anni 2012 e 2013. La delibera in questione si pone, tuttavia, in contrasto con l'art. 187 del TUEL (nel testo vigente *ratione temporis*) che, al comma 2, prevede che la quota libera dell'avanzo di amministrazione può essere utilizzata previo accertamento dello stesso sulla base del rendiconto dell'ultimo esercizio approvato, che -nel caso specifico- doveva essere quello relativo all'anno 2013; all'epoca, invece, non era stato approvato neanche il rendiconto 2012. Il provvedimento, peraltro, non poteva essere attuato, poiché il rendiconto della gestione 2013, approvato solo in data 24/12/2015, espone un disavanzo di amministrazione di euro 5.146.648,13.

Un'altra grave anomalia si riferisce alle spese per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani. In particolare, il rendiconto 2011, approvato dal Commissario Straordinario con deliberazione n. 22 del 11.11.2014, con riferimento alle spese sopra citate, mostra una differenza pari ad euro 80.393 tra i residui passivi finali e quelli al 1° gennaio 2012. Le predette risultanze finali, tuttavia, non



tengono conto dell'impegno n. 3678/2011 a destinazione vincolata pari ad euro 80.393,00, di competenza nell'esercizio 2011, contabilizzato in data 08/01/2015 e, quindi, successivamente all'adozione della deliberazione di Giunta Municipale n. 148 del 23/12/2014 di approvazione del rendiconto 2012. Tale contabilizzazione dimostra l'imperizia con la quale è stata tenuta la contabilità del comune di Milazzo.

3)- Situazione della cassa e anticipazioni di tesoreria

L'anticipazione di tesoreria non è stata utilizzata come soluzione di breve periodo per superare transitorie situazioni di scarsa o insufficiente liquidità, ma come forma sistematica di finanziamento dell'Ente, trasformandosi così in strumento di indebitamento improprio, che ha pure comportato un notevole esborso per interessi. Il Comune, peraltro, ha ammesso diverse anomalie e discrasie contabili.

In particolare, dal conto del tesoriere al 31/12/2012 risulta un'anticipazione utilizzata pari ad euro 3.053.555,13; invece, dal rendiconto 2012, approvato dal Commissario Straordinario con deliberazione n. 8 del 19/03/2015, risulta un fondo di cassa pari ad euro 1.939.335,04. Nel conto del tesoriere, inoltre, figurano somme vincolate per euro 933.833,37.

Dal conto del tesoriere al 31/12/2013 è emersa un'anticipazione pari ad euro 2.557.251,48. L'ente, tuttavia, ha proceduto a un'autonoma verifica degli incassi da risorse proprie e li ha confrontati con i pagamenti eseguiti nell'esercizio 2013; ciò ha condotto a un risultato negativo di cassa al 31/12/2013, pari ad euro 1.515.042. La differenza tra i dati della contabilità dell'ente e quelli del conto del tesoriere sarebbe riconducibile alle operazioni di annullamento di un gruppo di reversali riportanti erronee imputazioni; tali operazioni sono state effettuate dall'ufficio Entrate dell'ente ma non anche dal Tesoriere, in quanto non autorizzato, dato il lasso di tempo trascorso, dalla Banca d'Italia.

Dal conto del tesoriere al 31 dicembre 2014 risulta un fondo di cassa pari ad euro 747.709,36, che, però, non è confrontabile con altri dati, perché l'ente non ha ancora elaborato il rendiconto del 2014.

Con riferimento agli oneri derivanti dall'anticipazione, va osservato che nel periodo dal 2010 al 2015, l'ente ha pagato al tesoriere interessi passivi per anticipazioni per i seguenti importi: per il 2010 euro 131.062,25; per il 2011 euro 132.233,09; per il 2012 euro 57.979,52; per il 2013 euro 29.863,48; per il 2014 euro 58.292,27; per il 2015 euro 32.569,83; tutto ciò per un totale di euro 442.000,44 (vds. relazione della Ragioneria generale, pag. 19).

L'ispettore della Ragioneria generale ha pure rilevato che, mentre i pagamenti relativi agli anni 2010, 2011 e 2012 erano registrati in contabilità, le uscite degli anni 2013, 2014 e 2015



risultavano quali “*provvisori di uscita*” contabilizzati dal Tesoriere ma ancora da regolarizzare da parte dell’Ente con il relativo titolo di spesa. L’ispettore, inoltre, malgrado la formale richiesta inoltrata, non è riuscito ad avere un quadro definitivo asseverato dal tesoriere circa le partite debitorie non rimborsate per anticipazioni di tesoreria.

Gli uffici finanziari dell’ente hanno comunque confermato numerose anomalie per l’esercizio 2012 riportate in un apposito elenco allegato alla relazione della Ragioneria generale dello Stato; la maggior parte di esse si riferiscono a riscossioni o a pagamenti in conto competenza, anziché in conto residui o viceversa, sullo stesso capitolo di bilancio o su capitoli diversi.

Per l’esercizio 2013 si sono constatate discrasie tra riscossioni e pagamenti presenti nello schema di rendiconto approvato a suo tempo dalla precedente Giunta e i dati del Tesoriere al 31/12/2013. Tali scostamenti, dopo un’accurata revisione dei dati di bilancio, sono stati allineati e conciliati dagli uffici finanziari nel nuovo schema di rendiconto approvato dall’attuale Giunta comunale con la deliberazione n. 172 del 24/12/2015.

4)- Raffronto tra accertamenti e residui

I risultati positivi della gestione di competenza sono stati apparenti, poiché sono derivati da accertamenti successivamente stralciati -come nel 2011- o sovrastimati.

In particolare, il dato del 2012, oltre alle differenze riscontrate dalla comparazione con i conti del tesoriere (sopra illustrate), è alterato dalla presenza di somme accertate ma non ancora riscosse, che, quindi, potrebbero rivelarsi “insussistenti” o, comunque, di difficile realizzazione.

Le entrate del 2013 non appaiono realistiche, poiché dopo un ciclo discendente nel triennio 2010-2012, gli accertamenti complessivi di entrata sono aumentati nel 2013 del 15% rispetto all’anno precedente.

Dal confronto degli accertamenti per titoli nel periodo preso in esame, emerge che quelli del Titolo I sono sempre aumentati rispetto all’anno precedente (del 18,9% dal 2010 al 2011, del 14,7% dal 2011 al 2012 e del 15% dal 2012 al 2013), benché le consistenti cancellazioni disposte alla fine del 2011 avrebbero fatto presumere un contenimento delle entrate a livello previsionale.

In breve, il Comune ha sistematicamente accertato entrate che non sono state incassate; ciò ha provocato un’abnorme presenza di residui, come si evince dalla seguente tabella, che confronta gli accertamenti di competenza e i residui riportati nei rendiconti.



Tabella n. 3 - Raffronto accertamenti/residui dei Titoli I e III

	2010	2011	2012	2013
Accertamenti Tit. I	8.455.851,61	10.056.448,02	11.540.264,34	13.383.869,09
Residui Titolo I	12.203.021,08	9.467.854,38	12.700.318,65	10.189.257,41
Accertamenti Tit. III	5.781.418,75	4.815.849,88	5.671.188,96	4.591.159,99
Residui Titolo III	13.280.334,22	10.459.915,62	12.752.686,12	13.729.619,08

5)- Tributi – Residui - Riscossione

La precedente Amministrazione, pur essendo consapevole delle difficoltà finanziarie del Comune, dimostrate dal continuo ricorso alle anticipazioni, non ha aumentato le aliquote dell'ICI ordinaria e per le seconde case, stabilite a suo tempo, rispettivamente al 5 e al 6 per mille con la delibera di Giunta n. 43 del 20/02/2006 e non ha elevato le aliquote degli altri tributi.

Inoltre, con la delibera n. 57 del 30.04.2015 la Giunta precedentemente in carica ha disposto, unitamente alla riduzione di altre imposte comunali, la diminuzione dell'aliquota dell'ICI sulla base dell'art. 1, comma 157 della legge n. 662 del 22/12/1996, che prevede che gli enti dissestati, che presentano consuntivi in attivo per due anni consecutivi, sono esonerati dall'applicazione delle imposte e delle tasse comunali nell'aliquota massima prevista.

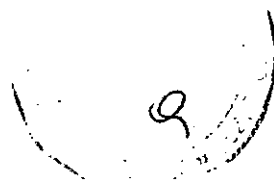
In realtà, poiché l'attivo del Comune di Milazzo negli anni precedenti è stato meramente fittizio, tale diminuzione dell'ICI disposta nel 2015 è stata illegittima e, comunque, non conforme ai principi di sana gestione finanziaria. La citata deliberazione è stata pertanto correttamente annullata dalla successiva deliberazione n. 126 del 30/09/2015 dell'attuale Giunta, che ha ripristinato le precedenti aliquote.

Sul fronte delle riscossioni, va sottolineato che per l'ICI e per l'IMU le somme incassate sono pari mediamente soltanto al 10,6 per cento dell'importo totale dei ruoli consegnati al concessionario; secondo i dati contabili del Comune, al 31/12/2014 rimangono ancora da incassare euro 2.177.625,67, al netto dei "discarichi", per ruoli antecedenti al 2014.

In ordine alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti, emergono residui alla fine del 2014 per euro 9.075.725,61, di cui euro 6.891.980,71 per ruoli antecedenti al 2014.

