

GIUDIZIO n. 612/SR/EL

Alle Sezioni Riunite in speciale composizione

SEDE

**PROCURA GENERALE
PRESSO LA CORTE DEI CONTI**

MEMORIA

del Procuratore Generale rappresentante il Pubblico Ministero presso la Corte dei conti, domiciliato in Roma, via Baiamonti n. 25, che nell'interesse della legge è presente nel giudizio sul ricorso ex artt. 123 e 124 del d.lgs. n. 174/2016, iscritto al n. 612/SR/EL, notificato in data 20/9/2018 e depositato il 21/9/2018, promosso dal

COMUNE DI CATANIA

in persona del Sindaco pro tempore, dott. Salvatore Pogliese, rappresentato e difeso, giusta procura in calce all'atto, dall'avv.to Agatino Cariola, elettivamente domiciliato in Roma, presso il dott. Fabio Trinca, via Portuense, n. 104, (PEC: agatino.cariola@pec.ordineavvocaticatania.it);

avverso e per l'annullamento

della deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Sicilia n. 153 del 23 luglio 2018, comunicata all'ente in pari data.

FATTO

La Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, con la deliberazione n. 153 del 23 luglio 2018, ha accertato la ricorrenza delle condizioni per la dichiarazione di dissesto del Comune di Catania, secondo le previsioni di cui agli artt. 243 quater, c. 7, e 244 del Tuel, essendo venuto in rilievo, a seguito del monitoraggio del piano di riequilibrio pluriennale approvato dalla Sezione con deliberazione n. 269 del 2013 e della complessiva valutazione della situazione finanziaria, il reiterato scostamento dagli obiettivi intermedi del piano, con il conseguente inadempimento al raggiungimento del risanamento, in relazione ad un ampio lasso temporale, segnatamente afferente gli esercizi finanziari dal 2013 al primo semestre 2017.

Assume, al riguardo, la Sezione che *“il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del comune di Catania è stato approvato con deliberazione consiliare n. 14 del 2 febbraio 2013 e successivamente è stato sottoposto all'approvazione di questa Sezione, che è intervenuta con deliberazione n. 269/2013/PRSP in data 26 settembre 2013.*

La Sezione ha poi proceduto, con la deliberazione n. 154/2014/PRSE, alla verifica del piano di riequilibrio relativa all'anno 2013 e, con la successiva deliberazione n. 8/2015/PRSP, alla verifica relativa al primo semestre 2014, evidenziando, con le pronunce adottate, gli scostamenti rilevati rispetto alla programmazione originariamente contenuta nel piano.

Con la deliberazione n. 200/2015/PRSP, la Sezione, in sede di verifica sull'andamento del piano di riequilibrio relativa al secondo semestre 2014, ha accertato il grave inadempimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano, riservando ulteriori valutazioni all'esito delle successive verifiche."

Emergeva, l'accertamento del "grave inadempimento degli obiettivi fissati dal piano in quanto sono emersi debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento di importo corrispondente a circa 50 milioni di euro non ricompresi nel piano di riequilibrio, neppure a titolo di passività potenziali, pur risultando in gran parte derivanti da sentenze e provvedimenti giurisdizionali esecutivi.

Tale inadempimento risulta ancor più grave in considerazione di quanto espressamente stabilito dalla Sezione nella delibera di approvazione del piano presentato nella quale si fissava la condizione, per il buon esito del programma di risanamento, che "il piano sarà in grado di produrre i risultati attesi a condizione che non si manifestino nuovi debiti fuori bilancio che non trovino adeguata capienza nel predetto fondo istituito dall'Ente".

La stessa delibera precisava inoltre che "per quanto attiene i debiti fuori bilancio, si rammenta che è indispensabile procedere al loro formale riconoscimento con un puntuale coinvolgimento dell'organo consiliare, adempimento, questo, sinora gravemente trascurato dall'Ente e richiamato dallo stesso Comune all'interno del piano (pag.23) tra le attività da completare)."

