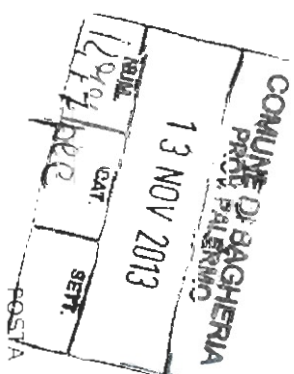


Cerca

CERCA



Escl

Benvenuto sindaco@postecert.it

NUOVO MESSAGGIO

CONTROLLA LA POSTA

Spazio Occupato:
86%
(86.27 MB di
100.00 MB)

In arrivo

Posta Inviata

Bozze

trash

Cartelle personali

Ritorna Rispondi Risp. a tutti Inoltra Cancella Stampa < >

Da: sicilia.controllo <sicilia.controllo@corteconticert.it>
A: <assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it>
<finanziocale.pro@pec.interno.it>
<sindaco@postecert.it>
<segreteria@postecert.it>
<presidenzaconsiglio@postecert.it>

Oggetto: BAGHERIA - Invio DELIBERAZIONE 321/2013/PRSP - ADUNANZA SEZ. CONTR. 16 OTTOBRE 2013 (ore 10,30)
Data: 12/11/2013 17.13

**CORTE DEI CONTI SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA
SERVIZIO DI SUPPORTO
IL DIRIGENTE**

- All'Assessorato regionale delle Autonomie Locali e della Funzione Pubblica - **PALERMO**
- Alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il Ministero dell'Interno - **ROMA**
- Alla Procura Regionale della Corte dei conti - **PALERMO**
- Al Presidente del Consiglio comunale
- Al Sindaco
- All'Organo di Revisione del Comune di **BAGHERIA (PA)**

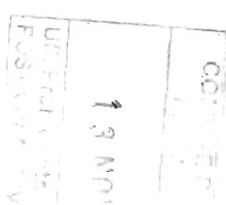
Si trasmette copia della deliberazione adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana e relativa lettera di trasmissione da inoltrare, entrambe, ai destinatari indicati in indirizzo.
Si prega di dare sollecito riscontro dell'avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:

sicilia.controllo@corteconticert.it

F.to IL DIRIGENTE Maria Di Francesco

Ritorna Rispondi Risp. a tutti Inoltra Cancella Stampa

Valido
BUSTA PEC
Deliberazione 321
BAGHERIA.pdf
LETTERA INVIO
Deliberazione 321
BAGHERIA.pdf
2 MB
106 KB



11

Handwritten notes:
D. Di Francesco
12/11/2013
15.11.2013
15.11.2013



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA
SERVIZIO DI SUPPORTO
IL DIRIGENTE

CORTE DEI CONTI



0009942-12/11/2013-SC_SIC-R14-P

All'Assessorato regionale delle Autonomie Locali
e della Funzione Pubblica - **PALERMO**

PEC: assessorato.autonomie.locali.fp@certmail.regione.sicilia.it

Alla Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti Locali
presso il MINISTERO DELL'INTERNO
PIAZZA DEL VIMINALE, 1 - 00184 - ROMA

PEC: finanzalocale.prot@pec.interno.it

Alla Procura regionale della Corte dei conti
PALERMO

PEC: sicilia.procura.regionale@corteconticert.it

- Al Presidente del Consiglio Comunale
 - Al Sindaco
 - All'Organo di Revisione del Comune di **BAGHERIA (PA)**
TEL N 091 - 94 32 48
- PEC: sindaco@postecert.it
segreteria generale@postecert.it
presidenzaconsiglio@postecert.it

Oggetto: Provvedimenti conseguenti alla mancata deliberazione nei termini di legge del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale. Art. 243 quater, comma 7, del T.U.E.L.
(provviene dalla Camera di consiglio del 19 luglio 2013, ore 11,30)
- Trasmissione deliberazione n. **321/2013/PRSP**.

Si trasmette, copia della deliberazione n. **321/2013/PRSP** adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, nell'adunanza del **16 OTTOBRE 2013 (ore 10,30)**.

Si prega di dare sollecito riscontro dell'avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:

sicilia.controllo@corteconticert.it

rappresentando, che i termini legali decorrono comunque dalla data riportato sul messaggio di avvenuta consegna della trasmissione della presente nata a mezzo PEC.

Marvaldi Francesco

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

nell' adunanza del 16 ottobre 2013, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio	GRAFFEO	- Presidente
Corrado	BORRUSO	- Consigliere - relatore
Francesco	ALBO	- Primo Referendario

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

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

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sugli enti locali, e successive modificazioni (T.U.E.L.);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto l'art. 1, commi 166, 167 e comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modifiche, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visti, in particolare, gli articoli 243 bis e 243 quater del d.lgs 267/2000 (T.U.E.L.), come introdotti dall'art. 3, comma 1, lettera r) del summenzionato decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la Deliberazione della Sezione delle Autonomie n.16/SEZAUT/2012/INPR contenente le Linee Guida ed i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-quater del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U.E.L.);



Viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 1/2013/QMIG dell'8 gennaio 2013 e n. 13/2013/QMIG del 5 aprile 2013;

Vista la deliberazione n. 23 del 14 marzo 2013, con la quale il Consiglio Comunale di Bagheria ha attivato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'articolo 243 bis, comma 1, del T.U.E.L.;

Vista la deliberazione n. 49 del 7 giugno 2013, con la quale il Consiglio comunale ha deciso di non approvare il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale;

Vista la nota prot. 46125 del 15 luglio 2013 con la quale il Sindaco del Comune di Bagheria comunica che quell'Ente ha ricevuto anticipazioni da parte della Cassa depositi e prestiti ai sensi del d.l. n. 35 del 2013 e chiede 60 giorni di proroga per poter riproporre al Consiglio comunale il Piano di riequilibrio;

Vista la nota del Ministero dell'Interno - Direzione Centrale della Finanza locale prot. 89790 dell'11 ottobre 2013;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 421/2013/CONTR. del 3 ottobre 2013 con la quale la Sezione è stata convocata per il giorno 16 ottobre 2013 per l'analisi della situazione del Comune;

Vista la documentazione prodotta dall'ente;

Udito il relatore Consigliere Corrado Borruso.