In merito ai proventi per contravvenzioni al codice della strada al 31 dicembre 2014 risultano residui per euro 2.558.680,67, di cui euro 2.265.102,71 per sanzioni antecedenti al 2014.

L'ispettore della Ragioneria generale ha pure riscontrato un notevole scostamento tra le riscossioni che risultano all'ufficio "Riscossione Servizio Idrico Integrato" e quelle registrate nel sistema informatico di contabilità dell'ente (circa 200 mila euro in meno). Le scritture contabili non sono state allineate agli incassi e ai fatti di gestione. La banca dati degli utenti effettivi del servizio non è stata neppure aggiornata.



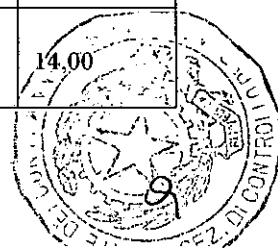
Tutto ciò implica che il Comune difficilmente potrà incassare una parte consistente dei residui attivi, pari all'enorme importo di euro 9.775.132,56, che devono essere rideterminati in base alle effettive capacità di riscossione.

In definitiva, nel corso dell'ispezione della Ragioneria generale è stata rilevata la scarsa percentuale di riscossione di tutte le entrate comunali; tale circostanza, insieme al mancato contenimento delle spese, ha causato il progressivo deterioramento della situazione del Comune.

La bassa velocità di riscossione e la dubbia esigibilità dei residui sono state confermate dalla stessa Amministrazione, che, a tal proposito, nella memoria, depositata il giorno 8 aprile 2016, acquisita al prot. CdC n. 4151, ha riassunto nelle seguente tabella l'andamento di accertamenti e riscossioni, facendo rilevare un costante e significativo scostamento tra gli accertamenti e le riscossioni soprattutto per la gestione in conto residui:

Tabella n. 4 Accertamento e riscossione dei tributi e delle altre entrate

2012						
	COMPETENZA			RESIDUO		
	ACCERTATO	RISCOSSO	%	ACCERTATO	RISCOSSO	%
ENTRATE TRIBUTARIE	11.540.264,34	7.190.154,26	62,30	9.964.086,57	1.613.875,00	16,20
ENTRATE EXTRATRIB.	5.143.562,60	1.376.210,33	26,76	10.472.063,80	2.014.356,31	19,24
2013						
	COMPETENZA			RESIDUO		
	ACCERTATO	RISCOSSO	%	ACCERTATO	RISCOSSO	%
ENTRATE TRIBUTARIE	13.383.869,09	7.751.088,71	57,91	12.816.004,25	2.626.746,84	20,50
ENTRATE EXTRATRIB.	4.591.159,99	1.199.428,98	26,12	12.251.880,46	1.913.992,39	15,62
2014						
	COMPETENZA			RESIDUO		
	ACCERTATO	RISCOSSO	%	ACCERTATO	RISCOSSO	%
ENTRATE TRIBUTARIE	17.639.389,04	12.033.100,82	68,22	16.420.610,33	4.377.597,85	26,66
ENTRATE EXTRATRIB.	5.192.815,70	2.335.558,38	44,98	13.580.268,56	1.901.241,80	14,00



Occorre evidenziare che la velocità di riscossione dei residui attivi, calcolata come rapporto tra i residui attivi riscossi in un determinato anno e i residui attivi complessivi iniziali (o finali dell'esercizio precedente), ha fatto registrare valori medi sostanzialmente bassi, che confermano le difficoltà dell'ente di riscuotere i propri crediti; il rapporto in questione è stato del 22,75 per cento nel 2010, del 19,34 per cento nel 2011, del 26,34 per cento nel 2014 e del 21,45 per cento nel 2013.

In sede di ispezione, pertanto, si è quantificato un importo di residui attivi da eliminare pari a 3,3 milioni di euro, come si evince dalla seguente tabella.

Tabella n. 5 – Residui attivi da eliminare

cap.	tipologia residuo	anno di provenienza	importo
80	ICI ordinaria	2012	1.009.855,57
80	ICI ordinaria	2013	865.906,93
80/1	ICI ruoli coattivi	2004 e 2005	445.274,73
130	TARSU	2010	376.318,46
830	Proventi servizi idrico	2006/2009	700.097,52
		TOTALE	3.397.453,21

In ordine ai residui, nella memoria depositata il giorno 8 aprile 2016, l'Amministrazione ha fornito ulteriori e utili notizie; in via preliminare, ha dedotto che la complessa attività di riaccertamento dei residui finora condotta -ancorché parziale e suscettibile di possibili correzioni- fa registrare un risultato largamente differente rispetto a quello dell'ultimo riaccertamento approvato riferito al 2011 e rivela la mancata analisi delle singole posizioni creditorie e debitorie dell'ente da parte dei rispettivi responsabili dei servizi.

La summenzionata attività è stata molto complessa a causa dell'elevata mole di posizioni da esaminare (circa 3.000), del notevole deficit formativo del personale e della carenza di informatizzazione.

L'ente, in particolare, ha sottolineato che risulta priva di qualsiasi riscontro documentale la proposta dell'Assessore al Bilancio concernente il rendiconto del 2011, poi approvata con la deliberazione della Giunta comunale n. 4 del 15/01/2014, nella quale il citato Assessore asseriva di avere verificato i residui attivi e passivi (vds. in tal senso, pur la deliberazione di questa Sezione n. 109/2014/PRSP).

Nella memoria, dunque, il Comune ha sintetizzato nelle seguenti tabelle i primi risultati dell'attività di riaccertamento dei residui avviata soltanto dalla nuova Amministrazione.



Tabella n. 6 - Residui del triennio 2011 – 2013

RESIDUI		
Anni	Attivi	Passivi
2011	34.449.209,39	45.120.055,42
2012	37.641.922,09	46.176.130,80
2013	43.245.279,38	48.391.927,53

Tabella n. 7 - Quadro sintetico dei residui attivi

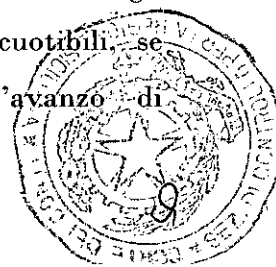
RESIDUI ATTIVI AL 31/12/2014				
TITOLI	Totale importo residui oggetto di verifica	Totale importo residui verificati dagli uffici e corrispondente n. di posizioni esaminate	Totale importo residui stralciati	Totale importo residui mantenuti
I, II e III	€ 33.954.896,34	€ 33.551.209,57 n. 327 posizioni	€ 8.451.830,97	€ 25.099.378,59
IV, V e VI	€ 9.310.336,72	€ 6.368.490,41 n. 190 posizioni	€ 2.607.824,21	€ 3.760.666,20
TOTALE	€ 43.265.233,06	€ 39.919.699,98 n. 517 posizioni	€ 11.059.655,18	€ 28.860.044,80

Tabella n. 8 - Quadro sintetico dei residui passivi

RESIDUI PASSIVI AI 31/12/2014				
TITOLI	Totale importo residui oggetto di verifica	Totale importo residui verificati dagli uffici e corrispondente n. di posizioni esaminate	Totale importo residui stralciati	Totale importo residui mantenuti
I e II	€ 19.925.962,02	€ 18.806.473,44 N.1.934 posizioni	€ 12.019.978,03*	€ 6.786.495,41
III e IV	€ 11.232.480,26	€ 10.163.592,69 n. 286 posizioni	€ 1.056.895,35	€ 9.106.697,34
TOTALE	€ 31.158.442,28	€ 28.970.066,13 n. 2.220 posizioni	€ 13.076.873,38	€ 15.893.192,75

*Dei residui stralciati, il 30% circa si riferiscono a partite iscritte nel titolo II della spesa ed il 70% circa alla spesa corrente.

Ciò premesso, il Collegio ritiene opportuno riassumere alcuni principi fondamentali sugli argomenti sinora esaminati. Invero, i residui inesigibili o comunque non riscuotibili, se mantenuti nel rendiconto, incidono necessariamente sull'attendibilità dell'avanzo di



amministrazione, con ricadute negative sugli equilibri di bilancio. Risulta pertanto opportuno che, a fronte di posizioni creditorie di dubbia realizzabilità, parte delle risorse di entrata siano destinate in maniera costante all'apposito fondo di svalutazione dei crediti.

Tale attività assume rinnovata importanza in considerazione della riforma dell'ordinamento contabile degli enti locali, come esposto nella deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 4/2015/INPR, poiché attraverso il corretto accertamento dei residui attivi si attua *“il principio di veridicità e attendibilità delle entrate pubbliche accertate, più volte richiamato dalla giurisprudenza costituzionale, affinché la copertura finanziaria delle spese pubbliche sia credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale. (...) La determinazione delle entrate di dubbia e difficile esazione e la conseguente "svalutazione" deve pertanto avere effetti sulla programmazione degli impieghi delle medesime, in termini di spesa pubblica, al fine di tutelare l'ente dal rischio di utilizzare entrate non effettive, finanziando obbligazioni passive scadute ed esigibili con entrate non disponibili e quindi finanziando il bilancio e la gestione in "sostanziale situazione di disavanzo" (in tal senso, Corte cost., sentenze n. 250 del 2013 e n. 213 del 2008)”*.