La situazione debitoria dell'ente risultava notevolmente aggravata in considerazione dell'accertata mancata attestazione, attraverso la predisposizione di una nota informativa, come previsto dall'articolo 6,

comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012, dei rapporti debito – credito intercorrenti con le società partecipate come anche della mancata determinazione dell'esatto ammontare del contenzioso gravante sull'ente.

Con specifico riferimento al disavanzo di amministrazione si accertava che, sulla base dei dati riportati nel rendiconto 2013, lo stesso si incrementava, rispetto alla quantificazione operata al momento dell'approvazione del piano, risultando pari a 143,4 milioni di euro.

Si rilevava inoltre l'ulteriore passività discendente dagli oneri accessori correlati all'anticipazione di liquidità, erogata ai sensi del decreto legge n. 35 del 2013, quantificata nell'ammontare complessivo di 73 milioni di euro.

Per le predette nuove passività la delibera accertava che le risorse individuate per la relativa copertura finanziaria apparivano di dubbia ed incerta acquisizione.

Ulteriori criticità erano ricollegabili alla conservazione in bilancio di un rilevante ammontare di residui attivi aventi un'anzianità superiore ai 5 anni che, solo con riguardo ai residui riferiti alle entrate proprie, risultavano pari a 109 milioni di euro ed inoltre si evidenziava, al contempo, la presenza di rilevanti irregolarità come più analiticamente descritte dal collegio dei revisori nella relazione dagli stessi predisposta.”.

“La successiva deliberazione n.185/2016/QMIG (...) ha accertato, con riferimento all'esercizio 2015, l'aggravamento della condizione dell'ente e, al tempo stesso, ha riscontrato che, al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio, la rappresentazione dei fattori di squilibrio scaturenti dalle passività esistenti e da quelle potenziali è stata in modo evidente sottostimata.”.

Si evidenziava che "Relativamente al disavanzo di amministrazione l'importo originariamente determinato al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio si incrementava ulteriormente e risultava, sulla base dei dati del rendiconto 2014, pari a 169 milioni di euro.

Il successivo riaccertamento straordinario dei residui quantificava, secondo le nuove regole della contabilità armonizzata, un disavanzo complessivo pari a 580 milioni di euro, quale "totale parte disponibile", determinato per effetto dell'applicazione del nuovo sistema contabile.

Anche l'esposizione debitoria che, alla data del 31 dicembre 2014, evidenziava la presenza di 43,2 milioni di euro di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, a distanza di un anno, risultava considerevolmente aggravata con la presenza di un ammontare di debiti da riconoscere pari a 79,5 milioni di euro. (...) L'articolata attività istruttoria che ha preceduto la deliberazione n. 185/2016 ha consentito di acquisire la documentazione necessaria per la quantificazione del contenzioso gravante sull'ente nel valore complessivo di 712 milioni di euro, a fronte di una stima delle passività potenziali, al momento dell'approvazione del piano, limitata a soli 8 milioni di euro e, in assenza della predisposizione dell'accantonamento a titolo di fondo rischi spese legali, in violazione di quanto previsto dal principio contabile della competenza finanziaria potenziata (allegato 4/2, punto 5.2, lettera h) del decreto legislativo n. 118/2011).

La predetta deliberazione n. 185/2016 accertava anche la presenza di rilevanti crediti delle società partecipate verso il comune di Catania, (...) e relativamente alla gestione di cassa, una situazione contraddistinta da

significativi elementi di criticità in considerazione del continuo e progressivo incremento del ricorso alle anticipazioni di tesoreria, dei modesti e insufficienti tassi di riscossione delle entrate tributarie con il conseguente incremento della mole di residui attivi che, alla data del 31 dicembre 2015, pur essendo già intervenuto il riaccertamento ordinario 2014 e 2015 ed il riaccertamento straordinario in concomitanza al passaggio alla contabilità armonizzata, registrano un valore pari a 905 milioni di euro.”.

