



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza pubblica del 13 febbraio 2023 composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Adriana LA PORTA	Consigliere
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario - relatore
Antonio TEA	Referendario
Giuseppe VELLA	Referendario
Massimo Giuseppe URSO	Referendario
Emanuele MIO	Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, primo comma, 100, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la deliberazione adottata dalle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 recante il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 5, comma 1, lett. a, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*);

VISTO l'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*), concernente *Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche*;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*), e, in particolare, gli artt. 243-bis e ss. in materia di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (*Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42*);

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2012/INPR del 20 dicembre 2012 e n. 5/SEZAUT/2018/INPR del 10 aprile 2018, recanti le *Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza* (art. 243-quater del TUEL);

VISTA la deliberazione n. 18 del 13 giugno 2017 del Consiglio comunale di Ustica (PA) concernente l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis del TUEL (prot. Cdc n. 6127 del 26 giugno 2017);

VISTA la relazione finale redatta dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, trasmessa con nota del Ministero dell'Interno, n. 38535 del 29 marzo 2022 (prot. Cdc n. 2510 del 29 marzo 2022);

VISTA la deliberazione istruttoria n. 82/2022/PRSP del 13 maggio 2022 di questa Sezione di controllo che ha disposto l'acquisizione di ulteriori elementi conoscitivi ad integrazioni di aspetti reputati rilevanti ai fini del giudizio conclusivo;

VISTA la nota prot. n. 6419 del 2022 del Comune di Ustica, in risposta alla sopraindicata deliberazione istruttoria (prot. Cdc n. 7722 del 24 ottobre 2022);

VISTA la deliberazione n. 2/2023/PRSP del 18 gennaio 2023 con cui la Sezione di controllo ha approvato la relazione del Magistrato istruttore e ha disposto il contraddittorio con il Comune di Ustica;

VISTA la relazione del Magistrato istruttore n. 451 del 18 gennaio 2023, relativa alla conclusione dell'istruttoria sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Ustica;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 12 del 25 gennaio 2023 di convocazione e composizione della Sezione per l'odierna adunanza pubblica;

ESAMINATE le memorie a firma del Sindaco del Comune di Ustica (prot. Cdc n. 1523 del 9 febbraio 2023) e del Presidente del Consiglio comunale (prot. Cdc n. 1482 del 8 febbraio

2023), nonché la relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria (prot. Cdc n. 1507 del 9 febbraio 2023);

UDITO il relatore, Primo Referendario Tatiana Calvitto;

UDITI, per il Comune di Ustica, l'Assessore al Bilancio, dott. Vincenzo Bruno, su delega del Sindaco, il Presidente del Consiglio Comunale, dott. Francesco Maria D'Arca, e l'organo di revisione, dott. Emanuele Bologna

ha adottato la seguente

#### DELIBERAZIONE

Ritenuto e considerato in

#### FATTO E DIRITTO

#### **1. Premessa: l'iter del Piano di riequilibrio e l'istruttoria ministeriale.**

**1.1.** Con nota n. 38535 del 29 marzo 2022 (prot. Cdc n. 2510 del 29 marzo 2022), ai fini del procedimento previsto dall'art. 243-*quater*, comma 1, del TUEL, il Ministero dell'Interno - Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali ha trasmesso a questa Sezione di controllo la relazione conclusiva sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale adottato dal Comune di Ustica (PA), approvata nella seduta del 28 febbraio 2022 e priva della documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria.

Al fine di una maggiore comprensione delle diverse fasi che hanno interessato la presente procedura di riequilibrio finanziario, saranno illustrate, in sintesi, le circostanze più rilevanti.

**1.2.** Con deliberazione n. 39/PRSP/2017, depositata il 7 febbraio 2017, questa Sezione di controllo, nell'esaminare il rendiconto dell'esercizio finanziario 2014 e il bilancio di previsione dell'esercizio 2015, individuava evidenti profili di criticità finanziaria a fronte dei quali disponeva, a norma dell'art. 148-*bis*, comma 3, del TUEL, l'adozione di misure correttive nel termine di 60 giorni.