1.1 Con nota di prot. n. 25522 in data 9 aprile 2013, il Comune di Bagheria ha trasmesso, al Ministero dell'Interno ed a questa Sezione di controllo, la deliberazione n. 23 del 14 marzo 2013, con la quale il Consiglio Comunale ha deciso di fare ricorso alla procedura di riequilibrio ex art. 243 bis, comma 1, del T.U.E.L. .

La citata delibera, nel richiamare la relazione del responsabile del Settore Finanza e Tributi e la relazione del Collegio dei revisori sul rendiconto di gestione 2011, evidenziava il forte squilibrio finanziario complessivo a cui non è possibile far fronte validamente con le modalità previste dagli artt. 193 e 194 del T.U.E.L. .

Successivamente, al fine di reperire le necessarie risorse per il risanamento, l'ente ha chiesto di accedere al Fondo di rotazione di cui all'art. 243 ter del T.U.E.L. .

Nella seduta del 7 giugno 2013, il Consiglio comunale, allo scadere del termine perentorio di cui all'art. 243 bis, comma 5, del T.U.E.L., con delibera n. 48, ha deciso di **non approvare il Piano di riequilibrio finanziario.**



La relativa proposta era munita, nella fattispecie, di parere contrario del Collegio dei revisori, che evidenziava come la scarsa capacità di programmazione, l'insorgenza continua di debiti fuori bilancio, il *trend* di riscossione delle entrate correnti e la rigidità della spesa, le riduzioni dei trasferimenti statali e regionali avessero determinato per il Comune di Bagheria una situazione irreversibile di pre-dissesto.

Situazione, quest'ultima, che trova riscontro nel quadro, fortemente critico, tratteggiato in precedenza dalle delibere di questa Sezione di controllo n. 377/2011/PRSP e n.142/2012/PRSP.

Seguito della delibera del Consiglio comunale n. 48 del 7 giugno 2013 di diniego di approvazione del piano, l'ente ha ricevuto (in data 12 giugno 2013) da Cassa depositi e prestiti s.p.a. la prima *tranches* di anticipazione di liquidità, richiesta ex art. 1, comma 13, del DL n. 35/2013.

Per le amministrazioni beneficiarie di tali risorse, l'art. 1, comma 15, del D.L. n. 35/2013 prevede l'obbligo della corrispondente modifica del Piano di riequilibrio **approvato**, entro i successivi sessanta giorni dalla concessione dell'anticipazione.

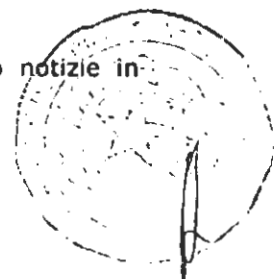
Anche questo termine risulta decorso infruttuosamente, senza che sia stato adottato alcun atto, al di fuori di una generica deliberazione di Giunta municipale (n. 105 del 24 luglio 2013), rimasta senza esito, con la quale si dava mandato al dirigente del settore economico finanziario di riproporre all'attenzione della Giunta, per il successivo esame del Consiglio comunale, nel termine di 60 giorni, il piano di riequilibrio finanziario rideterminato.

1.2 Con successiva nota (prot. 89790 dell'11 ottobre 2013), il Ministero dell'Interno - Direzione Centrale della Finanza locale - Ufficio Risanamento degli enti locali disastati, ha comunicato all'amministrazione di Bagheria l'avvenuto decorso del termine perentorio di cui all'art. 243 bis, comma 5, del T.U.E.L., e la conseguente necessità, salvo eventuali percorsi alternativi da concordare con questa Sezione, di procedere all'assegnazione al Consiglio dell'ente da parte del Prefetto del termine non inferiore a venti giorni per la deliberazione di dissesto, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2011.

1.3 All'adunanza pubblica del 16 ottobre 2013, per l'Amministrazione erano presenti il Sindaco e l'Assessore al Bilancio, i quali si sono riportati ai contenuti della memoria (prot. n. 65676 del 15 ottobre 2013) prodotta in atti.