Con la successiva deliberazione n. 140/2017/PRSP venivano recepiti “i principi di diritto enunciati dalla Sezione delle Autonomie nella (..) deliberazione n. 36/SEZAUT/2016/QMIG e, al contempo,” si prendeva “atto che il comune di Catania con una prima deliberazione del Consiglio Comunale del 29 settembre 2016 n. 40 ha proceduto alla modifica del piano di riequilibrio sulla base della facoltà riconosciuta dall'articolo 1, commi 714 e 714 bis, della legge n. 208 del 2015, come modificata per effetto della successiva legge n. 160 del 2016, e, con la successiva delibera consiliare del 2 giugno 2017 n. 18, ha approvato un'ulteriore rimodulazione sulla base di quanto previsto dall'articolo 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016” (che ha sostituito l'intero comma 714 dell'art. 1 della l. n. 208/2015).

“La delibera n. 140/2017/PRSP ha ritenuto, conformemente all'indirizzo espresso dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n.9/SEZAUT/2017/QMIG, che l'istruttoria sulla rimodulazione del piano di riequilibrio dovesse essere espletata dall'apposita Commissione presso il Ministero dell'Interno, e che la Sezione dovesse riservarsi, in coerenza con i principi espressi dalla stessa Sezione delle Autonomie nella precedente

deliberazione n. 36/2016, nelle more della definizione delle istruttorie sulle modifiche del piano di riequilibrio e tenuto conto che il completamento di queste ultime non avviene entro termini perentori ma piuttosto in un arco temporale non definito, la verifica dell'originario piano di riequilibrio.".

L'ente, inoltre, aveva richiesto due anticipazioni di liquidità presso la Cassa Depositi e Prestiti, a seguito della concessione di un ulteriore finanziamento ai sensi del decreto legge n. 78 del 2015, non preventivate nel piano di riequilibrio, con i relativi oneri per interessi e capitale da restituire non computati, "e in particolare:

- *anticipazione di cui al decreto legge n. 102 del 2013, di importo originario di € 196.227.644,69, rideterminato, a seguito della restituzione di € 13.628.588,44, in € 182.599.056,25;*
- *anticipazione di cui al decreto legge n. 78 del 2015 per l'importo di € 26.406.022,40.".*

Dall'esame della documentazione istruttoria mediante la quale la Sezione ha acquisito informazioni aggiornate riferite all'andamento del piano di riequilibrio con riguardo all'esercizio 2016 e al primo semestre 2017 e dai dati contabili emersi all'esito dell'approvazione del rendiconto 2015 e di quello 2016 sono emerse rilevanti criticità che si possono sintetizzare, quindi, nel costante aumento della consistenza del disavanzo di amministrazione "quantificato in € 140.106.096,00 al 31.12.2011," che "risulta poi aumentato, al 31.12.2014, ad € 169.706.813,80 e ridefinito in € 580.987.451,22, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui operato ai sensi del decreto legislativo n. 118/2011, come già ampiamente rilevato nelle precedenti verifiche semestrali del piano di riequilibrio e da

ultimo in sede di controllo finanziario ex. art. 148 bis del Tuel con riferimento agli esercizi 2015 e 2016.

In quella sede si è, inoltre, potuto accertare la presenza di innumerevoli irregolarità in ordine al processo di ripiano intrapreso dall'ente secondo il disposto di cui al D.M. del 2 aprile 2015, legate all'errata e diversa distribuzione delle quote accantonate, vincolate e destinate del risultato di amministrazione dal 1° gennaio 2015, al 31/12/2015 e da ultimo al 31/12/2016, nonché all'assenza e/o sottostima di rilevanti fondi obbligatori per legge, tra cui principalmente il fondo perdite società partecipate e il fondo contenzioso/passività potenziali.