In particolare, si accertava:

*a)* il disavanzo della gestione di competenza di euro 79.096,64 cui era data integrale copertura attraverso l'utilizzo del risultato di amministrazione;

*b)* in relazione al riaccertamento straordinario dei residui *ex* d.lgs. n. 118 del 2011

(delibera di Giunta comunale n. 45 del 5 settembre 2015), la mancanza degli allegati obbligatori nn. 5/1 e 5/2 relativi alla determinazione del fondo pluriennale vincolato e del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, e, più specificamente, l'errata quantificazione del FPV, peraltro di importo negativo (euro -860.897,16);

c) la sussistenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti alla chiusura dell'esercizio per euro 520.000;

d) passività potenziali da contenzioso, per sentenze e provvedimenti giudiziari non ancora esecutivi, pari a circa euro 370.000, in relazione alle quali l'Ente non aveva effettuato accantonamenti prudenziali.

**1.3.** Il Comune di Ustica adottava il piano di riequilibrio finanziario pluriennale all'esame (d'ora in avanti, il PRFP o il Piano) con deliberazione del Consiglio comunale n. 18 del 13 giugno 2017, dichiarata immediatamente esecutiva e trasmessa a questa Sezione con p.e.c. del 23 giugno 2017 (prot. Cdc n. 6127 del 26 giugno 2017), nel rispetto dei termini perentori prescritti dall'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL, ossia entro il limite di novanta giorni dal momento della decisione di ricorso alla procedura di riequilibrio, assunta dal medesimo organo assembleare con deliberazione n. 8 del 16 marzo 2017, dichiarata immediatamente esecutiva e trasmessa con p.e.c. del 21 marzo 2017 (prot. Cdc n. 3298 del 23 marzo 2017).

La deliberazione di approvazione era priva del parere dell'organo di revisione richiesto dall'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL.

**1.4.** Al momento dell'adozione del Piano (13 giugno 2017), l'ultimo rendiconto deliberato dall'Ente era risalente all'esercizio finanziario 2015, nonostante la consumazione del termine per l'approvazione del documento consuntivo della gestione 2016 (30 aprile 2017). Quest'ultimo atto era esaminato dall'organo consiliare a distanza di un notevole lasso di tempo, con la deliberazione n. 27 del 21 dicembre 2018, come da informazioni desunte dalla citata relazione ministeriale.

La relazione/questionario sul rendiconto finanziario 2016, redatta ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, non è stata trasmessa a questa Sezione, con inevitabile impedimento al regolare svolgimento delle funzioni di controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente.

**1.5.** Contestualmente all'approvazione della procedura di riequilibrio, l'organo consiliare approvava, con ritardo sui termini di legge, il bilancio di previsione relativo al triennio

2016/2018 (deliberazione n. 17 del 13 giugno 2017), in merito al quale l'organo di revisione economico-finanziaria manifestava il proprio parere negativo, informandone anche la Sezione con nota del 19 giugno 2017 (prot. Cdc n. 6043 del 20 giugno 2017). All'interno del medesimo atto, quest'ultimo comunicava la mancata sottoposizione del Piano al proprio vaglio (circostanze ribadite nella successiva nota acquisita dalla Sezione, prot. Cdc n. 10778 del 23 novembre 2017).

**1.6.** Successivamente all'approvazione del Piano, questa Sezione esaminava il rendiconto dell'esercizio finanziario 2015 e il bilancio di previsione per il triennio 2016/2018 con la deliberazione n. 174/PRSP/2017, depositata il 24 ottobre 2017, e si pronunciava in maniera dubitativa in merito all'entità del saldo della parte disponibile del risultato di amministrazione a chiusura dell'esercizio 2015, negativo per euro -355.370,80, evidenziando, quanto agli aspetti di maggiore rilevanza, i seguenti profili di criticità finanziaria:

a) errata quantificazione della cassa vincolata;

b) quota inestinta dell'anticipazione di tesoreria per euro 247.170,11;

c) pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate nella misura di euro 220.746,54 su complessivi pignoramenti di euro 231.632,35;

d) sottostima del risultato di amministrazione per effetto della esiguità del *Fondo rischi contenzioso* (euro 70.094,40) rispetto all'ammontare delle passività potenziali (euro 599.104,83) e il mancato accantonamento delle perdite accumulate dalla società IMED all'interno dell'apposito *Fondo perdite società partecipate*;

e) presenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti per euro 586.844,28;

f) indicatore di tempestività dei pagamenti pari a 117 giorni, di gran lunga superiore alla soglia minima prevista dall'ordinamento;

g) reiterata mancata dimostrazione della conciliazione crediti e debiti reciproci nei confronti degli organismi partecipati, stante la mancata allegazione della nota prevista dall'art. 11, comma 6, lettera j, del d.lgs. n. 118 del 2011.