Nel predetto documento, l'Amministrazione comunale:

- ha richiamato brevemente lo sviluppo della problematica, aggiungendo notizie in ordine a contatti intercorsi con il Ministero dell'Interno;



- ha precisato come la recente sentenza della Corte Costituzionale n. 219 del 2013 renda inapplicabile, nella Regione siciliana, l'art. 6 del decreto legislativo n. 149 del 2011;
- ha comunicato di avere richiesto (nota prot. n. 60289 del 25 settembre 2013) al Ministero dell'Interno di poter riproporre il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, sulla scorta di un'interpretazione estensiva del d.l. n. 35 del 2013, alla quale, però, il Dicastero ha risposto con la nota prot. 89790 del 11 ottobre 2013, di cui si è detto;
- ha sottolineato come l'impraticabilità del procedimento ex art. 6 del decreto legislativo n. 149 del 2011 e il mancato pronunciamento del Ministero dell'Interno in ordine alla riproposizione del Piano profilino un'ipotetica situazione di stallo;
- ha riepilogato i fattori che hanno causato la situazione di squilibrio gestionale e finanziario dell'ente ed, in particolare:
 - la scarsa capacità di riscossione delle entrate correnti, con particolare riferimento ai titoli I e III, in misura di poco superiore al 50% dei corrispondenti accertamenti, con conseguente formazione di una elevata mole di residui attivi;
 - il mantenimento nel conto del bilancio dei residui attivi insussistenti o di dubbia esigibilità risalenti nel tempo per un elevato ammontare (ora eliminati per effetto delle procedure di riaccertamento disposte dall'Ente nel corso del presente esercizio o per l'appostazione in bilancio di apposito fondo svalutazione crediti);
 - la grave crisi di liquidità, determinata dalle dinamiche contabili sopra illustrate, che ha portato l'Ente a fare ricorso all'anticipazione di tesoreria rimasta in parte inestinta a fine esercizio;
 - la presenza di debiti fuori bilancio da riconoscere per il rilevante ammontare di € 27.550.000 circa, in gran parte riconducibile al Coinres ed agli espropri risalenti alla gestione commissariale straordinaria;
 - la presenza di impegni già liquidati o da liquidare ed in attesa di pagamento che al 31 dicembre 2012 ammontavano ad oltre 12 milioni e mezzo di euro e che per effetto dei benefici di cui al d.l. n. 35 del 2013 si ridurranno, entro l'esercizio 2013, di euro 7.587.000 circa, pari all'intera anticipazione concessa dalla Cassa Depositi e Prestiti;
 - la presenza, inoltre, di passività potenziali costituite dalle somme che l'Ente potrebbe essere costretto a pagare dalla definizione dei numerosi contenziosi in atto, per far fronte ai quali non risulta essere stata accantonata alcuna somma nel bilancio di previsione;



- la condizione di ente strutturalmente deficitario, di cui all'art. 242 del T.U.E.L., anche per l'esercizio 2012, per effetto del superamento di almeno la metà dei parametri di cui al D.M. Interno 24 settembre 2009.

L'amministrazione, da ultimo, ha richiamato alcune circostanze positive di cui potrebbe beneficiare il nuovo Piano:

- decisione del consorzio Coinres, in liquidazione, di ricorrere al concordato preventivo stragiudiziale per abbattere la propria massa debitoria;
- possibilità di accedere ai mutui della Cassa Depositi e Prestiti per i debiti scaturenti da investimenti in gran parte riconducibili ad espropri;
- potenziamento delle politiche di lotta all'evasione/elusione dei tributi locali, affidata ad apposito ufficio che sarà supportato da un concessionario della riscossione. L'ente ha, inoltre, comunicato di aver avviato le procedure per l'espletamento della gara pubblica con cui sarà affidato il servizio in questione ad un concessionario abilitato.

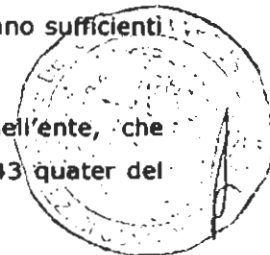
Da ultimo, l'Assessore, interpellato a riguardo in sede di adunanza, ha riferito che, con riferimento alla forte esposizione debitoria dell'ente, i debiti potenziali derivanti dall'elevato contenzioso in atto (per cattiva manutenzione stradale e per l'annullamento del PRG) sono stati quantificati in circa undici milioni di euro.

Per quanto concerne, invece, la liquidità disponibile, ha precisato che l'ente è in costante anticipazione di tesoreria e che la crisi di liquidità è riconducibile principalmente alla bassa velocità di riscossione delle entrate e di realizzazione dei residui attivi. Ha ricordato, inoltre, che al 31.12.2012 lo scoperto di tesoreria ammontava ad euro 1.050.000 e che i mandati inesitati - alcuni dei quali verranno coperti tramite l'anticipazione concessa da Cassa Depositi e prestiti s.p.a. - ammontavano ad oltre 12 milioni di euro.

2.1 Con il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito in legge n. 213/2012, il legislatore ha introdotto una serie di disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, che intendono rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche.

Tra queste, si colloca la nuova procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, introdotta dall'art. 3 del decreto e contenuta nell'art. 243 bis e ss. del T.U.E.L., che è finalizzata al ripristino degli equilibri di bilancio negli enti locali che versino in condizioni di squilibrio strutturale così grave da poterne causare il dissesto, nel caso in cui non siano sufficienti le misure previste dagli artt. 193 e 194 del T.U.E.L..

In essa si prevede una serie cadenzata di adempimenti da parte dell'ente, che coinvolgono in fase istruttoria la Commissione ministeriale di cui all'art. 243 quater del



T.U.E.L. e in fase decisoria la competente Sezione regionale di controllo, cui spetta l'approvazione o meno del piano e – in caso di esito favorevole – il relativo monitoraggio degli effetti durante tutto il periodo di durata.