Va poi aggiunto che l'ente è tenuto ad espletare in maniera puntuale le attività di accertamento tributario e a procedere in modo solerte alla riscossione coattiva; inoltre, ha l'obbligo di vigilare sull'efficienza e sulla tempestività dell'esattore nel recupero dei crediti, al fine di impedire la prescrizione e di conseguire l'esito positivo delle eventuali procedure esecutive. L'Amministrazione comunale dovrà intraprendere un serio percorso di recupero dell'evasione, utilizzando tutti gli strumenti previsti dall'ordinamento anche mediante rafforzamento amministrativo ed informatico del settore finanziario, ormai nevralgico per la tenuta dei conti. Omissioni o ritardi in materia possono comportare la responsabilità erariale degli organi comunali.

Occorre poi evidenziare il persistente inadempimento delle obbligazioni da parte del Comune; infatti, il rapporto tra i residui passivi pagati e i residui iniziali dell'esercizio successivo mostra che la velocità di pagamento dei debiti è sempre decrescente; tale rapporto è stato del 33,98 per cento nel 2010, del 28,93 per cento nel 2011, del 21,57 per cento nel 2012, del 17,93 per cento nel 2013, del 26,34 per cento nel 2014.

Inoltre, la seguente tabella elaborata dallo stesso ente nell'allegato della memoria dimostra che il Comune ha una seria difficoltà a soddisfare i creditori in maniera puntuale:

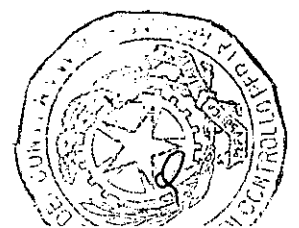


Tabella n. 9 – Pagamento delle fatture

ANNI	N° FATTURE NON PAGATE	IMPORTO FATTURE NON PAGATE	IMPORTO FATTURE PAGATE
2013	Non è stato possibile reperire i dati, poiché sia la procedura che il server utilizzati nell'anno di riferimento non sono più disponibili		
2014	147	€ 763.094,13	€ 9.522.676,96
2015	1255	€ 1.685.463,41	€ 8.905.136,90

A fronte di tale stato di inadempimento, non risultano adottati né il piano triennale di razionalizzazione delle spese ai sensi dell'art. 2, commi 594 e seguenti, della legge n. 244 del 2007, né i provvedimenti recanti misure organizzative per garantire la tempestività dei pagamenti.

6)- Spese di personale

L'amministrazione comunale annualmente ha rinnovato i contratti a tempo determinato del personale in applicazione delle diverse disposizioni normative regionali. Al 31/12/2015 i precari erano centosessantanove. La Regione ha finanziato gran parte degli oneri del personale suddetto (nella misura dell'80%), ma la restante parte della spesa è stata sostenuta dal Comune.

Negli anni dal 2010 al 2014, secondo i dati forniti dall'ufficio del personale, le spese che hanno riguardato i precari sono state complessivamente di euro 20.428.770,00, a fronte di accreditamenti per euro 14.146.615,00. La differenza, pari ad euro 6.282.155, è stata finanziata dal bilancio comunale; nell'importo sopra indicato è inclusa la somma di euro 2.177.503, al lordo degli oneri riflessi, che afferisce ad integrazioni dell'orario di lavoro del personale in questione.

Le integrazioni orarie a carico del bilancio comunale (per complessivi euro 2.177.503,00 per il periodo 2010-2014 oltre ad euro 465.533 del 2015) sono state disposte con le seguenti delibere di Giunta : n. 5 del 14/01/2010, n. 127 del 20/04/2010, n. 153 del 03/06/2010, n. 78 del 12/07/2012, n. 2 del 04/01/2013, n. 61 del 21/06/2013, n. 80 del 05/09/2013, n. 87 del 04/10/2013, n. 34 del 16/04/2014, n. 37 del 24/04/2014, n. 100 del 06/10/2014, n. 25 del 27/02/2015, n. 71 del 30/06/2015.

Tali provvedimenti non sembrano ispirati ai principi della prudenza e di buona amministrazione, poiché, proprio in considerazione della difficile situazione finanziaria dell'ente, non è stato provato che le integrazioni orarie fossero assolutamente necessarie per assicurare servizi indispensabili per i cittadini e per il funzionamento del Comune.

Le integrazioni si sarebbero giustificate soltanto in casi effettivamente documentati e non potevano certamente operare a favore di tutto il personale a tempo determinato come è



avvenuto. Infine, non sono stati individuati i maggiori servizi erogati e i risultati in termini di economicità e di maggior efficienza, derivanti dal ricorso ad integrazioni orarie che di certo, invece, hanno comportato maggiori oneri per il bilancio.

Nella memoria il Comune ha quantificato la spesa per l'integrazione oraria nell'importo di euro 364.826 nel 2013, di euro 549.136 nel 2013, di euro 468.594 nel 2014 e di euro 465.533 nel 2015.

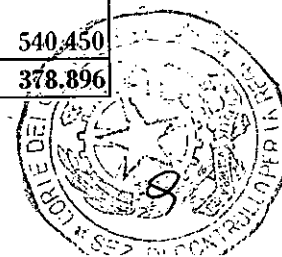
La spesa sostenuta nel 2015 si riferisce al primo semestre dell'anno, poiché l'amministrazione in carica non ha autorizzato incrementi orari al personale contrattista, ritenendo tale prassi non conforme alla disciplina legislativa e contrattuale in materia oltre che in contrasto con le necessità di contenimento della spesa, con particolare riferimento a quella del personale, anche ai fini del rispetto del decreto legge n. 78 del 2010.

L'amministrazione ha pure evidenziato l'esistenza di un autonomo fondo, con oneri a carico del bilancio dell'ente, per il trattamento accessorio del personale contrattista, impegnato (e pagato) nel periodo di riferimento, per i seguenti importi euro 26.211,75 nel 2012, euro 43.735 nel 2013, euro 36.461,58 nel 2014, euro 42.234,29 nel 2015.

Va peraltro aggiunto che il comune di Milazzo doveva pure rispettare l'ulteriore limite stabilito dall'art. 259, comma 6, del TUEL e dal decreto ministeriale di approvazione dell'ipotesi di bilancio 2012 stabilmente riequilibrato, relativo al bilancio pluriennale 2012-2014; in particolare, la spesa per il personale a tempo determinato doveva essere ridotta a non oltre il 50 per cento della spesa media sostenuta a tale titolo nell'ultimo triennio. Per contro, secondo i dati forniti dall'ufficio del personale all'ispettore della Ragioneria Generale dello Stato e non contestati dall'ente, il comune negli anni 2012, 2013 e 2014 non ha rispettato tali prescrizioni, perché nei suddetti periodi la spesa a carico del bilancio comunale è stata sempre superiore al 50% della spesa media triennale. Tutto ciò può sintetizzarsi nella seguente tabella.

Tabella n. 10 : rispetto del limite di spesa ex art. 259, comma 6, TUEL

	2012	2013	2014
spesa totale personale a tempo determinato	3.877.377	3.962.778	3.936.382
accreditamenti Regione Sicilia	2.481.442	3.035.359	3.017.036
differenza a carico bilancio comunale (a)	1.395.935	927.419	919.346
50% Spesa media triennio (b)	739.232	516.992	540.450
sforamento (a)- (b)	656.703	410.427	378.896



La spesa per il personale, nel complesso, è diminuita nel corso degli anni, atteso che nel 2012 è stata pari ad euro 11.468.768, nel 2013 ad euro 11.186.884, nel 2014 ad euro 10.809.593, nel 2015 ad euro 10.335.255.

Il Collegio sottolinea che gli enti devono prestare particolare attenzione al dimensionamento delle risorse umane, al fine di assicurare l'efficienza dell'apparato amministrativo e l'equilibrio finanziario, considerato che la spesa per il personale, poiché è fissa, obbligatoria e costante, comporta l'irrigidimento del bilancio. Con riferimento ai lavoratori precari, l'amministrazione deve verificare non solo la possibilità legale delle proroghe e delle stesse stabilizzazioni, nel pieno rispetto delle norme di coordinamento della finanza pubblica, ma deve anche valutare la sostenibilità finanziaria e la corrispondenza alle esigenze di efficienza e di efficacia.

7)- Spese contabilizzate nei capitoli dei servizi conto terzi

Dal controllo effettuato dall'ispettore della Ragioneria generale dello Stato è emerso che nel corso degli anni il Comune ha contabilizzato nei capitoli dei servizi per conto terzi spese per incarichi professionali, per forniture di beni e servizi, incentivi al personale, che costituiscono spese diverse da quelle ammesse dalla legge.

L'errata collocazione tra le spese per servizi per conto terzi di entrate e spese, che dovevano essere allocate in differenti titoli di entrata e di spesa, unitamente alle numerose altre anomalie riscontrate, altera le risultanze dei rendiconti; e infatti, basti evidenziare che le spese correnti del titolo I contabilizzate nei servizi per conto terzi ammontano ad oltre 860.000 euro per il 2011, 619.000 euro per il 2012 e 169.000 euro per il 2013.

Il Comune, aderendo integralmente alle valutazioni dell'ispettore, nell'analisi allegata alla memoria, ha riportato, a titolo esemplificativo, nelle seguenti tabelle le entrate e le spese gestite impropriamente nelle partite di giro negli esercizi 2011, 2012 e 2013, evidenziando nella prima colonna a sinistra il titolo ove esse andavano correttamente contabilizzate.