Quanto al bilancio di previsione per il triennio 2016/2018, il Collegio evidenziava il parere non favorevole rilasciato dall'organo di revisione, specialmente con riferimento alle anomalie relative alla costituzione del FPV.

In particolare, l'organo di revisione riscontrava quanto a seguire:

a) non corretta applicazione dell'art. 183, comma 3, del TUEL in ordine al FPV riferito ai lavori pubblici, per mancata evidenza delle spese in conto capitale nella quota del relativo FPV;

b) non corretta formulazione dei cronoprogrammi di spesa in ordine alla reimputazione di residui passivi coperti dal FPV;

c) mancata specificazione dell'esigibilità dei residui passivi coperti da FPV negli esercizi 2016, 2017 e 2018.

La Sezione, inoltre, si riservava «ogni più ampia ed approfondita valutazione nel più generale contesto dello scrutinio sulla congruenza del piano ai fini del riequilibrio».

**1.7.** Nel corso dell'esame del Piano da parte della competente Commissione ministeriale, in considerazione della richiesta di quest'ultima di aggiornare lo schema istruttorio in conformità alle *Linee guida* deliberate, nel frattempo, dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR), il Comune di Ustica ha adottato la deliberazione consiliare n. 2 del 2 febbraio 2022 (prot. Cdc n. 1806 del 4 marzo 2022), la quale reca ad oggetto "*Approvazione rimodulazione Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale*", sulla base della proposta di "*attualizzazione dei dati finanziari*" del Segretario comunale, corredata dal parere favorevole dell'organo di revisione (d'ora in avanti, la "versione aggiornata dello schema istruttorio del Piano").

## **2. *L'istruttoria ministeriale e della Sezione di controllo.***

**2.1.** All'esito della fase istruttoria di competenza, la citata Commissione ministeriale, dopo avere ricostruito i diversi passaggi dell'iter procedimentale e descritto lo specifico contenuto delle richieste di chiarimenti e documenti integrativi, ha così rassegnato le proprie considerazioni conclusive: «*Ferma restando la competenza della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sulla valutazione della idoneità e congruenza delle misure di risanamento dall'ente nel piano, rispetto all'obiettivo del riequilibrio economico finanziario, si ritiene per quanto osservato nel corpo della presente relazione che il Comune di Ustica (PA) ha presentato un piano di riequilibrio non completamente in linea con i contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento, con le indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti e alle richieste istruttorie*».

**2.2.** Ai fini della decisione sull'approvazione o sul diniego del Piano, a norma dell'art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL, questa Sezione di controllo, con deliberazione n. 82/2022/PRSP del 13 maggio 2022, ha ritenuto necessario procedere all'acquisizione di ulteriori elementi

conoscitivi a integrazione di aspetti reputati rilevanti ai fini del giudizio conclusivo, specialmente in ragione della necessità di una valutazione della situazione attuale in cui versa l'Ente, da svolgersi a mezzo dell'analisi delle informazioni di carattere finanziario scaturenti dall'attività di programmazione, previsione, gestione e rendicontazione *medio tempore* posta in essere.

L'eventualità di un incidente istruttorio si presenta in linea con gli orientamenti espressi dalla Sezione delle Autonomie nella risoluzione di una questione di massima: «*Alla questione posta va data soluzione nel senso che la Sezione regionale di controllo, se, ai fini della formulazione del giudizio conclusivo sul piano di riequilibrio, dovesse ravvisare anche alla luce dei criteri e dei parametri delle Linee-guida ex art. 243-quater del TUEL, la necessità di approfondimenti cognitivi necessari a rendere esplicito e chiaro il valore della congruenza, ai fini del riequilibrio, delle misure riportate nel piano, in ciò non può ritenersi pregiudicata dalle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale della commissione, disponendo degli ordinari poteri cognitivi ed istruttori propri*» (deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013).