Rilevanti criticità hanno riguardato, inoltre, le modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione, sia con riferimento a quello originariamente quantificato al momento del ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, opportunamente rinviato all'ultimo quinquennio del piano di risanamento decennale, sia con riferimento all'ulteriore disavanzo di € 29.600.717,8 generato nel triennio 2012-2014. L'ente, infatti, aveva dapprima previsto di garantire la copertura del nuovo disavanzo con le risorse provenienti dalle alienazioni immobiliari inserite nei bilanci previsionali e, successivamente, a seguito del mancato realizzo di dette entrate, con le risorse liberate dalla rinegoziazione dei mutui grazie al disposto introdotto di recente dall'art. 1, comma 715, della L. n. 205/2017 per i soli enti in riequilibrio finanziario. Tale operazione risulta compiuta in assenza di una delibera di ripiano del disavanzo generato nel triennio 2012-2014 secondo quanto previsto dall'art. 188 del Tuel e senza la corretta imputazione nel bilancio di previsione della quota del disavanzo

da ripianare, ad eccezione della quota trentennale scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui.”.

Riguardo la massa debitoria dell'ente devesi rilevare l'incertezza nella rappresentazione effettiva dei debiti da ripianare, risultati sottostimati, sia in riferimento a quelli inseriti nel piano di riequilibrio pluriennale sia con riferimento a quelli successivamente emersi e in parte oggetto di rimodulazione, attesa l'ulteriore insorgenza di debiti in continua evoluzione esponenziale. Alla data del 5/12/2017 risultano debiti fuori bilancio ancora da finanziare per € 118.911.958,00, al netto dei debiti in essere con le società partecipate.

A ciò si aggiunge la notevole consistenza del contenzioso, risultata notevolmente sottostimata al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio finanziario, *“attestandosi, al 31.12.2015, a 712 milioni di euro (nota del revisore), importo poi ridefinito nel valore di 601 milioni di euro a seguito delle risultanze dell'attività istruttoria.”.*

“Relativamente alla cassa, la gestione finanziaria condotta dall'ente, negli ultimi anni, risulta caratterizzata dal susseguirsi di una serie di criticità che nel tempo hanno compromesso la capacità di garantire gli equilibri negli esercizi futuri,” registrandosi un “costante e crescente ricorso all'anticipazione di tesoreria, puntualmente inestinta al termine dell'esercizio di ciascun anno per importi considerevoli, con notevole aggravio della spesa per interessi passivi.”. Si rileva come la “suddetta incapacità di ricostituire la provvista dimostra l'incapacità dell'ente di far fronte, con le entrate proprie, al pagamento delle obbligazioni in essere collegate all'erogazione dei servizi indispensabili, al pagamento delle rate dei mutui e delle anticipazioni esistenti (Cassa Depositi e Prestiti, Regione

siciliana e Stato per fondo di rotazione) e al pagamento delle spese per il personale.”.

La marcata crisi di liquidità dall’ente risultava “strettamente legata alla bassissima capacità di riscossione delle entrate proprie, con particolare riferimento alle entrate derivanti dal recupero dell’evasione tributaria, tramutatesi, in un momento successivo, in residui attivi cancellati, in quanto con anzianità superiore ai cinque anni, come recentemente avvenuto in sede di riaccertamento ordinario 2016.”.

“L’elevato tasso di inesigibilità dei residui relativi alle entrate proprie ha richiesto all’ente, a partire dall’esercizio 2015, la costituzione di un accantonamento a titolo di FCDE nel risultato di amministrazione di importo rilevante e pari a € 429.503.649,15 in sede di prima costituzione e ad € 446.003.649,15 al 31.12.2015, poi drasticamente ridotto ad € 233.581.728,33 alla data del 31.12.2016 per effetto della consistente cancellazione dei residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni, effettuata in sede di riaccertamento ordinario 2016.”.

Rilevanti criticità venivano anche rilevate in ordine alla gestione dei residui con la conseguenza di aver posto in essere una incompleta ed inattendibile procedura di riaccertamento dei residui.

Dall’analisi del piano di riequilibrio e della complessiva situazione finanziaria dell’ente, anche alla luce dei dati forniti dal Collegio dei revisori relativi al primo semestre 2017, si evidenziava l’impossibilità di perseguire gli obiettivi intermedi fissati dal piano, al netto delle ulteriori passività emerse a seguito dell’istruttoria espletata afferenti, in particolare, il maggiore disavanzo formatosi, gli ulteriori debiti fuori bilancio maturati

anche verso le partecipate, i maggiori interessi passivi derivanti dall'anticipazione di liquidità e le passività potenziali.

