

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

nell'adunanza del 10 giugno 2020 in videoconferenza composta dai seguenti magistrati:

Anna Luisa Carra	Presidente
Adriana La Porta	Consigliere
Alessandro Sperandeo	Consigliere relatore

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

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

visto l'art. 2 del D. Lgs. n. 655/1948, come sostituito dal D. Lgs. n. 200/1999; visto il Testo Unico degli Enti Locali (TUEL) di cui D.lgs. n. 267/2000, e successive modificazioni, in particolare, l'art. 243-bis "*Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale*" e il successivo art. 243-quater "*Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione*";

viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte che hanno posto Linee guida in materia, a partire dalla n. 16/2012/INPR, successivamente integrata dalla n. 11/2013/INPR, e dalla n. 5/2018/INPR;

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

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/2013/QMIG, concernente la disciplina procedimentale dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis e ss. del TUEL; visto il piano di riequilibrio del Comune di Tremestieri Etneo, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 63 del 19 aprile 2013;

vista la deliberazione consiliare n. 92 del 10 luglio 2013, con cui l'Ente si è avvalso della facoltà di modifica del piano già presentato, come previsto dall'art. 1, c.15, del D.L. n. 35 del 2013, convertito dalla l. n. 64 del 2013; vista la deliberazione n. 57/2014/PRSP del 27 marzo 2014, con cui la Sezione ha approvato il piano di riequilibrio del Comune di Tremestieri Etneo;

preso atto che questa Sezione nelle precedenti verifiche semestrali ha riscontrato l'esecuzione del piano, formulando, tuttavia, osservazioni volte a rendere maggiormente efficace ed efficiente l'azione di riequilibrio finanziario;

vista la relazione del 21 agosto 2019, trasmessa dal Responsabile dei servizi finanziari del comune di Tremestieri Etneo sullo stato di attuazione del Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale con riguardo al primo semestre 2019 e la successiva relazione, del 19 settembre 2019, trasmessa dall'Organo di revisione;

vista la relazione del Magistrato istruttore del 25 febbraio 2020, prot. n. 2203; considerato che per l'emergenza epidemiologica da COVID-19 l'adunanza pubblica, per gli adempimenti di cui all'art. 243 quater del Tuel, fissata per giorno 11 marzo 2020 è stata rinviata a data da destinarsi;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 80 del 2020, di convocazione dell'adunanza, per il 10 giugno 2020, in modalità videoconferenza al fine di garantire il contraddittorio senza rischi per la salute;

esaminata la memoria del Comune in esame, acquisita con PEC prot. 4307 in data 1° giugno 2020, confermativa dei documenti già trasmessi a mezzo PEC del 4 marzo 2020;

udito il relatore, Consigliere Alessandro Sperandeo; udito per il Comune il dr. Agatino Caruso, Responsabile dei servizi finanziari.

La presente deliberazione è adottata ai sensi del comma 3 dell'art. 243 quater TUEL che prevede *"[..]in caso di approvazione del piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo [..] apposita pronuncia"*, nonché del successivo comma 6 che dispone *"ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette [..] alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, entro 15 giorni*

successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso[..]”.

Tenuto presente che la Corte dei conti, nell'ambito del controllo in discussione, ove ritenuto necessario, può anche approfondire con apposita attività istruttoria, le informazioni contenute nella relazione dell'organo di revisione, si dà atto degli esiti cui è pervenuta questa Sezione con riguardo all'azione finanziaria/contabile svolta dal Comune di Tremestieri Etneo durante il I semestre 2019 per adempiere alle prescrizioni del PRFP approvato con deliberazione 57/2014/PRSP.

Esaminata la relazione dell'organo di revisione, pervenuta il 19 settembre 2019, sono rimasti alcuni dubbi che si è chiesto all'ente di chiarire.

La risposta dell'Ente in data 4.3.2020, a sufficienza chiara sotto taluni aspetti, non ha, però, dato un contributo di concreto ausilio per comprendere l'effettiva situazione debitoria dell'ente nonché i rapporti tra quest'ultimo e le sue *partecipate*.