Il Comune di Ustica ha riscontrato le accennate esigenze istruttorie, a mezzo dei chiarimenti e delle integrazioni documentali pervenute con nota prot. n. 6419 del 2022 (prot. Cdc n. 7722 del 24 ottobre 2022), dopo avere sollecitato, in due diverse circostanze, la concessione di termini più lunghi per gli adempimenti richiesti dalla Sezione, rispetto all'iniziale periodo di 60 giorni previsto dalla citata deliberazione istruttoria (nota prot. n. 3522 del 17 giugno 2022 acquisita con prot. Cdc n. 4803 in pari data; nota prot. n. 5478 del 12 settembre 2022 acquisita con prot. Cdc n. 6499 in pari data). I maggiori termini richiesti per il deposito sono stati accordati con distinti atti del Presidente della Sezione di controllo (note prot. Cdc n. 4998 del 1° luglio 2022 e n. 6724 del 19 settembre 2022).

**2.3.** Ai fini del contraddittorio fissato per l'odierna adunanza, sono state depositate le memorie a firma del Sindaco del Comune di Ustica (prot. Cdc n. 1523 del 9 febbraio 2023) e del Presidente del Consiglio comunale (prot. Cdc n. 1482 del 8 febbraio 2023), nonché la relazione dell'organo di revisione economico-finanziaria (prot. Cdc n. 1507 del 9 febbraio 2023).

### **3. *Il contenuto del Piano: durata, massa passiva e misure di risanamento.***

**3.1.** Il Piano deliberato dal Comune di Ustica nel 2017, redatto sullo schema delle *Linee guida* approvate dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, si sviluppa su un arco temporale di anni 10, con decorrenza

dall'esercizio finanziario 2017 e con termine finale nel 2026 e, ai fini del risanamento finanziario, non prevede la fruizione dell'anticipazione a valere sul *Fondo di rotazione* disciplinato dall'art. 243-ter del TUEL.

Occorre soffermarsi brevemente sulla composizione delle passività e sulle misure di risanamento individuate dall'Ente.

**3.2.** Sotto il primo aspetto, il Piano, nell'indicare una massa passiva totale di 805.502,15:

- registra la presenza di un disavanzo di amministrazione di euro -355.370,79 in base all'ultimo rendiconto della gestione (esercizio 2015) approvato al momento del ricorso alla procedura di riequilibrio (deliberazione consiliare n. 18 del 2017, Sezione II del Piano, § 2. *Ripiano del disavanzo*, pag. 39);

- annota la presenza di debiti fuori bilancio per euro 450.131,36 (deliberazione consiliare n. 18 del 2017, Sezione I, § 9. *Debiti fuori bilancio e passività potenziali*, pagg. 22-23-24; Sezione II § 3. *Ripiano dei debiti fuori bilancio*, pag. 40).

**3.3.** In ordine alle misure di risanamento, dagli specifici contenuti del Piano si ricava quanto segue.

**3.3.1.** In relazione al complessivo disavanzo di euro -355.370,79, sono individuate le seguenti coperture nel periodo 2016-2018: euro 301.634,69 nell'anno 2016 ed euro 26.868,05 per ciascuno degli esercizi 2017 e 2018 (deliberazione consiliare n. 18 del 2017, Sezione II, § 2. *Ripiano del disavanzo*, pag. 39).

TABELLA N. 1 - MODULAZIONE RIPIANO DEL DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE  
(DELIBERAZIONE CONSILIARE N. 18 DEL 2017)

DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE ALLA DATA DEL 31.12.2015	RIPIANO DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE			
	2016	2017	2018	2019-2026
355.370,79				
QUOTA DI RIPIANO PER ANNO	301.634,69	26.868,05	26.868,05	0
DISAVANZO RESIDUO	53.736,10	26.868,05	0	0

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO SU DATI DEL PRFP

**3.3.2.** L'Ente ha programmato di sostenere il ripiano dei debiti fuori bilancio di euro 450.131,36 attraverso le risorse correnti di bilancio entro un arco temporale di anni dieci, a quote costanti di euro 45.013,13, dal 2017 al 2026 (deliberazione consiliare n. 18 del 2017, Sezione II, § 3. *Ripiano dei debiti fuori bilancio*, pag. 40).