L'art. 243 bis, comma 5, del T.U.E.L., prevede espressamente che l'organo consiliare, entro il termine perentorio di 60 giorni dalla data di esecutività della delibera di attivazione della procedura (art. 243 bis, comma 1, del T.U.E.L.), deve approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

La perentorietà dei termini entro cui è cadenzata la procedura è posta a presidio di interessi pubblici di rilievo primario, ravvisabili nell'esigenza di rimediare tempestivamente e responsabilmente a situazioni di squilibrio delle gestioni, tali da mettere in pericolo la finanza pubblica e la funzionalità dell'ente, con documento per la comunità amministrata.

Di non secondaria importanza, inoltre, la necessità, evidenziata dalla stessa Sezione Autonomie nelle Linee Guida (deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR), di non pregiudicare gli interessi dei terzi creditori che possono ricevere uno specifico documento per effetto della sospensione delle procedure esecutive dalla data della deliberazione del ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario, come prevista dall'articolo 243 bis, comma 4, del T.U.E.L..

Qualora, come nella fattispecie, il tentativo di spontaneo risanamento attivato dall'amministrazione non vada a buon fine, a seguito di mancata approvazione del piano entro il termine perentorio di cui all'articolo 243-bis, comma 5, del T.U.E.L., il legislatore, all'art. 243 quater, comma 7, del T.U.E.L., ha previsto quale necessaria conseguenza l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, di un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione di dissesto finanziario, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D.Lgs. n. 149/2011.

La perentorietà del termine è lo strumento previsto dal legislatore per dare certezza all'esigenza di un tempestivo intervento per tutelare le finanze pubbliche e ristabilire condizioni fisiologiche: ove l'ente non vi riesca autonomamente in sessanta giorni attraverso l'approvazione del piano di riequilibrio, opera il meccanismo coattivo di cui al comma 7 dell'art. 243 quater del T.U.E.L..

Al riguardo, è utile richiamare l'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie in sede nomofilattica (delibera n. 13/2013/QMIG), che ha ritenuto che qualora alla decisione dell'Ente di ricorrere a tale rimedio non seguano i risultati conseguenziali, "vengono a concludersi ex lege i presupposti di una situazione di grave precarietà della situazione finanziaria ed amministrativa che impongono il rimedio risolutivo previsto dall'ordinamento (dichiarazione di dissesto)."

Tale rimedio è imposto omissis medio, ossia come conseguenza immediata e vincolata al verificarsi delle ipotesi contemplate del comma 7 soprarricordato".

Secondo la citata deliberazione, le quattro situazioni ipotizzate nell'art. 243 quater, comma 7 (mancata presentazione del Piano, diniego di approvazione del Piano, accertamento di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal Piano e mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario) configurerebbero **"fattispecie legali tipiche di condizioni di dissesto finanziario, che si aggiungono a quelle già previste dal T.U.E.L. (art. 244 T.U.E.L.)"** e che comportano l'obbligo di dichiarazione di dissesto e, conseguentemente, l'attività sollecitatoria e, eventualmente, sostitutiva del Prefetto, da cui il richiamo all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 149/2011.

2.2 **L'ente, al fine di far fronte ai pagamenti dei creditori, ha formulato istanza per l'anticipazione di cui al D.L. n. 35/2013, in esito alla quale ha ricevuto da Cassa depositi e prestiti s.p.a., in data 12 giugno 2013, la somma di euro 3.793.809,35, pari alla metà dell'anticipazione concessa (a fronte di una richiesta ben più elevata).**

Sul punto, l'amministrazione ha sottolineato come la normativa in atto preveda la possibilità di modificare i piani di riequilibrio e ha chiesto di poter riproporre al Consiglio comunale, nel termine di 60 giorni, detto documento, modificato alla luce dei benefici ottenuti dalla Cassa depositi e prestiti.

L'art.1, comma 13, del D.L. citato stabilisce che gli enti locali che non possono fare fronte ai pagamenti dallo stesso indicati a causa di carenza di liquidità, in deroga agli articoli 42, 203 e 204 del D. Lgs. 267/2000, chiedono alla Cassa Depositi e Prestiti, entro il 30 aprile 2013, l'anticipazione di liquidità da destinare ai predetti pagamenti. L'anticipazione è concessa, entro il 15 maggio 2013, nei limiti delle somme disponibili ed è restituita entro 30 anni.

Il successivo comma 15 prevede che gli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art.243-bis del D.Lgs. 267/2000 che richiedono l'anticipazione di liquidità di cui al comma 13 sono tenuti alla corrispondente modifica del piano di riequilibrio.

Risulta di palmare evidenza, sia sul piano letterale che per la relativa ratio, che la normativa indicata risulta applicabile agli enti che, dopo aver deliberato il ricorso alla procedura prevista dall'art.243-bis del D.Lgs. 267/2000, hanno proceduto alla approvazione del piano di riequilibrio nei termini perentori prescritti e non agli enti che, come il Comune di Bagheria, non hanno deliberato il piano nei termini perentori prescritti (o, addirittura, nei medesimi termini hanno espressamente deliberato di non approvare il piano stesso).

La normativa in esame infatti, nel prevedere l'obbligo di "modificare" il piano di riequilibrio, non può che riferirsi a piani di riequilibrio già approvati dal comune e quindi ad una ipotesi diametralmente opposta a quella in cui versa l'ente.

Essa, pertanto, non prevede, né espressamente, né implicitamente, una riapertura dei termini perentori previsti dall'art.243-bis, co.5, del D. Lgs. 267/2000.