Considerata la complessità e la particolare delicatezza della fattispecie, in uno con la persistenza di talune incertezze in ordine a profili ritenuti essenziali ai fini della pronuncia, è intervenuto il deferimento della questione alla Sezione.

L'adunanza pubblica fissata per il giorno 11.3.2020, tuttavia, per contrastare la diffusione del COVID-19, è stata rinviata alla data odierna, 10.6.2020, ed attuata mediante collegamento da remoto, con programma in uso alla Corte dei conti. Con PEC di giorno 1.6.2020, l'ente ha confermato la validità delle memorie e relativi allegati trasmessi in precedenza il 4.3.2020.

All'odierna pubblica adunanza il Comune di Tremestieri Etneo ha ribadito le argomentazioni scritte ampiamente illustrandole.

Per ragioni di ordinata esposizione si riportano i motivi di deferimento, le deduzioni del Comune e le valutazioni conclusive del Collegio.

1. In merito all'obiettivo connesso all'azione 4, TARES, appare, come nel semestre precedente, il mancato conseguimento dell'obiettivo (pari a € -54.305,95) derivante dalla sostituzione della TARES con la TARI e dalla conseguente decadenza della maggiorazione sulla tassa dei rifiuti pari allo 0,10 centesimi per metro quadrato (per un totale di euro - 102.611,9).

Alla luce delle repliche dell'ente, si osserva un'azione condotta alla luce delle indicazioni provenienti dalla Sezione di controllo in occasione dei passati

monitoraggi, nell'insieme rivolta al compimento dei fini generali perseguiti dal PRFP approvato.

2. Per la prima volta, da quando ha avuto inizio il piano di riequilibrio, è stato conseguito l'obiettivo connesso all'azione 8, relativa alla copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale - campo sportivo.

Al riguardo emerge l'acquisizione di risorse per € 1.871,00, con una differenza positiva di € 701,00, rispetto all'obiettivo prospettato per il I semestre 2019 pari a € 1.170,00.

3. Con riferimento all'azione 10, relativa agli adempimenti connessi alla gestione del personale, l'obiettivo perseguito di € 44.148,74 è stato raggiunto nella misura del 83,19%; infatti l'importo maturato è stato di € 36.728,38, con una differenza di € 7.420,36 rispetto a quello prospettato.

Pur rilevando lo sforzo dell'ente di adeguarsi a quanto previsto in merito dal PRFP approvato con la deliberazione 57/2014/PRSP, si deve comunque evidenziare che, il percorso di normalizzazione finanziaria nell'arco di tempo voluto e modulato si snoda immancabilmente attraverso la precisa realizzazione degli obiettivi intermedi, con la conseguenza che eventuali scostamenti negativi di questi ultimi, se non recuperati in un secondo tempo, possono compromettere il risultato finale, permanendo perciò l'opportunità dell'esatto adempimento con la cadenza prevista nel detto PRFP.

4. In merito all'azione 21, cioè riduzione dei costi del servizio di raccolta trasporto e smaltimento R.S.U, si registra la realizzazione dell'obiettivo, nella misura del 84,26 %, per € 171.148,29, piuttosto che di € 203.111,84 come preventivato.

Anche sotto tale profilo, come quello precedente, viene in evidenza la realizzazione dell'obiettivo intermedio in massima parte, ancorché non per l'intero.

Pur apprezzando le argomentazioni riferite dall'ente al riguardo, assumono rilievo le osservazioni generali appena sopra ricordate al n.3 a cui si rinvia.

5. Con riferimento alla situazione debitoria, l'ente ha riferito che al 25 luglio 2019 sussistono passività ancora da finanziare per € 4.573.254,44, quindi con la lieve diminuzione di € 184.657,02 rispetto al volume registrato nello scorso monitoraggio semestrale di € 4.757.911,46.

Riduzione che acquisisce maggiore consistenza se si considera l'importo originario da finanziare con il PRFP pari a € 7.389.871.71.

Cionondimeno, dall'analisi della tabella fornita dall'ente, raggruppando i dati prodotti dell'Avvocatura comunale, e, inoltre, dalla relazione a firma congiunta dei responsabili degli uffici competenti in ordine alle passività derivanti da procedure espropriative non concluse, sono emerse incongruenze, solo in parte chiarite in sede di adunanza pubblica.