TABELLA N. 2 - MODULAZIONE DEL RIPIANO DEI DEBITI FUORI BILANCIO  
(DELIBERAZIONE CONSILIARE N. 18 DEL 2017)

RIPIANO DEI DEBITI FUORI BILANCIO		
PERIODO	2017-2026 (ANNI 10)	TOTALE
IMPORTO ANNUALE	45.013,13	<b>450.131,30</b>

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO SU DATI DEL PRFP

**3.3.3.** Ai fini del risanamento, è stato determinato il conseguimento dell'equilibrio economico-finanziario di parte corrente e di parte capitale secondo l'andamento descritto nelle tabelle a seguire (deliberazione consiliare n. 18 del 2017, Sezione II, § 1.2. *Equilibrio di parte corrente e di parte capitale*, pagg. 37-38).

TABELLA N. 3 - MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO PERIODO 2017-2021  
(DELIBERAZIONE CONSILIARE N. 18 DEL 2017)

EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE	MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO					
	ANNO	2017	2018	2019	2020	2021
ENTRATE TITOLO I		1.001.851,30	991.475,48	991.475,48	991.475,48	991.475,48
ENTRATE TITOLO II		1.293.758,25	1.284.724,38	1.284.724,38	1.284.724,38	1.284.724,38
ENTRATE TITOLO III		687.110,00	667.110,00	667.110,00	667.110,00	667.110,00
<b>TOTALE ENTRATE TITOLI I-II-III (A)</b>		<b>2.982.719,55</b>	<b>2.943.309,86</b>	<b>2.943.309,86</b>	<b>2.943.309,86</b>	<b>2.943.309,86</b>
SPESE TITOLO I (B)		2.771.124,46	2.720.471,77	2.734.536,99	2.723.128,58	2.710.043,25
SPESE RIMBORSO PRESTITI (C) PARTE TITOLO IV		227.598,00	238.841,00	251.643,83	263.052,24	276.137,57
<b>DIFFERENZA DI PARTE CORRENTE (D=A-B-C)</b>		<b>-16.002,91</b>	<b>-16.002,91</b>	<b>-42.870,96</b>	<b>-42.870,96</b>	<b>-42.870,96</b>
COPERTURA DISAVANZO (E)		26.868,05	26.868,05	0	0	0
ENTRATE TITOLO IV DESTINATE A SPESE CORRENTI (F)		42.870,96	42.870,96	42.870,96	42.870,96	42.870,96
<b>EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (G=D-E+F)</b>		<b>-0,00</b>	<b>-0,00</b>	<b>-0,00</b>	<b>-0,00</b>	<b>-0,00</b>

EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE	MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO					
	ANNO	2017	2018	2019	2020	2021
ENTRATE TITOLO IV (A)		2.807.636,10	199.870,96	199.870,96	199.870,96	199.870,96
SPESE TITOLO II (B)		2.824.765,14	217.000,00	217.000,00	217.000,00	217.000,00
FPV - SPESE INVESTIMENTO (C)		60.000,00	60.000,00	0	0	0
<b>DIFFERENZA DI PARTE CAPITALE (D=A-B+C)</b>		<b>42.870,96</b>	<b>42.870,96</b>	<b>-17.129,04</b>	<b>-17.129,04</b>	<b>-17.129,04</b>
ENTRATE IN C/CAPITALE DA DESTINARE A SPESA CORRENTE		42.870,96	42.870,96	42.870,96	42.870,96	42.870,96

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO SU DATI DEL PRFP

TABELLA N. 4 - MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO PERIODO 2022-2026  
(DELIBERAZIONE CONSILIARE N. 18 DEL 2017)

EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE	MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO				
	ANNO	2022	2023	2024	2025
ENTRATE TITOLO I	991.475,48	991.475,48	991.475,48	991.475,48	991.475,48
ENTRATE TITOLO II	1.284.724,38	1.284.724,38	1.135.147,00	1.123.992,10	1.147.207,50
ENTRATE TITOLO III	667.110,00	667.110,00	667.110,00	667.110,00	667.110,00
<b>TOTALE ENTRATE TITOLI I-II-III (A)</b>	<b>2.943.309,86</b>	<b>2.943.309,86</b>	<b>2.793.732,48</b>	<b>2.782.577,58</b>	<b>2.805.792,98</b>
SPESE TITOLO I (B)	2.742.072,67	2.730.238,14	2.720.471,77	2.720.471,77	2.720.471,77
SPESE RIMBORSO PRESTITI (C) PARTE TITOLO IV	244.108,15	255.942,68	116.131,60	104.976,77	128.192,17
<b>DIFFERENZA DI PARTE CORRENTE (D=A-B-C)</b>	<b>-42.870,96</b>	<b>-42.870,96</b>	<b>-42.870,89</b>	<b>-42.870,96</b>	<b>-42.870,96</b>
COPERTURA DISAVANZO (E)	0	0	0	0	0
ENTRATE TITOLO IV DESTINATE A SPESE CORRENTI (F)	42.870,96	42.870,96	42.870,96	42.870,96	42.870,96
<b>EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (G=D-E+F)</b>	<b>-00</b>	<b>-0,00</b>	<b>0,07</b>	<b>-00</b>	<b>-00</b>

EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE	MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO				
	ANNO	2022	2023	2024	2025
ENTRATE TITOLO IV (A)	199.870,96	199.870,96	199.870,96	199.870,96	199.870,96
SPESE TITOLO II (B)	217.000,00	217.000,00	217.000,00	217.000,00	217.000,00
FPV - SPESE INVESTIMENTO (C)	0	0	0	0	0
<b>DIFFERENZA DI PARTE CAPITALE (C=A-B)</b>	<b>-17.129,04</b>	<b>-17.129,04</b>	<b>-17.129,04</b>	<b>-17.129,04</b>	<b>-17.129,04</b>
ENTRATE IN C/CAPITALE DA DESTINARE A SPESA CORRENTE	42.870,96	42.870,96	42.870,96	42.870,96	42.870,96

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO SU DATI DEL PRFP

Dalla lettura dei prospetti relativi al raggiungimento dell'equilibrio di bilancio lungo il periodo di attuazione del Piano, si ricava che, in ciascuno degli esercizi ricadenti nell'intervallo 2019-2026, il livello programmato delle spese in conto capitale (euro 217.000) è superiore a quello delle corrispondenti entrate (euro 199.870,96), realizzando un permanente disequilibrio per euro -17.129,04.

Quanto alla pianificazione dell'equilibrio di parte corrente, da conseguire mediante il costante utilizzo di entrate in conto capitale derivanti da contributi per rimborso prestiti, per l'importo annuo di euro 42.870,96, il Comune di Ustica - in base alle informazioni acquisite in istruttoria (nota n. 6419/2022, punto C.1.a.) - è beneficiario di un contributo annuale, erogato con regolarità, proveniente dal bilancio della Regione siciliana, e, specificamente, finanziato attraverso le risorse del *Fondo per investimenti*, destinate al pagamento delle quote capitale delle rate di ammortamento dei mutui accesi dai comuni per il finanziamento di spese di investimento a norma dell'art. 6, commi 5 e 6, della legge regionale 28 gennaio 2014, n. 5 (Disposizioni programmatiche e correttive per l'anno 2014. Legge di stabilità regionale).