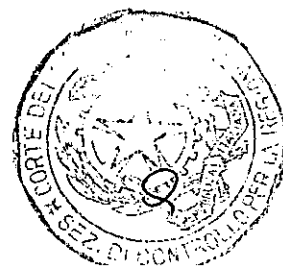


Tabella n. 11: spese ed entrate impropriamente allocate tra quelle per servizi per conto terzi

SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI							
ESERCIZIO FINANZIARIO 2011							
ENTRATA				SPESA			
Titolo dest.	Acc.	descrizione	Importo	Titolo dest.	Imp.	descrizione	importo
IV	462	Spese indagini geologiche studio ass. arch. D'Arrigo ed altri	2.406,15	II	1220	Spese indagini geologiche studio ass. arch. D'Arrigo ed altri	2.406,15
II	691	trasf. Somma ai comuni Art.10 l.r. 10/13 bonus socio sanitario D 27	458.841,99	I	1545	trasf. Somma ai comuni Art.10 l.r. 10/13 bonus socio sanitario D 27	458.841,99
III	862	Spese macchina affrancatrice per verbali codice della strada	40.000,00	I	1765	Spese macchina affrancatrice per verbali codice della strada	40.000,00
II	117	Progetto 88 PTTA anno 2011	52.902,21	I	2419	Progetto 88 PTTA anno 2011	52.902,21
III	1356	liq. Enel energia per attivazione fornitura energia elettrica al castello	16.660,21	I	2732	liq. Enel energia per attivazione fornitura energia elettrica al castello	16.660,21
II	1623	ordinanze sind. 225/11 aff. Nolo mezzi alluvione 2011	36.300,00	I	3547	ordinanze sind. 225/11 aff. Nolo mezzi alluvione 2011	36.300,00
II	1625	Ordinanze Sindacati 222 e 223/11	0,00	I	3549	Ordinanze Sindacati 222 e 223/11	10.000,00
II	1627	romozione rifiuti alluvionali ord. Sind. 233/11 e n. 233/11	0,00	I	3552	romozione rifiuti alluvionali ord. Sind. 233/11 e n. 233/11	145.200,00
II	1942	Cantieri di lavoro servizi	101.260,65	I	3656	Cantieri di lavoro servizi	101.260,65
	1965	residuo corrispondente al capitolo di spesa	185.200,00				0,00

SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI							
ESERCIZIO FINANZIARIO 2012							
ENTRATA				SPESA			
Titolo dest.	Acc.	descrizione	Importo	Titolo dest.	Imp.	descrizione	importo
II	6	romozione rifiuti alluvionali ord. Sind. 228/11 imp. Impegno di spesa	91.431,27	I	387	romozione rifiuti alluvionali ord. Sind. 228/11 imp. Impegno di spesa	91.431,27
II	82	contr. Regionale per bonus socio sanitario art. 10 L.R. 20/13	119.543,62	I	556	contr. Regionale per bonus socio sanitario art. 10 L.R. 20/13	119.543,62
II	345	contributo infavore dei soggetti privati per danni alluvionali	72.004,50	I	1220	contributo infavore dei soggetti privati per danni alluvionali	72.004,50
III	366	lavori scuola elem. Grazia liq. Incentivo di progettazione	1.624,19	I	1333	lavori scuola elem. Grazia liq. Incentivo di progettazione	1.624,19
III	377	lavori scuola materna scaccia liq. Incentivo di progettazione	4.508,44	I	1345	lavori scuola materna scaccia liq. Incentivo di progettazione	4.508,44
III	494	notifiche verbali codice della strada	7.000,00	I	1397	notifiche verbali codice della strada	7.000,00
II	800	contr. Regionale per bonus socio sanitario art. 10 L.R. 20/13	17.277,00	I	1832	contr. Regionale per bonus socio sanitario art. 10 L.R. 20/13	17.277,00
III	350	macchina affrancatrice per spese postali verbali codice della strada	30.000,00	I	1287	macchina affrancatrice per spese postali verbali codice della strada	30.000,00
III	1253	macchina affrancatrice per spese postali verbali codice della strada	30.000,00	I	2307	macchina affrancatrice per spese postali verbali codice della strada	30.000,00
III	1505	incentivo di prog. Per lavori recupero della fascia costiera Tono-Tonnarella	96.952,16	I	2574	incentivo di prog. Per lavori recupero della fascia costiera Tono-Tonnarella	96.952,16
II	1543	Contr. Regionale a favore dei paziente affetti da sclerosi ecc	9.600,00	I	2713	Contr. Regionale a favore dei paziente affetti da sclerosi ecc	9.600,00
II	1640	Contr. Reg. 50% premialità 2010/2012 L.R. 328/2000	31.733,57	I	2915	Contr. Reg. 50% premialità 2010/2012 L.R. 328/2000	31.733,57
III	1877	Buoni mensa a favore dei docenti anno 2012	28.018,95	I	3205	Buoni mensa a favore dei docenti anno 2012	28.018,95
II	1879	Contributo regionale bonus socio sanitario art. 10 L.R. 10/2003	73.540,12	I	3208	Contributo regionale bonus socio sanitario art. 10 L.R. 10/2003	73.540,12
II	1891	Cantieri di lavoro servizi	6.581,35	I	3214	Cantieri di lavoro servizi	6.581,35



SPESE PER SERVIZI PER CONTO DI TERZI							
ESERCIZIO FINANZIARIO 2013							
ENTRATA				SPESA			
Titolo dest.	Acc.	descrizione	Importo	Titolo dest.	Imp.	descrizione	importo
III	2424	notifiche verbali codice della strada	30.000,00	I	711	notifiche verbali codice della strada	30.000,00
III	2426	Utilizzo teatro trifiletti presidio elettrico ecc.somme versate dalla ditta per lo svolgimento di n° 6 spettacoli	1.452,00	I	713	Utilizzo teatro trifiletti presidio elettrico ecc.somme versate dalla ditta per lo svolgimento di n° 6 spettacoli	1.452,00
III	2637	Utilizzo teatro trifiletti presidio elettrico ecc. somme versate dalla ditta per lo svolgimento spettacoli	1.694,00	I	1095	Utilizzo teatro trifiletti presidio elettrico ecc. somme versate dalla ditta per lo svolgimento spettacoli	1.694,00
III	2635	Utilizzo teatro trifiletti presidio elettrico ecc. somme versate dalla ditta per lo svolgimento spettacoli	242,00	I	1094	Utilizzo teatro trifiletti presidio elettrico ecc. somme versate dalla ditta per lo svolgimento spettacoli	2.144,00
II	2904	contr. Reg. a favore pazienti affetti da sclerosi multipla	9.600,00	I	1408	contr. Reg. a favore pazienti affetti da sclerosi multipla	9.600,00
II	3578	Contr. Straord. Reg. Anno 2012 acconyto 1^ rata banca dati	12.364,60	I	1397	Contr. Straord. Reg. Anno 2012 acconyto 1^ rata banca dati	12.364,60
II	3579	contr. per ass. popol. Colpite eventi alluvionali	19.060,00	I	2224	contr. per ass. popol. Colpite eventi alluvionali	19.060,00
IV	3840	lavori di sistemazione infissi esterni e servizi igienici del palazzo municipale	22.545,00	II	2463	lavori di sistemazione infissi esterni e servizi igienici del palazzo municipale	22.545,00
II	4363	contributo reg. a favore pazienti affetti da sclerosi	7.200,00	I	3143	contributo reg. a favore pazienti affetti da sclerosi	7.200,00
II	4455	contributo dello stato per accoglienza minori stranieri	36.844,60	I	3273	contributo dello stato per accoglienza minori stranieri	36.844,60
III	4454	Buoni mensa a favore dei docenti anno 2013	26.759,20	I	3436	Buoni mensa a favore dei docenti anno 2013	26.759,20

Il Collegio non può non sottolineare che le voci indicate dal principio contabile n. 2.25 sono tassative, sicché non è ammesso un loro utilizzo difforme, neanche in modalità provvisoria per anticipazioni. Ai fini dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno, infatti, tali operazioni possono rivestire profili elusivi, poiché non sono considerate per il computo dei saldi rilevanti per il Patto proprio in ragione della loro neutralità. Le ipotesi descritte dal principio contabile n. 2.25 hanno la caratteristica comune della riconducibilità alla regola generale, secondo la quale è ammessa l'imputazione nei servizi in conto terzi solo delle entrate e delle spese che l'ente abbia posto in essere nell'interesse esclusivo di un altro soggetto e che, come tali, non siano ascrivibili, neppure in via mediata ed indiretta, alle finalità istituzionali dell'Ente medesimo. E' quindi palese che il Comune di Milazzo ha ripetutamente violato tali principi.

8)- Spese finanziate con le anticipazioni ai sensi del decreto legge n. 35 del 2013.

Con la deliberazione n. 55 del 04/06/2013, la Giunta comunale ha autorizzato la sottoscrizione del contratto di anticipazione con la Cassa Depositi e Prestiti per euro 2.500.039,12 (ai sensi dell'art. 1, comma 13, del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64), per far fronte al pagamento dei propri debiti; l'anticipazione dovrà essere restituita con piano di ammortamento a rate costanti, comprensive di quota capitale e quota interessi, con durata di 30 anni. Nelle premesse della delibera viene specificato che, essendo all'epoca l'ente in dissesto finanziario ed essendo operante la Commissione straordinaria di liquidazione, l'amministrazione comunale si faceva obbligo di riversare alla Commissione



stessa ogni somma ricevuta per pagare i debiti maturati entro il 31/12/2011, periodo di competenza dell'organo straordinario. Da una verifica a campione della documentazione giustificativa dei debiti pagati con l'anticipazione summenzionata è risultato che, invece, circa la metà si riferisce al periodo precedente al 31/12/2011.