Avverso la prefata deliberazione, il Comune di Catania ha proposto ricorso innanzi alle SS.RR. in sede giurisdizionale, in speciale composizione, contestando, con undici motivi di impugnazione, quanto rappresentato in ordine all'esame degli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio ed alle criticità evidenziate in relazione ai rilevati fattori di squilibrio finanziario e, comunque, all'accertato dissesto, deducendo l'infondatezza delle argomentazioni addotte dalla Sezione territoriale, nonché la violazione della normativa di settore, il difetto di istruttoria, l'insufficiente motivazione, nonché la contraddittorietà dell'atto deliberativo. In particolare, con i motivi di cui alle lett. A, B, C e D si rappresentano i dedotti vizi in relazione al fatto che l'Ente ha in corso l'esame, presso la Commissione ministeriale, del piano di riequilibrio come da ultimo rimodulato ai sensi dell'articolo 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016 (che ha sostituito l'intero comma 714 dell'art. 1 della l. n. 208/2015) con la deliberazione consiliare n. 18/2017, di talchè non si poteva accertare il mancato conseguimento degli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio originario, dovendosi attendere l'esito di tale valutazione e la Sezione poi esaminarlo ai fini della congruenza; con i motivi di cui alle lett. E, F, G, I, L e M ci si duole delle argomentazioni della Sezione sulla situazione finanziaria richiamandosi la relazione del Ragioniere generale del Comune del 19 settembre 2018, ed, infine, con il motivo di cui alla lett. H si rappresenta l'illegittimità della delibera del controllo ove non ha riconosciuto la legittimità della deliberazione consiliare n. 18/2017 con riguardo all'iter procedurale seguito dall'Ente.

Con ulteriore memoria, l'Ente, nel richiamare quanto già espresso con il ricorso, rappresenta che recentemente è entrata in vigore la disposizione recata dall'art. 1, commi 2 quater e 2 quinquies, del d.l. n. 91 del 2018, conv. dalla l. n. 108/2018, sulla cui applicazione il Comune ha rivolto al Ministero dell'interno un quesito al quale ad oggi non è stata data risposta, affermandosi che non dovrebbero esservi dubbi che la previsione normativa trovi applicazione per il comune di Catania e che questo può riformulare il piano entro il 30 novembre 2018.

DIRITTO

Nell'odierno giudizio, ritualmente promosso dall'ente locale, il Pubblico Ministero è interveniente necessario ai sensi dell'art. 127, c. 2, c.g.c., rivestendo una posizione processuale piena ed autonoma che esprime un interesse giuridico a carattere generale, a tutela del rispetto dell'ordinamento giuridico e delle disposizioni che disciplinano la gestione economico – finanziaria e gli equilibri di bilancio degli enti territoriali.

Preliminarmente questo requirente deve rappresentare che si ritiene non applicabile la disposizione evidenziata dall'Ente di cui all'art. 1, commi 2 quater e 2 quinquies, del d.l. n. 91 del 25/7/2018, conv. dalla l. n. 108 del 21/9/2018, sicchè il Comune di Catania non può avvalersi della facoltà di rimodulazione ivi prevista per le seguenti considerazioni. La menzionata previsione normativa medio tempore entrata in vigore prevede, al comma 2-quater, che, qualora sia stato presentato od approvato da un ente locale un piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-bis del Tuel alla data del 30 novembre 2018, le verifiche degli obiettivi intermedi dello