Il rappresentante dell'amministrazione ha riferito che l'ente ha posto sotto particolare attenzione la situazione delle passività, in primo luogo quelle derivanti da espropriazioni, per le quali si sta già procedendo ad accantonamenti, idonei a garantire la copertura finanziaria per eventuali maggiori spese.

In conclusione, il profilo in esame è caratterizzato da una insufficiente movimentazione delle passività, persistendo la situazione problematica individuata nella deliberazione n.44/2019/PRSP in ordine al primo semestre 2018.

Quindi, il Collegio richiama il monito nella stessa contenuto " *Ai sensi dell'art. 243 quater, co.7, TUEL, il controllo semestrale può anche comportare l'accertamento di un «grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano» e il conseguente avvio del dissesto. La violazione è grave, se la sua reiterazione rende insufficiente il piano di riequilibrio ai fini del riequilibrio finanziario dell'ente*".

6. Per quanto riguarda i rilievi in ordine al livello di *governance* sulle *partecipate*, le repliche dell'ente hanno, in parte, confermato i risultati dell'analisi esposta nel deferimento, risultando, infatti, una vigilanza sull'andamento delle gestioni societarie, non conforme all'impianto normativo che governa la materia.

Al riguardo non è superfluo ricordare che, oltre alle norme più datate contenute nel TUEL e nel D.lgs. n. 118/2011 (volte ad imporre ad ogni ente locale, a salvaguardia dei propri equilibri finanziari, di attivare un sistema di controllo, con acquisizione di dati certi ed asseverati da parte degli organi di revisione delle *partecipate*), si è aggiunto il regime contenuto nel T.U. in materia di società a partecipazione pubblica, di cui al D.lgs. n. 175 del 2016 e s.m.i., diretto a rafforzare la tutela degli interessi sottesi.

Con la conseguenza che l'ente locale, tanto più quello in stato di riequilibrio finanziario pluriennale come il Comune in esame, è tenuto ad attuare ogni azione volta a garantire una *governance* effettiva su tutte le proprie *partecipate*; azioni nel cui novero ricadono anche quelle orientate a stigmatizzare le carenze di flussi

informativi, ascrivibili alle *partecipate*, che non consentono all'ente di adempiere i pertinenti obblighi legali di verifica.

Considerato che la problematicità in esame è pressochè sovrapponibile a quella accertata nell'ultimo monitoraggio effettuato, il Collegio richiama i pertinenti moniti espressi nella precedente deliberazione 168/2019/PRSP.

Z. In relazione ai chiarimenti richiesti con il deferimento sulla capacità di accertamento e riscossione delle entrate, considerata la situazione segnalata dall'organo di revisione, in ordine ai residui attivi per TARES/TARI esercizio 2019 corrispondenti ad € 2.204.037,47 con accertamenti per € 2.911.955,03, la risposta dell'ente non è stata esaustiva.

Infatti, tenuto conto della data in cui è intervenuta la risposta del responsabile del Servizio, con PEC n. 7133 del 3 marzo 2020, sarebbe stata auspicabile una esposizione più articolata, comprensiva dei valori di fine anno, e non meramente ricognitiva del regime legale di pagamento frazionato.

Poiché, agli atti, il divario tra accertamento e riscossione TARES/TARI primo semestre 2019 replica quello accertato nello scorso semestre, si torna a sollecitare l'ente a valutare con scrupolosità l'ipotesi di ricorrere al recupero coattivo.

Assumendo come punto di riferimento l'accertamento contenuto nelle due precedenti verifiche semestrali evolute rispettivamente nelle deliberazioni n. 44 del 2019 e n.168 del 2019, dalla superiore esposizione in fatto e in diritto emerge con chiarezza che nel I° semestre 2019 l'attuazione del PRFP è avvenuta rendendo taluni valori contabili più aderenti, per lo più con miglioramenti di modesta entità, all'assetto finanziario a suo tempo omologato da questa Sezione.