Va sottolineato che la Commissione nella sua gestione del debito comunale ha praticato una riduzione dell'importo spettante ai creditori nella misura media del quaranta per cento, mentre i creditori che sono stati pagati dall'amministrazione ordinaria comunale con l'anticipazione della Cassa depositi e prestiti hanno ricevuto per intero l'importo loro spettante. Vi è stato quindi un uso anomalo della summenzionata anticipazione.

9)- Servizi a domanda individuale

L'art. 243 del TUEL prevede taluni vincoli di copertura nella gestione dei servizi da parte degli Enti locali che gravino in condizioni strutturalmente deficitarie. L'ispettore della Ragioneria generale ha accertato che nell'anno 2013 non è stata assicurata la copertura dei costi dei seguenti servizi a domanda individuale; per gli asili nido la copertura è stata del 9 per cento, per gli impianti sportivi nessuna, per musei, teatri etc. appena del 21 per cento.

10)- Patto di stabilità

La Sezione constata che l'ispettore della Ragioneria generale ha analizzato i dati contenuti nel prospetto di certificazione del patto di stabilità del 2011 che, rispetto all'obiettivo programmatico (con saldo finanziario di euro 1.442.000), presenta un risultato netto di euro 402.000. Pur dopo le varie modifiche apportate allo schema di rendiconto 2011, sulla base delle quali era stato calcolato il suddetto risultato, il patto nel 2011 sarebbe stato apparentemente rispettato ancorché solo per l'importo di euro 18.277,67.

L'esame della documentazione contabile ha però consentito di rilevare diverse irregolarità; infatti, sono stati erroneamente indicati nella certificazione taluni accertamenti del titolo I, riguardanti tributi locali, che non erano di competenza del 2011.

In particolare, le entrate indicate nella seguente tabella non dovevano essere calcolate ai fini del patto del 2011:



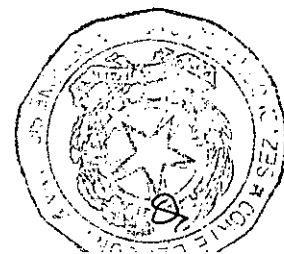
Tabella n. 12 – Entrate che dovevano escludersi dal conteggio per il patto di stabilità nel 2011

descrizione	capitolo	acc. n°	importo	note
Imposta comunale sulla pubblicità ruolo coattivo anno 2009	60/1	1667	58.233,00	Gli avvisi di accertamento sono stati notificati nell'anno 2010
Ruolo coattivo ici anno 2006	80/1	1673	250.000,00	Gli avvisi di accertamento sono stati notificati nell'anno 2010
Ruolo ici coattivo aree edificabili anno 2004	80/1	1674	160.000,00	Gli avvisi di accertamento sono stati notificati nell'anno 2009
Addizionale IRPEF anno 2011	51	1316	89.149,74	Accertamento insussistente in quanto alla data del 10/11/2015 non è stato riscosso
TOTALE			557.382,74	

E' chiaro che tutti gli accertamenti riportati nella tabella si riferiscono ad annualità antecedenti al 2011, sicché dovevano essere imputati ai residui, atteso che l'attività di accertamento è stata effettuata negli esercizi precedenti e non nell'anno 2011; la loro imputazione al 2011, dunque, viola il principio della competenza e dell'annualità.

L'ispettore ha pure riscontrato la presenza di spese che non sono state contabilizzate. Invero, nella relazione previsionale e programmatica allegata al bilancio di previsione 2011, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 94 del giorno 11/08/2011, l'Amministrazione ha preso atto della perdita d'esercizio dell'ATO ME 2 (rifiuti) e degli oneri finanziari da corrispondere all'ATO 3 (idrico), prevedendo, nel contempo, appositi stanziamenti di bilancio rispettivamente di euro 1.054.169,00 e di euro 323.704. Con determinazione del Sindaco n. 230 del 26/09/2011 sono state assegnate al settore "AA.GG. e Organi Istituzionali" - 1° Dipartimento diverse risorse, tra cui quelle necessarie per far fronte alla perdita d'esercizio dell'ATO ME 2; con determinazione del Sindaco n. 236 del 26/09/2011, sono state assegnate al 7° Dipartimento "Politica del territorio ed Ambiente" pure le risorse occorrenti per gli "oneri funzionamento ATO 3". Tali somme, dunque, dovevano essere impegnate nel bilancio 2011, ma così non è stato.

Pertanto, tenendo conto del risultato di euro 18.277,67 indicato nella deliberazione di approvazione del rendiconto 2011, emerge che, contabilizzando correttamente le entrate summenzionate e le spese, il Comune non avrebbe rispettato il patto di stabilità per l'anno 2011, così come di seguito sintetizzato:

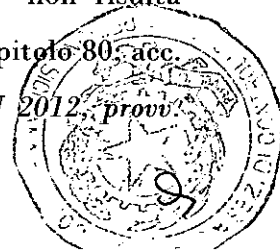


Saldo finanziario comunicato	18.000
Entrate di competenza esercizi pregressi	- 557.000
<u>Spese non impegnate al Titolo IV</u>	<u>- 1.378.000 (1.054.000+324.000)</u>
Saldo finanziario ricalcolato	- 1.917.000
<u>Saldo obiettivo</u>	<u>1.442.000</u>
Sforamento obiettivo	3.359.000

L'ente quindi ha violato il patto di stabilità per l'anno 2011 per l'importo di euro 3.359.000; la dissimulazione gli ha consentito di non applicare le misure sanzionatorie di cui all'articolo 7, commi 2 e seguenti, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, previste per il caso di mancato rispetto del patto di stabilità interno. In particolare, secondo tale disposizione, nell'anno successivo a quello dell'inadempienza, l'ente non può impegnare spese correnti in misura superiore all'importo annuale medio dei corrispondenti impegni effettuati nell'ultimo triennio; non può ricorrere all'indebitamento per gli investimenti; non può procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo, con qualsivoglia tipologia contrattuale, ivi compresi i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e di somministrazione, anche con riferimento ai processi di stabilizzazione in atto; è tenuto a rideterminare le indennità di funzione ed i gettoni di presenza indicati nell'articolo 82 del TUEL, con una riduzione del 30 per cento rispetto all'ammontare risultante alla data del 30 giugno 2010. Il comune di Milazzo ha violato le summenzionate prescrizioni.

Per ciò che attiene al patto di stabilità del 2012, la Sezione condivide le valutazioni espresse dallo stesso ente nella relazione *“Analisi della situazione economico-finanziaria attuale e dell'ultimo triennio 2012 – 2014”*, allegata alla memoria del Comune, acquisita al prot.CDC n. 4151 del 07/04/2016. Si riportano alcuni passaggi essenziali di tale “analisi” in merito al calcolo relativo al patto di stabilità per l'esercizio 2012: *“Si fa presente, altresì, che da una verifica a campione su alcuni capitoli di entrata (capitolo 80 “Imposta comunale sugli Immobili”, capitolo 51 “Addizionale IRPEF”, capitolo 1100 “Recuperi e rimborsi diversi”) è emerso che alla chiusura dell'esercizio 2012, sono stati mantenuti i sotto elencati accertamenti in assenza del relativo presupposto giuridico.”*

Nella memoria vi è pertanto un dettagliato elenco di entrate erroneamente inserite dalla precedente Amministrazione per il calcolo del patto di stabilità, le quali ammontano a un totale di euro 2.126.108. Fra le innumerevoli anomalie si segnalano le seguenti: a)- non risulta incassato l'importo di euro 895.605, *“Imposta municipale propria – anno 2012”*, capitolo 80, acc. n. 718; b)- non risulta incassato l'importo di euro 33.618,91, *“versamento IMU 2012”*, provv.



1163", capitolo 80, acc. n. 1469; c)- è insussistente l'accertamento di euro 56.049,54, "*versamento IMU 2012, provv. 1136 del 19/10/2012*", capitolo 80, acc. n. 1477; d)- è insussistente l'accertamento di euro 150.694,68, "*addizionale IRPEF 2012*", capitolo 51, acc. n. 1900; e)- è stato erroneamente inserito come credito l'importo di euro 972.373,64, "*rimborso somme da parte OSL inerenti a pagamenti effettuati dall'ente ma di competenza del predetto organo*", capitolo n. 1100, acc. n. 1912; tale importo, infatti, si riferisce a somme che l'ente ha anticipato per il pagamento di debiti di competenza dell'organo straordinario di liquidazione e che, quindi, dovevano essere escluse dal computo del patto di stabilità. L'attuale Amministrazione ha così proceduto ad un'accurata ricostruzione riassunta nel seguente prospetto, da cui si desume la violazione del patto di stabilità anche per l'esercizio 2012 per l'importo di 2,2 milioni di euro.