Queste conclusioni risultano suffragate dalla più recente giurisprudenza (Sezione controllo Calabria, delibera n. 21/2013; Consiglio di Stato, sez. III, ord. n. 5893/2013), secondo cui l'ineludibilità delle conseguenze del dissesto non è intaccata dal fatto che nel frattempo il comune abbia chiesto e ottenuto la "anticipazione di liquidità" di cui al sopravvenuto decreto legge n. 35/2013, art. 1, commi 13 e ss., in quanto tale anticipazione non elimina, né sostituisce, le misure di riequilibrio cui il Comune era ed è tenuto entro un termine perentorio, peraltro ormai scaduto.

Ciò è comprovato, fra l'altro, dal tenore letterale del comma 15 dello stesso art. 1, che mostra chiaramente come il piano di riequilibrio poteva e doveva essere approvato prima della (ed indipendentemente dalla) concessione dell'anticipazione (Consiglio di Stato, sez. III, ord. n. 5893/2013).

Sterilizzare, in via interpretativa ed elusiva, quel meccanismo procedurale spedito, previsto dal comma 7 dell'art. 243 quater, con la conseguente ipotizzata regressione alla fase iniziale di una nuova procedura di riequilibrio, e procrastinare per tale via i termini perentori previsti dal legislatore a presidio dell'interesse pubblico sopra descritto, significa, innanzitutto, differire indebitamente gli effetti sospensivi delle procedure esecutive intraprese nei confronti dell'ente di cui al comma 4 dell'art. 243 bis del T.U.E.L., minando, così, il pronto ripristino della *par condicio* tra i creditori.

Solo il dissesto, infatti, evita "che la soddisfazione dei creditori, a causa del limitato patrimonio dell'ente, abbia luogo in favore di coloro qui *primi veniunt*, sulla base di circostanze contingenti, quali la consistenza delle somme giacenti presso il tesoriere e la durata del giudizio su cui si forma il giudicato" (Consiglio di Stato, Adunanza Plenaria, n.4/1998).

In secondo luogo, e soprattutto, verrebbe compromessa quella certezza delle tempistiche che mira a contenere entro tempi limitati gli spontanei tentativi di auto risanamento avviati dagli enti, in luogo del risanamento etero indotto, ordinariamente previsto in caso di dissesto ex art. 244 e ss. del T.U.E.L.

Quest'ultimo, com'è noto, mira al ripristino degli equilibri di bilancio e dell'ordinaria funzionalità degli enti locali in grave crisi finanziaria, nonché, in via mediata, ad assicurare la tutela di fondamentali interessi, quali il buon andamento e la continuità dell'azione amministrativa, e la parità di trattamento dei cittadini delle varie zone geografiche del Paese nella fruizione dei livelli essenziali delle prestazioni.

Come già ricordato da questa Sezione (delibera n. 28/2013/PRSE), la deliberazione di dissesto finanziario, lungi dal costituire ex se occasione o concausa di detrimento per l'ente, dischiude per converso uno scenario normativo ed operativo funzionale ad assecondare un itinerario gestionale virtuoso, di ripristino degli equilibri di bilancio e di cassa, e per essi, della piena funzionalità dell'amministrazione, a beneficio della collettività amministrata.

La certezza delle tempistiche è funzionale al buon andamento e alla sana gestione, in quanto mira ad evitare il procrastinarsi *sine die* di tentativi spontanei che, oltre a rendere le manovre di riequilibrio e di risanamento molto più problematiche per via dell'indebito procrastinarsi della situazione debitoria dell'amministrazione locale, finirebbero per prestarsi ad usi strumentali ed elusivi della predetta procedura, come "dannoso escamotage per diluire in un ampio arco di tempo soluzioni che andrebbero immediatamente attuate" (Sezione delle Autonomie 16/SEZAUT/2012/INPR).

La lettera della norma e la *ratio* sopra descritta non danno adito né a una riapertura dei termini per la procedura di riequilibrio né ad una regressione alla fase iniziale della procedura: i termini di sessanta giorni entro cui adottare lo strumento di risanamento (ossia la misura correttiva principale per rimediare alle situazioni di grave squilibrio strutturale) sono già trascorsi infruttuosamente e sarebbe superfluo e contraddittorio reiterarli, oltre che *contra legem*.

La pronta attivazione del ripristino degli equilibri e della funzionalità è garantita dal combinato disposto dell'art. 243 bis, comma 5, e dell'art. 243 quater, comma 7, ed è espressamente rimesso al meccanismo di cui al citato comma 7 dell'art. 243 quater, presidiato dalla Corte dei Conti, di sollecitare la pronta attivazione dello strumento di risanamento alternativo (procedura di dissesto) con una procedura spedita, che prevede un apposito intervento sostitutivo, previa diffida, da parte del Prefetto per la relativa formalizzazione del dissesto.

Soluzione, quest'ultima, che nella fattispecie sembra condivisa dallo stesso Ministero dell'Interno- Direzione Centrale della Finanza locale - Ufficio Risanamento degli enti locali dissestati, che, con nota prot. 89790 dell'11 ottobre 2013, ha sottolineato l'infruttuoso decorso del termine perentorio di sessanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui all'art. 243 bis, comma 1, del T.U.E.L., con conseguente attivazione, ex art. 243 quater, comma 7, del T.U.E.L., dell'assegnazione al Consiglio dell'ente di un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione di dissesto.

La stessa nota, invero, sembra far salvi eventuali percorsi alternativi a quelli previsti dall'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, che dovrebbero comunque essere concordati con questa Sezione, e che, allo stato, sono da escludere per le motivazioni fino ad ora esposte e per quanto si dirà di seguito.