Tuttavia, allo stesso tempo sono rimaste immutate talune questioni problematiche rilevate in precedenza, rispetto alle quali gli sforzi dell'ente per eliminarne gli effetti finanziari negativi mostrano iniziali tratti qualificanti che, però, vanno perdendo efficacia a ragione del trascorrere del tempo, senza che i fattori impiegati raggiungano l'obiettivo prefissato.

Inoltre, come rilevato dalla Sezione durante la discussione orale svoltasi in sede di adunanza in connessione remota, durante l'attività istruttoria diretta a raccogliere ogni elemento utile per valutare la complessiva azione finanziaria dell'ente durante il semestre, sono emerse alcune carenze documentali, segnatamente il mancato e/o ritardato inserimento di elementi finanziari in banca dati che l'ente ha l'obbligo di

alimentare ovvero la trasmissione, oltre i termini prescritti dalla legge, di atti di doverosa compilazione a cura dell'organo di revisione.

Ciò ha reso difficoltosa un'organica ricostruzione d'insieme dell'azione finanziaria-contabile condotta dall'ente per riequilibrare la propria gestione, con vanificazione dello scopo perseguito dal Sistema che intesta al Magistrato contabile molteplici funzioni di controllo sugli enti locali, al fine ultimo di salvaguardare comunque gli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria.

In disparte le meritorie asserzioni del rappresentante dell'ente in adunanza, volte a garantire la tempestiva adozione di misure idonee ad eliminare le problematiche, è utile rammentare in proposito che, la verifica semestrale di esecuzione del PRFP ex art. 243 quater TUEL e l'esame dei principali documenti a consuntivo e preventivo, ex art. 1, co.166 ss. L. n.266/2005 e art. 148 bis TUEL, appartengono alla stessa categoria del controllo di legittimità-regolarità, distinguendosi per finalità ed effetti. Cionondimeno, la riconosciuta centralità sistematica assunta dal controllo disciplinato dall'art. 148-bis TUEL, comporta un rapporto d'interferenza logicogiuridica tra lo stesso e il monitoraggio semestrale sull'attuazione del PRFP, che non può essere disatteso dall'organo di controllo esterno, da quello interno e dall'amministrazione in stato di rientro finanziario approvato dalla Corte dei conti. Alla luce delle considerazioni sopra esposte, la Corte accerta il sostanziale rispetto delle previsioni del Piano, atteso che l'azione finanziaria-contabile compiuta dall'ente nel semestre di riferimento risulta complessivamente idonea a conseguire gli obiettivi intermedi.

Tuttavia, si deve richiamare il Comune all'osservanza dei moniti formulati nelle precedenti deliberazioni e nella parte motiva della presente, apparendo prioritario, allo stato degli atti, che l'ente intraprenda un'attività concretamente efficiente per: 1) ridurre incisivamente la situazione debitoria, effettiva e potenziale; 2) eliminare le tensioni finanziarie con le *partecipate*; 3) migliorare sensibilmente, con ogni mezzo concesso dal sistema, la capacità di riscossione.

Tutto ciò nella rigorosa osservanza della disciplina di settore, principalmente il regime della contabilità armonizzata e le prescrizioni del T.U. *partecipate*.

Corre l'obbligo di evidenziare, inoltre, che, per principio generale, l'Ente deve astenersi dal realizzare atti-fatti contrari alla vigente normativa contabile ed ogni elemento che osta alla sana gestione finanziaria.

Con la conseguenza, che, venendo in esame la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, l'Ente deve adottare un approccio realmente conforme al piano approvato da questa Sezione con deliberazione n. 145/2014/PRSP e correggere d'iniziativa eventuali problematiche, ancorché non emerse in sede di monitoraggio semestrale.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, adotta - ai sensi dell'art. 243 quater, comma 3, del Tuel - apposita pronuncia nei sensi esposti in parte motiva in relazione alla verifica del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Tremestieri Etneo per il I semestre 2019;

ORDINA

che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale, all'Organo di revisione del Comune di Tremestieri Etneo, nonché all'Assessorato regionale delle autonomie locali e della funzione pubblica.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 10 giugno 2020.

L'ESTENSORE

Alessandro Sperandeo

IL PRESIDENTE

Anna Luisa Carra

Depositata in segreteria il 13 luglio 2020

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)