stesso devono essere effettuate all'esito dell'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2018 e, comunque, non oltre il termine di cui all'art. 227, c. 2, Tuel, ovvero entro il 30 aprile 2019, specificando che tale piano è riformulato o rimodulato ai sensi dei commi 5 e 5-bis dell'art. 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e dell'art. 1, c. 714, della l. n. 208 del 2015. Orbene, un ente locale può avvalersi di tale facoltà con specifico riferimento alla possibilità di rimodulare il piano con una durata estensibile sino a venti anni (comma 5 dell'art. 243-bis), determinata in base al criterio definito dal comma 5-bis dell'art. 243-bis ovvero nel rispetto della previsione di cui all'art. 1, c. 714, della l. n. 208 del 2015. Nello specifico, andando ad analizzare le procedure seguite dal Comune di Catania risulta di tutta evidenza come questo non possa ricorrere alla procedura di rimodulazione di cui all'art. 1, c. 714, della l. n. 208 del 2015 avendo già riformulato il piano in applicazione della citata normativa, piano che è ad oggi all'esame presso la Commissione ministeriale; trattasi, infatti, del piano di riequilibrio come da ultimo rimodulato, con la deliberazione consiliare n. 18/2017, ai sensi dell'articolo 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016 che ha sostituito proprio l'intero comma 714 dell'art. 1 della l. n. 208/2015. Acclarata l'impossibilità per l'ente di ricorrere nuovamente alla rimodulazione di cui all'art. 1, c. 714, della l. n. 208 del 2015, del pari deve essere fatto lo stesso percorso argomentativo anche rispetto alla rimodulazione ai sensi dei commi 5 e 5-bis dell'art. 243-bis del Tuel. Infatti, risulta a questo requirente, come emerge dalla visione del sito internet del Comune di Catania, che l'Ente, previa adesione alla facoltà concessa dall'art. 1, c. 889, della l. n. 205/2017 con deliberazione n. 5 del 12/1/2018, ovvero alla possibilità di rimodulare il piano di riequilibrio sino ad un

massimo di venti anni, e, quindi, secondo quanto previsto dai commi 5 e 5-bis dell'art. 243-bis del Tuel, ha poi presentato il piano di riequilibrio ai fini della successiva approvazione da parte dell'organo consiliare, approvazione che non risulta essere intervenuta di talchè, avendo il Comune **presentato** il piano di riequilibrio rimodulato (la disposizione testualmente fa riferimento al piano che "*sia stato presentato od approvato, alla data del 30 novembre 2018*"), poi non approvato dal Consiglio comunale, si ritiene che debba necessariamente venir meno la facoltà di potersi avvalere nuovamente del ricorso alla rimodulazione, con la conseguente inammissibilità dell'eventuale rimodulazione che dovesse essere approvata dall'Ente, inammissibilità già di per sé evidente stante anche l'intervenuta delibera della Sezione del controllo, precedente anche alla menzionata previsione normativa.

Passando ai motivi di ricorso di cui alle lett. A, B, C e D, tutti da ritenersi infondati - ove si esprimono doglianze in relazione al fatto che l'Ente ha in corso l'esame, presso la Commissione ministeriale, del piano di riequilibrio come da ultimo rimodulato ai sensi dell'articolo 1, comma 434, della legge n. 232 del 2016 (che ha sostituito l'intero comma 714 dell'art. 1 della l. n. 208/2015) con la deliberazione consiliare n. 18/2017, di talchè non si poteva accertare il mancato conseguimento degli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio originario, dovendosi attendere l'esito di tale valutazione e la Sezione del controllo successivamente esaminarlo - devesi rilevare, fermo restando le condivisibili affermazioni al riguardo della Sezione di controllo basate sulle delibere di orientamento della Sezione delle Autonomie (n. 36/2016 e 9/2017), che, al riguardo e su una fattispecie sostanzialmente analoga, si sono espresse codeste SS.RR. in speciale