Tabella n. 13– Prospetto dimostrativo del patto di stabilità per il 2012 con le correzioni apportate nella memoria del Comune depositata il giorno 8 aprile 2016

ENTRATE FINALI		a tutto il II semestre Accertamenti
E1	TOTALE TITOLO I	11.540
a detrarre	Accertamenti impropriamente assunti anno 2012 come da prospetto	1.154
TOTALE	TOTALE TITOLO I al netto dei superiori accertamenti assunti	10.386
E2	TOTALE TITOLO II	11.302
E3	TOTALE TITOLO III	5.143
a detrarre	Accertamenti impropriamente assunti anno 2012 come da prospetto	973
a detrarre	E8 Entrate ISTAT	0
ECorrN	Totali entrate correnti nette	25.858
		RISCOSSIONI
E 11	TOTALE TITOLO IV	1.357
EFN	ENTRATE FINALI NETTE	27.215
		SPESE FINALI
		a tutto il II semestre Impegni
S1	TOTALE TITOLO I	23.746
a detrarre	S5 Spese ISTAT	0
SCorrN	Totali spese correnti nette	23.746
		PAGAMENTI
S8	TOTALE TITOLO II	2.695
SFN	SPESE FINALI NETTE	26.441
SFIN	SALDO FINANZIARIO	774
OB	OBIETTIVO PROGRAMMATICO ANNUALE SALDO FINANZIARIO 2011	2.776
DIFF	DIFFERENZA TRA IL RISULTATO NETTO E OBIETTIVO ANNUALE SALDO FIN. PATTO DI STABILITA' NON RISPETTATO	-2.002
		Competenza mista
1	ENTRATE FINALI (al netto delle esclusioni previste dalla norma)	27.215
2	SPESE FINALI (al netto delle esclusioni previste dalla norma)	26.441
3	SALDO FINANZIARIO	774
4	SALDO OBIETTIVO 2012	2.776
5	DIFFERENZA TRA SALDO FINANZIARIO E OBIETTIVO ANNUALE PATTO DI STABILITA' NON RISPETTATO	-2.002

Nota: valori in migliaia di euro

In definitiva, l'ente ha violato il patto di stabilità del 2012 per l'importo di euro 2.002.000; anche per tale anno la dissimulazione gli ha permesso di non applicare le misure sanzionatorie di cui all'articolo 7, commi 2 e seguenti, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.



Il Collegio osserva che la ripetuta inosservanza del patto di stabilità configura una grave irregolarità contabile, poiché, determinando la violazione di norme che impongono limiti all'assunzione di impegni o al pagamento di spese, incide negativamente sul raggiungimento delle grandezze di finanza pubblica previste dalla legge di stabilità.

11)- Debiti fuori bilancio

Il Collegio constata che appare particolarmente preoccupante l'entità dei debiti fuori bilancio che, secondo le deduzioni dello stesso Comune, ammonterebbero ad euro 44.323.355,87 al 31 dicembre 2015.

11-1)- La ricognizione dei debiti fuori bilancio effettuata nel corso dell'ispezione della Ragioneria generale

L'ispettore della Ragioneria generale dello Stato ha rilevato che dal rendiconto della Commissione Straordinaria di Liquidazione (OSL), che ha operato presso il comune di Milazzo dal 30 aprile 2013 sino al 13 agosto 2015, risultano debiti fuori bilancio da massa passiva per complessivi euro 19.567.103,47, di cui transatti euro 4.013.242,77, con conseguente debito residuo per differenza di euro 15.553.860,70 al 31/12/2011. Ai suddetti debiti vanno aggiunti quelli relativi a istanze di iscrizione nella massa passiva per un totale di euro 4.111.265,23; fra gli stessi figura un debito residuo "varie ed anticipazione di tesoreria" di euro 2.462.208,34, di cui euro 2.270.216,80 per l'anticipazione di tesoreria "in scopertura" maturata al 31/12/2011.

La maggior parte dei debiti riguardano prestazioni professionali per circa 4,5 milioni di euro, indennità di espropriazione per circa 3 milioni di euro e la fornitura di beni e servizi per circa 2 milioni di euro.

In seguito a un'attenta attività istruttoria condotta dall'ispettore e da alcuni funzionari comunali, è emerso che i debiti fuori bilancio di competenza del settore 1° (affari generali e politiche sociali) ammontano ad euro 19.396.271,33 e per la quasi totalità scaturiscono dal contenzioso, nell'ambito del quale risaltano i debiti per euro 12.311.954,70, che derivano da sentenze relative agli espropri per la realizzazione dell'Asse Viario di Milazzo.

I debiti connessi alle liti civili e amministrative sopra indicati non sono esaustivi, poiché, data "l'enormità di atti", l'ufficio del contenzioso, malgrado la richiesta dell'ispettore, non ha completato la quantificazione dei debiti fuori bilancio di sua competenza.

Vanno poi aggiunti debiti fuori bilancio del settore 2° "finanze e tributi" (servizio 1°) per euro 3.722.497,45 per fatture insolute relative in gran parte a forniture di energia elettrica da parte delle società ENEL ed EDISON.



I servizi 1°, 2°, 6°, 7° e 8° del settore 4° hanno attestato debiti fuori bilancio riconoscibili ex art. 194, comma 1, del TUEL, per complessivi euro 1.285.490,06, riguardanti soprattutto corrispettivi per lavori e opere pubbliche.

Va esaminata anche la situazione debitoria del Comune di Milazzo nei confronti degli organismi partecipati ATO ME 2 S.p.A., con una quota pari al 14,02%, in liquidazione dal 09/06/2010, e Centro Mercantile Sicilia S.p.A., con una quota pari all'1,94%.

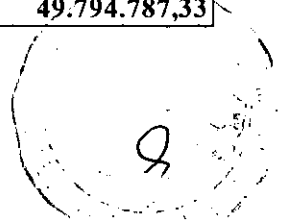
L'ispettore ha rilevato che presso gli uffici dell'amministrazione non vi erano gli atti e i documenti necessari per poter individuare le eventuali posizioni creditorie e debitorie con le suddette società partecipate; non ha rinvenuto né i bilanci né le note informative, contenenti la verifica dei crediti e dei debiti reciproci tra società ed ente, previste a partire dal 2012 dall'art. 6, comma 4, decreto legge n. 95 del 2012, convertito con la legge n. 135 del 2012.

Tra i debiti residui inclusi nella massa passiva della Commissione straordinaria di liquidazione risulta pure quello per la "perdita d'esercizio ATO ME 2 - 2008/2009" di euro 1.054.169,00. Per gli anni successivi al 2010, risulterebbe non pagata la somma di euro 1.799.431,04, che è stata anticipata dal Commissario Delegato per l'emergenza rifiuti per il 2011 e il 2012 direttamente all'ATO ME 2 e che è stata imputata al comune di Milazzo. Inoltre, non sarebbe ancora stata pagata una fattura di euro 119.022,74 della Tirreno Ambiente S.p.A. per conferimenti in discarica effettuati per conto del comune di Milazzo nel mese di dicembre 2013.

Nella tabella seguente è riepilogata la situazione dei debiti fuori bilancio all'esito dell'ispezione:

Tabella n. 14 - Riepilogo debiti fuori bilancio all'esito dell'ispezione della Ragioneria generale dello Stato

CERTI	CERTI	POTENZIALI	COMPLESSIVI
Da risultanze OSL al 31.12.2011			
Debiti fuori bilancio da massa passiva OSL al 31.12.2011 al netto di quelli transatti	15.553.860,70		15.553.860,70
Istanze pervenute prima e dopo termini scadenza bando OSL	4.111.235,23		4.111.235,23
Debiti fuori bilancio non compresi in massa passiva da rendiconto OSL al 31.12.2011			
Debiti individuati da delibere di salvaguardia	3.804.723,37		3.804.723,37
Debiti fuori bilancio individuati dal Settore 1°	9.450.853,80	9.945.417,53	19.396.271,33
Debiti fuori bilancio individuati dal Settore 2°	3.722.497,45		3.722.497,45
Debiti fuori bilancio individuati dal Settore 3°	2.255,41		2.255,41
Debiti fuori bilancio individuati dal Settore 4°	1.285.490,06		1.285.490,06
" " "	1.799.431,04		1.799.431,04
" " "	119.022,74		119.022,74
TOTALE PROVVISORIO DEBITI FUORI BILANCIO	39.849.369,80	9.945.417,53	49.794.787,33



Occorre però considerare che l'importo di euro 49.794.787,33 comprende circa 10 milioni di passività "potenziali", la cui quantificazione è legata all'esito del contenzioso ed è resa disagiata dalla mancanza di documentazione presso gli uffici comunali.

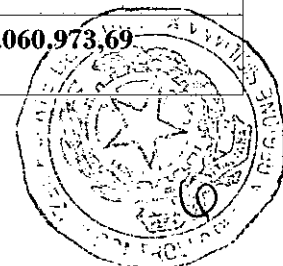
11-2)- La ricognizione dei debiti fuori bilancio effettuata dall'Amministrazione.

L'attuale Amministrazione –anche su sollecitazione dell'ispettore della Ragioneria generale dello Stato- ha proseguito l'accurata ricognizione dei debiti fuori bilancio pure dopo la conclusione dell'ispezione; ciò ha consentito di pervenire a una quantificazione attendibile dei debiti fuori bilancio.