3.1 Nel merito, il Collegio, non può esimersi dall'evidenziare la gravissima situazione di difficoltà in cui versa il comune di Bagheria, che trova anche riscontro nel quadro, fortemente critico, tratteggiato in precedenza dalle delibere di questa Sezione di controllo n. 377/2011/PRSP e n.142/2012/PRSP.

L'ente, in condizione di deficiarietà strutturale anche nel 2012, non è stato in grado di portare a termine la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale avviata, a seguito del diniego di approvazione da parte dell'organo consiliare, del documento ivi proposto.

Significative, al riguardo, sono le considerazioni del Collegio dei revisori, che nel motivare il proprio parere negativo sulla proposta di approvazione del piano sottolinea quanto segue:

- a. il **fabbisogno** dell'Ente. La cifra di 38 milioni di euro, già di per se molto elevata, secondo i revisori è molto sottostimata. La stessa potrebbe lievitare di oltre 20 milioni di euro per i debiti nei confronti dell'ATO rifiuti, annualità 2010 e 2011, per contenziosi in itinere, per gli interessi sul pagamento ritardato dei debiti fuori bilancio;
- b. l'**apporto del Fondo di rotazione**. Il Piano aveva contabilizzato 11.200.000 euro, quando invece l'assegnazione è stata di 7.587.000 euro, di cui solo la metà, al momento, riscossa dal Comune;
- c. i **residui attivi**. A fronte della cancellazione di circa 2 milioni di euro di residui attivi, ne sono stati mantenuti oltre 35 milioni, parte dei quali di anzianità superiore a cinque anni.

Con riferimento a quanto espresso sub a), particolarmente delicata appare la situazione con riferimento ai debiti potenziali, riconducibili all'elevato contenzioso del comune, e che sono stati quantificati in 11 milioni di euro, come peraltro confermato, nel corso dell'adunanza, dall'Assessore al Bilancio, che ha specificato che la maggior parte delle cause pendenti sono addebitabili al cattivo stato della manutenzione stradale e al PRG dell'ente. La presenza di queste passività, che il Collegio dei revisori ritiene sottostimate, crea ampi margini d'incognita sui futuri sviluppi della situazione debitoria dell'ente.

Per far fronte alle passività, l'ente ha chiesto di accedere alle risorse del fondo di rotazione (sub b), che risultano effettivamente pervenute in misura ampiamente inferiore a quanto previsto e contabilizzato nel piano (euro 11.200.000, a fronte di un'assegnazione di euro 7.587.000, di cui solo la metà, al momento, riscossa dall'ente).

Forti perplessità sulla veridicità del risultato di amministrazione è lecito avanzare alla luce dell'enorme mole di residui attivi contabilizzati (sub c). L'ente, inoltre, come si dirà più approfonditamente in seguito, non ha ancora approvato il rendiconto di gestione 2012.

Analoghe perplessità sussistono con riferimento alla previsione di maggiori entrate da recupero evasione tributaria per un importo complessivo di 10 milioni di euro, in relazione al quale l'organo di revisione sottolinea l'assenza di una dettagliata relazione a giustificazione di una stima realistica (cfr. art. 162, comma 5, del T.U.E.L.), alla luce del trend degli ultimi esercizi e della cronica difficoltà che l'ente registra nella riscossione dei propri tributi.

3.2 Dalla documentazione in atti, inoltre, emerge che il comune di Bagheria risulta aver violato il patto di stabilità interno sia nell'esercizio 2011 che nel 2012, facendo venir meno un importante elemento per la positiva valutazione di un'eventuale manovra – invero mai attuata – di riequilibrio finanziario pluriennale.

Al riguardo, giova richiamare le linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie (delibera n. 16/SEZAUT/2012/INPR), che qualificano addirittura come presupposto indefettibile per la positiva valutazione dei piani di rientro il fatto che si possa constatare l'adeguamento al complesso delle regole di coordinamento della finanza pubblica contenute nelle vigenti norme in tema di finanza locale, tra cui, *in primis*, il patto di stabilità interno.

Parimenti critica risulta la situazione degli equilibri di cassa: la carenza di liquidità, infatti, ha costretto l'ente a fare ininterrottamente ricorso alle anticipazioni di tesoreria negli ultimi anni per importi particolarmente elevati e con l'assunzione dei conseguenti interessi passivi.

L'anticipazione di tesoreria ha assunto connotazioni ormai strutturali, come confermato in sede di adunanza dall'Assessore al bilancio, che ha ricordato anche che fine esercizio 2012, lo scoperto di tesoreria ammontava ad 1.050.000 euro.

La frequenza e gli importi delle anticipazioni e dello scoperto a fine esercizio dimostrano chiaramente come questa forma di finanziamento, anziché rappresentare un'operazione eccezionale consentita all'ente per superare momentanee deficienze di cassa, sia divenuta nel tempo un ordinario e patologico, sistema di finanziamento a breve termine, senza il quale l'ente non riesce ormai a provvedere alle proprie necessità di spesa.

Tali squilibri strutturali di cassa, come ricordato dalla Sezione delle Autonomie (delibera n. 2/2012/QMIG), dando luogo ad una situazione di permanente carenza di liquidità, finiscono per compromettere gravemente l'ordinario funzionamento dell'ente sotto l'aspetto della sua solvibilità (al 31 dicembre 2012 i mandati di pagamento inesitati ammontavano ad oltre 12 milioni di euro), ovvero dell'erogazione dei servizi indispensabili.