composizione con la recentissima sent. n. 25 del 18 settembre 2018 affermando che *“Alla luce della condivisibile interpretazione della Sezione delle Autonomie [delib. n. 9/2017], ritengono queste Sezioni riunite che, in pendenza dell’esame del piano riformulato o rimodulato ai sensi delle disposizioni sopra citate [commi 724 e 714-bis della l. n. 208/2015], rimane immutata la competenza delle Sezioni regionali di controllo di verificare la situazione finanziaria complessiva dell’ente ed il rispetto degli obiettivi intermedi del piano originario, dovendosi escludere soltanto che abbia rilevanza il mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi qualora sia dovuto ai motivi che hanno determinato la riformulazione/rimodulazione del piano originario [ovvero le finalità previste dalla citate disposizioni, maggior disavanzo da riaccertamento dei residui il comma 714 e l’insorgenza di debiti fuori bilancio sorti anteriormente all’adozione dell’originario piano di riequilibrio, ma non conoscibili dall’ente medesimo, il comma 714-bis]. Ed ancora “A tale risultato queste Sezioni riunite pervengono osservando che il piano di riequilibrio finanziario non è un rimedio alternativo alla dichiarazione di dissesto, ma uno strumento volto al ripristino degli equilibri di bilancio per evitare il default dell’ente. Il ricorso al piano di riequilibrio presuppone un disequilibrio strutturale del bilancio, che si sostanzia nell’incapacità di adempiere alle proprie obbligazioni a causa della mancanza di risorse effettive per la copertura delle spese, alla quale solitamente si accompagna la grave carenza o la mancanza di liquidità. Tale squilibrio è strutturale in quanto l’ente non può porvi rimedio attraverso gli strumenti ordinariamente previsti dagli artt. 188, 193 e 194 TUEL, e, se trascurato, può provocare il dissesto finanziario.”(...) “Orbene, se i controlli di*

regolarità e legittimità contabile sono stati attribuiti alla Corte dei conti al fine di prevenire squilibri di bilancio, sarebbe irrazionale farli venir meno in pendenza dell'istruttoria sul piano di riequilibrio, giacché la continuità della gestione amministrativa e degli esercizi finanziari esclude che la situazione finanziaria dell'ente si cristallizzi alla data di presentazione del piano o della sua rimodulazione/riformulazione, potendosi evolvere in senso positivo, o in senso negativo, migliorando o peggiorando lo squilibrio. In quest'ultimo caso una situazione di squilibrio strutturale si può facilmente trasformare in default finanziario a causa dell'impossibilità di riequilibrare il bilancio con il conseguente obbligo di dichiarare il dissesto.”.

Considerato anche il frequente mancato rispetto da parte della Commissione ministeriale del “*termine di sessanta giorni previsto per l'esame del piano, con il conseguente rallentamento di tutta la fase procedimentale successiva, (...) una stasi totale dei controlli finanziari della Corte dei conti comporterebbe un uso distorto e dilatorio dell'istituto, con una procrastinazione della dichiarazione di dissesto anche in conclamata presenza dei suoi presupposti, diluendo in un ampio arco di tempo soluzioni che andrebbero immediatamente attuate e si porrebbe in contrasto, oltre che con il principio costituzionale di tutela degli equilibri di bilancio (art. 81 primo comma e 97, primo comma Cost) anche con quello di buon andamento dell'amministrazione, sancito dall'art. 97, secondo comma Cost., (...)”.* E dunque, “*esonere dal controllo proprio quegli enti che si trovano in una situazione finanziaria di squilibrio strutturale che potrebbe causarne il dissesto, potrebbe consentire a questi*

enti di violare, per un periodo di tempo indefinito, il principio costituzionale dell'equilibrio di bilancio."

Passando ai motivi di cui alle lett. E, F, G, I, L e M, anch'essi da ritenersi palesemente infondati, ci si duole delle argomentazioni della Sezione del controllo sulla situazione finanziaria, richiamandosi all'uopo la relazione del Ragioniere generale del Comune del 19 settembre 2018. Orbene, al riguardo, si rileva come la menzionata relazione sia del tutto inconferente, richiamando il contenuto delle precedenti deduzioni offerte dall'Ente in sede di istruttoria e già esaminate e valutate dalla Sezione, dovendosi, pertanto, richiamare le affermazioni puntuali esposte da quest'ultima, ed evidenziate in sintesi anche nella parte fattuale della presente memoria, che sono dimostrative dell'infondatezza delle doglianze avanzate dal ricorrente.