Nella memoria l'ente ha evidenziato che, eccettuati i debiti fuori bilancio censiti dall'Organo straordinario di liquidazione nell'ambito della massa passiva rilevata alla data del 31/12/2011, non risulta effettuata -nemmeno in occasione della predisposizione dei conti consuntivi riferiti agli esercizi 2012 e successivi- alcuna attività di ricognizione di eventuali ulteriori debiti fuori bilancio insorti nel periodo successivo al dissesto. Pertanto, l'Amministrazione ha richiesto ai responsabili dei servizi di operare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194 del TUEL, sorti nel periodo compreso tra il 1° gennaio 2012 e il 31 dicembre 2015. Tale attività, effettuata mediante la predisposizione di specifiche attestazioni rese dai responsabili di procedimento e dai dirigenti, ha dato l'esito riassunto nella seguente tabella:

Tabella n. 15 - Debiti fuori bilancio post dissesto riconoscibili

Settore	Art. 194, comma 1, lett a), TUEL	Art. 194. comma 1, lett e), TUEL	Importo complessivo
I – Affari generali	€ 27.144.879,10 (di cui € 18.739.090,50 derivanti da contenziosi in misura prevalente per espropri inerenti la realizzazione dell'Asse Viario)	€ 1.971.042,98	€ 29.115.922,08
II - Finanziario		€ 3.722.497,45	€ 3.722.497,45
III – P.M.	€ 2.255,41		€ 2.255,41
IV - Tecnico			€ 1.220.298,75
TOTALE			€ 34.060.973,69



Debiti fuori bilancio alla data del 31/12/2011 rilevati dall'OSL e non pagati			
TOTALE			€ 15.553.860,50

L'amministrazione, acquisiti tali dati, ha incrociato le risultanze della ricognizione dei debiti c.d. post-dissesto con quelle della rilevazione effettuata dall'Organismo Straordinario di Liquidazione.

All'esito della verifica, finalizzata ad evitare possibili coincidenze, è emersa una coincidenza di partite debitorie di importo pari ad euro 5.291.478,32 (di cui euro 2.035.980,00, calcolate prudenzialmente al 50% del loro valore, stante la difficoltà di verificare con esattezza la perfetta coincidenza di alcune partite riconducibili a identici creditori, in prevalenza avvocati).

Alla luce della ricognizione effettuata, detratte le duplicazioni di posizioni debitorie, al 31 dicembre 2015 il quadro dei debiti fuori bilancio dell'ente, riconoscibili ai sensi del TUEL, risulta schematizzato nella seguente tabella:

Tabella n. 16 – Quadro sintetico dei debiti fuori bilancio al 31 dicembre 2015

Debiti fuori bilancio	
Debiti rilevati nel post-dissesto (1/01/2012-31/12/2015)	€ 28.769.495,37
Debiti rilevati nel <i>pre</i> -dissesto (<i>ante</i> 31/12/2011)	€ 15.553.860,50
TOTALE	€ 44.323.355,87

L'Amministrazione ha altresì avviato la rilevazione delle passività potenziali, che, però, è ancora in fase di svolgimento a causa della difficoltà dell'ufficio del contenzioso nel completare il monitoraggio, poiché, non essendovi un archivio informatizzato, è necessario l'esame di una mole elevata di documenti cartacei. Ciò nondimeno, tenuto conto delle informazioni acquisite sui debiti fuori bilancio derivanti dalle sentenze di condanna finora emesse a carico dell'ente, è stata operata una ricognizione delle passività potenziali riferibili ai contenziosi in corso; il Comune in memoria ha quindi riassunto le informazioni nel seguente prospetto:

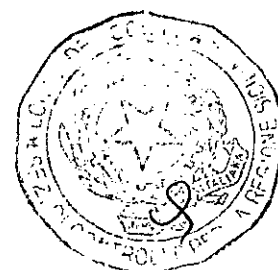


Tabella n. 17 – Passività potenziali

Settori	Importo
I – Affari generali	€ 9.945.417,53 riconducibili in misura prevalente a contenziosi per procedure espropriative inerenti la realizzazione dell'Asse Viario
II - Finanziario	€ 1.977.227,08 quota pari al 14% delle perdite ATO ME 2 (società partecipata) così distinti: esercizio 2008 e 2009 pari ad € 1.054.169,00 approvato dai soci ed esercizio 2010 pari ad € 923.058,08 non ancora approvato dai soci azionisti.
III- Polizia Municipale	-
IV - Tecnico	-
TOTALE	€ 11.922.644,61

La massa debitoria come sopra quantificata è estremamente rilevante rispetto alle possibilità finanziarie del comune di Milazzo; e infatti, tali passività corrispondono a quasi il 90 per cento delle entrate accertate in competenza (e delle entrate complessivamente riscosse) dal Comune nell'esercizio 2013.

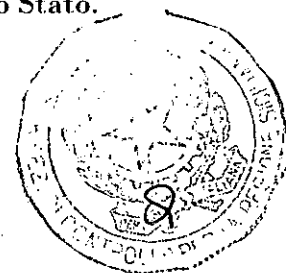
12)- Mutui e altre forme di finanziamento.

Nella memoria depositata il giorno 8 aprile 2016 il Comune ha precisato di essere gravato da mutui per investimento conclusi con la Cassa depositi e prestiti e con il Credito sportivo; le rate hanno cadenza semestrale sino al 31 dicembre 2030; l'importo capitale complessivo è di euro 10.494.948,40, cui va aggiunto l'importo di euro 3.634.292,56 per interessi, sicchè si perviene ad un totale di euro 14.129.240,96. L'ente ha aggiunto che nel 2013 ha fatto ricorso all'anticipazione della Cassa depositi e prestiti per un totale di euro 2.500.039,12 e che nel 2015 la medesima Cassa ha concesso un'ulteriore anticipazione di liquidità per l'importo complessivo di euro 8.399.272,57; il Comune ha allegato i relativi piani di ammortamento; l'ultima rata scadrà nel 2034.

13)- Equilibri - Sintesi

Le risultanze dell'ispezione della Ragioneria e della memoria dell'ente per gli anni 2010 - 2013 mostrano complessivamente una gestione finanziaria solo apparentemente in equilibrio.

E' infatti emerso che, da un lato, significativi importi accertati sono stati successivamente stralciati dall'elenco dei residui attivi; dall'altro lato, non risultano squilibri formali di parte corrente, perché non sono state contabilizzate in bilancio numerose spese che costituiscono debiti fuori bilancio. Ciò ha trovato conferma nel fatto che consistenti partite debitorie sono state scoperte proprio nel corso della verifica espletata dalla Ragioneria generale dello Stato.



Vi è stato pertanto un sostanziale squilibrio strutturale di fatto della parte corrente, a cui non si è posto rimedio attraverso un contenimento o una razionalizzazione della spesa; tale squilibrio si è palesato in un deficit di liquidità che ha comportato ritardi significativi dei pagamenti.

II)- Conclusioni sulla sussistenza delle condizioni di dissesto in relazione alla situazione finanziaria dell'ente.

In considerazione dell'esito negativo della verifica sulle misure correttive e sulla situazione finanziaria dell'ente, così come sopra descritta, la Sezione ritiene di dovere procedere alla verifica della sussistenza delle condizioni dello stato di dissesto di cui all'art. 244 del TUEL. A tal fine, va preliminarmente sottolineato che il dissesto costituisce l'istituto giuridico che, attraverso la procedura prevista dagli articoli 244 e seguenti del TUEL, consente agli enti in grave difficoltà finanziaria di ripristinare gli equilibri di bilancio e garantire il regolare espletamento delle proprie funzioni fondamentali, assicurando al contempo la tutela di interessi primari relativi al buon andamento, alla continuità dell'azione amministrativa e al mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni.

Come più volte ribadito dalla giurisprudenza costituzionale l'ente, *“ancorché dissestato, non può cessare di esistere in quanto espressione di autonomia locale, che costituisce un valore costituzionalmente tutelato”* (Corte costituzionale, sentenza n. 155 del 1994).

L'art. 244, comma 1, del TUEL stabilisce, in particolare, che: *“Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'art. 193, nonché con le modalità di cui all'art. 194 per le fattispecie ivi previste”*.

Lo stato di dissesto si configura pertanto ogniqualvolta l'ente non sia in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (c.d. incapacità funzionale) ovvero quando esistono nei confronti dell'ente stesso crediti liquidi ed esigibili di terzi, rispetto ai quali non si possa validamente far fronte attraverso provvedimenti di riequilibrio o di riconoscimento di debiti fuori bilancio (c.d. insolvenza).

Tali presupposti, alternativi tra loro, sono tassativi; al loro ricorrere, il Comune è tenuto a dichiarare il dissesto, non sussistendo alcun margine di valutazione discrezionale, anche al fine di evitare un ulteriore aggravarsi della situazione finanziaria.

In questo senso si è recentemente espresso il Consiglio di Stato secondo cui *“la decisione di dichiarare lo stato di dissesto finanziario non è frutto di una scelta discrezionale dell'ente,*



rappresentando piuttosto una determinazione vincolata (ed ineludibile) in presenza dei presupposti di fatto fissati dalla legge” (Consiglio di Stato, sez. V, sentenza 16 gennaio 2012 n. 143).

Per quanto riguarda, in particolare, il dissesto per insolvenza, che maggiormente interessa ai fini della presente pronuncia, va detto che esso è riconducibile, come sopra ricordato, all’esistenza nei confronti dell’ente locale di crediti liquidi ed esigibili di terzi, ai quali esso non possa validamente far fronte con i provvedimenti di riequilibrio o con le procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

L’avverbio “validamente” deve intendersi riferito al rispetto formale dei limiti normativi previsti dagli articoli 193 e 194 del TUEL, con particolare riguardo alle fonti di finanziamento dei debiti fuori bilancio, alle tipologie di debito riconoscibili, al numero massimo di annualità entro cui è consentito rateizzare le passività. Si richiede non solo la capacità dell’ente di adempiere le obbligazioni assunte nei tempi contrattualmente previsti, e comunque compatibili con le pretese creditorie (“*validamente*” nel senso di “*utilmente*”), 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.