La gravità della situazione è confermata dall'evidente fase di stallo in cui versa l'ente, che non riesce a far fronte "validamente" (ossia con gli strumenti consentiti dagli articoli 193, 194 del T.U.E.L.) alla propria esposizione debitoria, né riesce ad avviare qualsivoglia

manovra di spontaneo risanamento, come comprovato dall'infruttuoso decorso del termine assegnato dalla – pur intempestiva – delibera della Giunta comunale per la redazione di un nuovo piano, nonostante le anticipazioni ricevute in base al richiamato D.L. n. 35/2013.

Ad ulteriore riprova della pericolosa fase di blocco in cui versa attualmente l'amministrazione, peraltro ammessa dai suoi stessi rappresentanti in sede di adunanza, vi è anche la mancata approvazione sia del rendiconto 2012 sia del bilancio di previsione 2013, che la Sezione Autonomie (delibera n. 22/SEZAUT/2013/QMIG) qualifica come "essenziali ed imprescindibili elementi istruttori", e che, nella fattispecie, costituirebbero il logico punto di partenza per costruire un credibile programma di risanamento.

Giova ricordare, infatti, che tra i contenuti obbligatori del piano vi è (art. 243-bis, comma 6, lett. b, del T.U.E.L.) la puntuale ricognizione e quantificazione dei fattori di squilibrio e dell'eventuale disavanzo di amministrazione accertato nell'ultimo rendiconto approvato.

Operazione, quest'ultima, che soprattutto alla luce delle perplessità espresse dall'organo di revisione in ordine al volume di crediti vetusti contabilizzati, dovrebbe avvenire a seguito di idonea revisione straordinaria dei residui attivi e passivi.

L'assenza di questa revisione straordinaria fa venir meno il presupposto logico dell'operazione, che postula una quantificazione attendibile e veritiera delle reali passività complessive da cui rientrare, e rende precario qualsiasi tentativo di risanamento, in quanto fondato su presupposti fallaci.

Analoghe considerazioni valgono con riferimento alla mancata approvazione del bilancio di previsione, che costituisce, sia nella forma che nella sostanza, la prima delle annualità previste (massimo dieci) per conseguire il riequilibrio, senza la quale sarebbe difficilmente configurabile un'ipotesi di risanamento.

La predetta situazione, per la sua estrema gravità e irreversibilità, concreta di per sé una situazione di dissesto finanziario ed esclude qualsiasi soluzione alternativa rispetto a quella – peraltro obbligata – prevista dall'art. 243 quater, comma 7, del T.U.E.L..

4.1 Al fine di non compromettere gli interessi di rango primario cui si è fatto riferimento in precedenza (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), in presenza dei presupposti di legge, il Consiglio comunale (o, ove presente, il commissario straordinario ex art. 246 comma 3, del T.U.E.L.) ha l'obbligo di deliberare senza indugio il dissesto finanziario, con provvedimento non revocabile.

Per rendere concretamente precettivo quest'obbligo nei confronti di amministrazioni che non hanno più interesse a formalizzare il dissesto (per il venir meno dei fattori d'incentivazione economica ivi correlati e per le pesanti ricadute nei confronti degli amministratori, della collettività e dei sistemi economici locali), l'art. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2011 ha introdotto un'articolata procedura che culmina con l'attivazione di poteri sostitutivi da parte del Prefetto, su impulso della Sezione competente, ai fini della nomina di un commissario ad acta.

Tale norma, alla cui fase terminale rinvia l'art. 243 quater, comma 7, del T.U.E.L. ai fini della deliberazione di dissesto finanziario, non risulta, però, 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 D. Lgs n. 149/2011 (che, com'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 L. n. 42/2009).

A giudizio dell'ente, per via della predetta sentenza, sarebbe venuto meno lo strumento per attivare coattivamente il dissesto dell'ente, anche in seno alla procedura di cui all'art. 247 quater, comma 7, del T.U.E.L..

4.2 Una simile tesi, ad avviso del Collegio, non è condivisibile.

In primo luogo, questa opzione ermeneutica, nel rimettere la scelta di far emergere il dissesto - e le annesse responsabilità - agli stessi amministratori che ben potrebbero esserne stati causa, contrasta con una lettura costituzionalmente orientata alla luce degli artt. 28 e 97 della Costituzione (quest'ultimo modificato, da ultimo, dalla L. cost. n. 1/2012), finendo per porsi al di fuori della logica di sistema.

Rinvviare *sine die* la formalizzazione del dissesto, infatti, oltre a vulnerare inevitabilmente quei beni di rango costituzionale cui si è fatto riferimento, finirebbe per contraddire, nei fatti, il principio stesso di obbligatorietà del dissesto, posto a tutela di quegli interessi, e finirebbe per rendere 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 nell'ordinamento regionale, l'art. 109 bis dell'ordinamento amministrativo degli enti locali, approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16, e successive modifiche ed integrazioni, 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" .

Più di recente, l'art. 58, comma 1, della legge regionale n. 26 del 1993, ha esteso testualmente le citate disposizioni dell'articolo 109 bis dell'O.R.EE.LL. a situazioni di inadempienze 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 nazionale di settore, come peraltro recentemente affermato dall'Assessorato delle Autonomie locali e della Funzione pubblica nella circolare n. 16 del 2 ottobre 2013.