La Sezione ha evidenziato numerose criticità e fattori di squilibrio, emergendo marcate difficoltà nella capacità di riscossione delle entrate, cui sono seguite le persistenti difficoltà di cassa avvalorate dal ricorso sistematico alle anticipazioni di tesoreria non restituite al termine dell'esercizio finanziario; occorre rilevare che l'iniezione di liquidità ad opera delle anticipazioni di cassa erogate non ha determinato, si ritiene, un deciso miglioramento nella gestione in conto residui dei pagamenti, non rilevandosi un importante aumento del trend di smaltimento dei residui passivi. Inoltre, tali anticipazioni, richieste successivamente all'approvazione del piano di risanamento hanno comportato, oltre alla restituzione del capitale, un non indifferente onere accessorio per interessi.

Parimenti, sussiste una massa ingente di debiti fuori bilancio da riconoscere pari, al 31/7/2017, ad € 82,1 milioni e da finanziare, al 5/12/2017, per € 118.911.958,00, cui si aggiunge l'esistenza di passività potenziali da

contenzioso, il cui potenziale rischio finanziario è aggravato dalla mancata costituzione del fondo rischi, che si attestano, al 31/12/2015, in giudizi pendenti per un valore di poco superiore ai 600 mln. di euro. A ciò si aggiunge la mancata costituzione dell'accantonamento in un fondo vincolato delle perdite da società partecipate (art. 1, commi 551 e 552, l. n. 147/2013) e l'ingente situazione debitoria verso le società partecipate (all'incirca € 68 mln compreso il debito da riconoscere verso la soc. Sidra) oltre al continuo aumento del disavanzo di amministrazione.

La valutazione della situazione economico - finanziaria dell'ente effettuata in una visione complessiva e globale, aggiornata e non limitata a meri riscontri contabili volti a verificare il solo perseguimento degli obiettivi periodici fissati al momento della redazione del piano di riequilibrio, ha consentito l'emersione di criticità che hanno posto in evidenza la grave violazione di norme e principi contabili oltre all'inadempimento degli obiettivi prefissati dal piano approvato, venendo in rilievo una grave condizione di precarietà in grado di compromettere irrimediabilmente non solo la sostenibilità finanziaria del piano ma anche la possibilità di potere perseguire gli obiettivi generali di risanamento, di talchè sono anche da ritenersi configurati i presupposti per la procedura di dissesto ai sensi dell'art. 244 del Tuel.

Del resto, il piano è stato basato su previsioni ampiamente sottostimate, con un saldo da finanziare di € 526 mln da assorbirsi in dieci anni (2013/2022), essendo infatti venute in rilievo ulteriori passività per 485 mln di euro che comportano una complessiva situazione finanziaria in termini di passività pressochè raddoppiata, attestandosi di poco sopra i 1000 mln di euro.

Infine, anche il motivo di ricorso di cui alla lett. H, afferente la sostenuta illegittimità della delibera del controllo ove questa non ha riconosciuto la legittimità della deliberazione consiliare n. 18/2017 con riguardo all'iter procedurale seguito dall'Ente, è da ritenersi palesemente inconferente oltrechè infondato sia in quanto l'inconferenza deriva dal fatto che trattasi di un obiter dictum che non ha avuto alcuna rilevanza in ordine al deliberato assunto dalla Sezione sia poiché l'infondatezza è dettata dalla chiara constatazione che la deliberazione consiliare n. 18 del 2017 riporta la data del 2 giugno, ovvero la rimodulazione del piano è stata approvata oltre il termine, da ritenersi correttamente perentorio sulla scorta di quanto ritenuto da codeste SS.RR. (sent. n. 25/2016 e 1/2017), normativamente previsto del 31 maggio 2017, dovendo l'intero iter approvativo, comprensivo delle varie sedute consiliari, concludersi entro e non oltre tale data.

CONCLUSIONI

Il sottoscritto Pubblico Ministero, per tutte le ragioni esposte in parte motiva, chiede che, disattesa ogni contraria istanza, venga respinto perché infondato il ricorso in epigrafe, e, che, per l'effetto, venga confermata la deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Regione Sicilia n. 153 del 23 luglio 2018.

Roma, 29 ottobre 2018

IL VICE PROCURATORE GENERALE

(Marco Boncompagni)