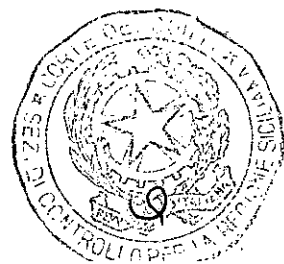
La valutazione di grave insolvenza postula un giudizio di sostenibilità finanziaria delle passività, alla luce delle reali capacità dell’amministrazione di ripristinare legittimamente gli equilibri di bilancio. Tale valutazione del resto deve essere svolta in concreto in relazione alla specifica situazione finanziaria dell’ente quale emerge dai documenti contabili, anche attraverso il ricorso a particolari indici sintomatici della condizione di insolvenza irrecuperabile e quindi di stato di dissesto dell’ente.

Detti indici sintomatici, come precisato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 7/2011), possono essere individuati nella presenza delle seguenti condizioni:

- squilibrio nella gestione dei residui;
- mantenimento in bilancio di residui attivi sopravvalutati, risalenti ed inesigibili;
- crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria;
- ingenti debiti fuori bilancio.

Una speciale attenzione deve essere riservata soprattutto alla condizione di grave e permanente carenza di liquidità, alla quale l’ente non riesce a rimediare con gli strumenti ordinari.

L’esame della situazione finanziaria del Comune di Milazzo -così come esposto in parte motivata- ha rivelato la presenza inequivocabile di tutti gli indici sintomatici del dissesto per insolvenza sopra richiamati.



L'ente versa ormai da numerosi anni in una condizione di cronica mancanza di liquidità che deve ritenersi consolidata, strutturale e tale da pregiudicare in maniera irreversibile la solvibilità dello stesso come confermato dall'analisi dei dati contabili sopra riportati.

In particolare, si rilevano:

- inattendibilità e non veridicità del sistema contabile;
- squilibri nella gestione dei residui; mantenimento di residui attivi di dubbia esigibilità;
- crisi irreversibile di liquidità con ricorso abnorme e sistematico all'anticipazione di tesoreria;
- notevoli residui passivi e debiti fuori bilancio non contabilizzati e assenza delle risorse per farvi fronte;
- entrate ordinarie non sufficienti per assicurare il funzionamento dell'ente e il pagamento dei debiti.

Alla luce di quanto sopra esposto, il Comune di Milazzo si trova pertanto nell'impossibilità di fronteggiare i creditori con le modalità previste dagli artt. 193 e 194 del TUEL.

In definitiva, il Collegio ritiene di poter accertare l'insolvenza dell'ente prevista dall'art. 244 del TUEL; la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario ex art. 246 TUEL va quindi rimessa al Consiglio comunale. A tal proposito, si sottolinea che, in presenza dei presupposti di legge, il Consiglio ha l'obbligo di deliberare senza indugio e irrevocabilmente il dissesto finanziario, al fine di non compromettere gli interessi di rango primario di sana gestione finanziaria attinenti al ripristino degli equilibri di bilancio e della ordinaria funzionalità degli enti locali, al buon andamento e alla continuità dell'azione amministrativa, nonché alla parità di trattamento dei cittadini delle varie zone geografiche del Paese nella fruizione dei livelli essenziali delle prestazioni. Per rendere concretamente precettivo quest'obbligo, l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011 ha introdotto un'articolata procedura che culmina con l'attivazione di poteri sostitutivi da parte del Prefetto, su impulso della competente Sezione della Corte dei conti, ai fini della nomina di un commissario ad acta. Tale norma, alla cui fase terminale rinvia l'art. 243 quater, comma 7, del TUEL ai fini della deliberazione di dissesto finanziario, non risulta più applicabile in Sicilia a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 16 luglio 2013, che ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 13 del decreto legislativo n. 149 del 2011 (che, come è noto, estendeva l'applicazione del citato decreto anche alle regioni a statuto speciale che non avessero ancora ultimato la procedura di cui all'art. 27 della legge n. 42 del 2009).

Va tuttavia aggiunto che, ad avviso della Sezione, non sono venuti meno gli strumenti per attivare coattivamente il dissesto dell'ente, qualora il Consiglio comunale non vi provveda.



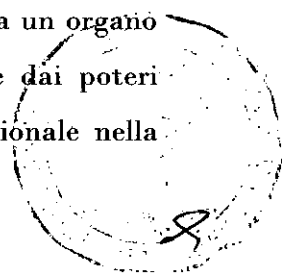
In primo luogo, infatti, il rinvio *sine die* della formalizzazione del dissesto non solo violerebbe i principi e gli interessi costituzionali di sana finanza pubblica e di buon andamento, ma renderebbe le manovre di riequilibrio e di risanamento molto più problematiche per via dell'indebito procrastinarsi della situazione debitoria dell'amministrazione locale.

In secondo luogo, bisogna ricordare che l'art. 109 bis dell'Ordinamento regionale degli enti locali, sopra citato, prevede che: *"In caso di mancata approvazione del bilancio nei termini di legge, l'Assessore regionale per gli enti locali nomina, anche senza previa diffida, un commissario per la predisposizione d'ufficio dello schema di bilancio e la convocazione del consiglio per la necessaria approvazione che deve avvenire entro il termine massimo di 30 giorni dalla convocazione stessa. Il commissario provvede, altresì, all'approvazione del bilancio in sostituzione del consiglio qualora questo non vi abbia provveduto entro il termine di cui al precedente comma. Il consiglio inadempiente viene sciolto, senza contestazione di addebiti, secondo le procedure previste dall'art. 54 dell'Ordinamento amministrativo degli enti locali e rimane sospeso nelle more della definizione della procedura di applicazione della sanzione dello scioglimento. La sospensione del consiglio di cui al precedente comma è decretata dall'Assessore regionale per gli enti locali, il quale, con lo stesso decreto, nomina un commissario per la provvisoria gestione del comune"* .

Inoltre, l'art. 58, comma 1, della legge regionale n. 26 del 1993, ha esteso testualmente le citate disposizioni dell'articolo 109 bis dell'Ordinamento Regionale degli Enti Locali a situazioni di inadempienza equiparate alla mancata deliberazione del bilancio di previsione *"e alla dichiarazione di dissesto degli enti locali secondo la disciplina nazionale nel settore"*. Tale norma, nel fare generico riferimento alla legislazione statale e non a singole disposizioni ordinamentali, configura un rinvio di tipo dinamico alla disciplina statale. L'art. 109 bis sopra citato, in caso d'inottemperanza all'obbligo di deliberare il dissesto, prevede quindi una peculiare procedura sostitutiva che termina nella nomina di un commissario ad acta da parte della Regione.

In sintesi, il rinvio dinamico alla disciplina statale di settore in materia di dissesto, contenuto nell'art. 58, comma 1, della legge regionale n. 26 del 1993 consente -a giudizio del Collegio- di attivare -in caso di inadempimento- il commissariamento previsto dall'art. 109 bis dell'Ordinamento regionale degli enti locali non solo a seguito di accertamento del dissesto in via amministrativa ma anche -e *a fortiori*- nella presente ipotesi, in cui è la Sezione di controllo ad acclarare la sussistenza dei presupposti dello stato di dissesto.

Nella fattispecie, l'accertamento dello stato di dissesto avviene nell'ambito di una funzione di controllo neutrale, di garanzia per l'intero sistema di finanza pubblica, espletata da un organo magistratuale, posto in posizione di indipendenza e di terzietà, ed equidistante dai poteri centrali e locali. La Corte dei conti, infatti, come ricordato dalla Corte costituzionale nella



sentenza n. 60 del 2013, opera quale garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico, a tutela dell'unità economica della Repubblica ed in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e a vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.).

In conclusione, per quanto sopra esposto in fatto e in diritto, il Collegio accerta che, a causa della situazione finanziaria sopra descritta e dell'insufficienza delle misure correttive adottate per ristabilire gli equilibri di bilancio, il Comune di Milazzo si trova nell'impossibilità sia di soddisfare i creditori con le modalità disciplinate dagli artt. 193 e 194 del TUEL sia di assolvere le funzioni e i servizi indispensabili.

La Sezione, pertanto, ravvisa la condizione di insolvenza dell'ente prevista dall'art. 244 del TUEL per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario e, per l'effetto, demanda al Consiglio comunale di provvedere al più presto alla deliberazione dello stato di dissesto ai sensi dell'art. 244 e seguenti del TUEL. Si rammenta che il ritardo o l'omissione del Consiglio comunale nell'adozione della deliberazione dichiarativa dello stato di dissesto comporta la responsabilità personale e diretta dei consiglieri comunali per "aggravamento del dissesto".

P.Q.M.

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

DELIBERA

- di accertare, nei termini descritti in motivazione, il perdurante inadempimento dell'ente rispetto all'adozione delle misure correttive necessarie a ripristinare gli equilibri di bilancio e a risanare la situazione finanziaria;
- di accertare la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 244 del TUEL per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario;

DISPONE

-che copia della presente deliberazione venga trasmessa, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, all'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica, alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il Ministero degli Interni, alla Procura regionale della Corte dei conti, oltre che al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Milazzo.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 13 ottobre 2016.

L'ESTENSORE

(Francesco Antonino Cancilla)



IL PRESIDENTE

(Mauro Graffeo)



DEPOSITATO IN SEGRETERIA

il 19 DIC. 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