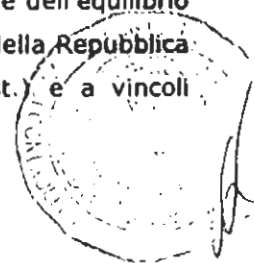
L'art. 109 bis, in caso d'inottemperanza all'obbligo di deliberare il dissesto, prevede una peculiare procedura sostitutiva che culmina nella nomina di un commissario ad acta da parte della Regione.

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 il commissariamento previsto dall'art. 109 bis dell'O.R.EE.LL., che nulla specifica a riguardo, 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 *default*.

4.3 La Sezione, pertanto, una volta accertato gli elementi di fatto dello stato di dissesto dell'ente, ben può attivare, per l'adempimento coattivo la procedura sostitutiva prevista dall'art. 109 bis dell'OREL, trasmettendo gli atti al competente Assessorato regionale ai fini della diffida e dell'eventuale commissariamento dell'ente inottemperante.

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 recentemente dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 60 del 2013, opera, nella fattispecie, 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.).

La funzione di controllo ad essa intestata, infatti, è esercitata nella qualità di garante imparziale (in veste di organo terzo) dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive sotto il profilo dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità (cfr. Corte Cost. n. 29/1995; n. 470/1997; n. 267/2006; n. 179/2007; n. 198/2012; n. 60/2013).

Resta inteso, pertanto, che l'accertamento dei presupposti dello stato di dissesto in cui esita la deliberazione della Sezione di controllo, proprio in considerazione della sua peculiare natura e funzione, non è suscettibile in alcun modo di riesame amministrativo da parte dell'Assessorato (eventualità, quest'ultima, che darebbe luogo ad una paradossale inversione di ruoli, fuori dalla logica di sistema), cui compete l'esercizio dei poteri sostitutivi previsti dal citato art. 109 bis dell'OREL.

La presenza (necessitata, alla luce del principio di separazione tra Poteri dello Stato) di un terminale amministrativo, che pone in essere gli adempimenti consequenziali e meramente attuativi dell'obbligo di dichiarare l'acclarato dissesto, non snatura la tipologia di attività - di tipo magistratuale e di garanzia - posta in essere dalla Sezione, nella veste di organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione.

Come recentemente ricordato dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (sent. SSRR n.2/2013/EL), infatti, le deliberazioni adottate in materia di piani di riequilibrio finanziario e di dissesto degli enti locali si configurano come atti emanati dalla Corte dei conti nella veste di organo estraneo all'apparato della pubblica amministrazione, nell'esercizio di un potere neutrale di controllo - non qualificabile come potere amministrativo -, attribuito in via esclusiva alla Magistratura contabile e sindacabile nell'ambito della giurisdizione esclusiva in materia di contabilità pubblica prevista dall'art. 103, comma 2, della Costituzione.

4.4 Ne discende che l'accertamento in cui esita la deliberazione della Sezione di controllo è sindacabile esclusivamente dalle Sezioni Riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione (cfr. sentenze SSRR/2/2013/EL e SSRR/5/2013/EL, nonché, in senso conforme, TAR Sicilia, Catania, n. 1980/2013, cit.), cui è possibile proporre ricorso ad istanza di parte entro il termine di trenta giorni dal deposito della presente deliberazione.

4.5 Conclusivamente, la Sezione non può che prendere atto dell'infruttuoso tentativo di spontaneo risanamento avviato dall'ente, conseguente alla mancata approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale entro il termine perentorio di sessanta giorni, previsto dall'art. 243 bis, comma 5, del T.U.E.L.

Alla luce di ciò, e dell'evidente incapacità dell'ente di far fronte validamente, nei termini anzidetti, alla propria esposizione debitoria verso terzi, si rende necessario accertare

presupposti dello stato di dissesto del comune di Bagheria, demandando all'Assessorato regionale alle autonomie locali e alla funzione pubblica la celere attivazione della procedura di cui all'art. 109 bis dell'OREL.

Quest'ultimo procederà senza indugio alla nomina del commissario ad acta per la deliberazione in via sostitutiva dello stato di dissesto, qualora la diffida rimanga senza esito.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana:

DELIBERA

- di accertare la mancata presentazione del Piano di riequilibrio finanziario del Comune di Bagheria entro il termine di cui all'articolo 243 bis, comma 5, del T.U.E.L. e, pertanto, la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 243 quater, comma 7, del T.U.E.L.;
- di accertare la sussistenza dei presupposti del dissesto finanziario del comune di Bagheria;
- di trasmettere la deliberazione all'Assessorato delle Autonomie Locali e della Funzione pubblica per la diffida e per gli ulteriori adempimenti di cui all'art. 109 bis dell'O.R.EE.LL., richiamato dall'art. 58 della legge regionale 1 settembre 1993, n. 26.

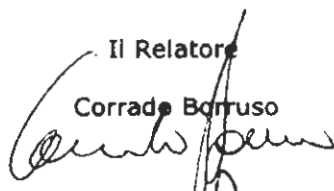
DISPONE

che copia della presente deliberazione venga trasmessa, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, all'Assessorato regionale alle Autonomie locali e alla 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, nonché al Sindaco ed all'organo di revisione del Comune di Bagheria.

Così deliberato in Palermo nella camera di consiglio del 16 ottobre 2013.

Il Relatore

Corrado Borruso



Depositata in segreteria il 17 NOV. 2013

IL DIRIGENTE
(Dott.ssa Maria Di Francesco)



Il Presidente

Maurizio Graffeo