**3.3.4.** Per il ripiano delle passività, in linea generale, l'Ente punta prevalentemente sulla crescita delle entrate proprie, attraverso la rideterminazione in aumento delle aliquote e delle tariffe di tributi e cespiti patrimoniali, perseguendo, in particolare, le seguenti azioni (deliberazione consiliare n. 18 del 2017, Sezione II, § 1.1., pagg. 32-36):

- *azione 1:* adeguamento delle tariffe per il servizio idrico integrato nell'anno 2017 (deliberazione n. 11 del 10 febbraio 2017), per il valore annuale costante di euro 177.911,58 e con un gettito stimato in euro 400 mila rispetto ai consumi dell'anno 2016;

- *azione 2:* incremento delle tariffe del canone di occupazione di spazi e aree pubbliche-COSAP (deliberazione n. 14 del 3 marzo 2017), per il valore annuale costante di euro 15.045,62 e con un gettito stimato in euro 34.000,00;

- *azione 3:* aggiornamento delle aliquote per l'Imposta Unica Comunale (IMU-TARI-TASI) (deliberazione n. 11 del 29 marzo 2017), per il valore annuale costante di euro 66.000 per l'IMU e di euro 98.000 per la TARI, rispetto al ruolo emesso di euro 208.657,00 nel 2016 in relazione a quest'ultimo tributo;

- *azione 4:* attività di recupero dell'evasione tributaria ICI/IMU, per il valore annuale costante di euro 100.000. Il Comune informa che, per l'evasione riferita agli anni d'imposta 2012-2014, sono stati emessi avvisi di accertamento per euro 231.603.

**3.3.5.** Per fronteggiare, altresì, il rischio di passività da contenzioso, l'Ente prevede l'effettuazione dei seguenti accantonamenti: euro 141.074,98 nel 2016; euro 187.671,04 nel 2017 ed euro 186.563,16 nel 2018 (*azione 5*).

**3.4.** Sul fronte della spesa, il Comune ha programmato la contrazione di quella relativa al personale, attraverso la rinuncia al conferimento di un incarico a tempo pieno per la figura del Segretario comunale in favore di un incarico a scavalco, con un risparmio annuale stimato in euro 56.000 (deliberazione consiliare n. 18 del 2017, Sezione II, § 9.2., pag. 45).

**3.5.** Come più sopra illustrato, al fine di esaudire la richiesta, proveniente dalla competente Commissione ministeriale, di conoscere l'evoluzione della situazione finanziaria e di procedere all'aggiornamento dello schema istruttorio, in conformità alle *Linee guida* deliberate, nel frattempo, dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR, il Comune di Ustica ha adottato la deliberazione consiliare n. 2 del 2 febbraio 2022, avente quale oggetto "*Approvazione rimodulazione Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale*".

### 3.5.1. In base al novellato schema istruttorio, l'Ente:

- individua un "disavanzo tecnico", pari a complessivi euro 244.583,79, da ripianare in due annualità (euro 185.715,18 nell'anno N ed euro 58.868,71 nell'anno N+1; deliberazione consiliare n. 2 del 2022, Sezione II, § 2.2. *Cronoprogramma di rientro dell'intero disavanzo di amministrazione dell'Ente*, pagg. 37-38);

- quantifica debiti fuori bilancio per complessivi euro 1.700.000, di cui prevede il pagamento in due annualità (euro 800.000 nell'anno N+1 ed euro 900.000 nell'anno N+2; deliberazione consiliare n. 2 del 2022, Sezione II, § 3. *Ripiano dei debiti fuori bilancio*, pagg. 39-40), indicando, quale unica e necessaria misura di copertura, l'accensione di un mutuo presso Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., in deroga ai limiti previsti dall'art. 204, comma 1, del TUEL. Il Comune ha programmato l'avvio delle procedure di transazione con i creditori, con conseguente riconoscimento dei debiti fuori bilancio, solo all'esito della conclusione delle determinazioni della Sezione di controllo;

- in merito alle entrate, prevede: a) un ulteriore adeguamento delle tariffe per il servizio idrico integrato del 25%, per il valore annuale costante di euro 72.000, specificando che nell'anno 2020 è stato emesso un ruolo di euro 290.454; b) la revisione in aumento delle aliquote dell'IMU per alcune tipologie di fabbricati, terreni agricoli e aree fabbricabili, a seguito delle modifiche della normativa tributaria (art. 1, commi da 738 a 783, legge 27 dicembre 2019, n. 160);

- stima una contrazione della spesa annuale di parte corrente per l'ammontare di euro 200.000, in ragione: a) della progressiva diminuzione del personale per cause di quiescenza; b) del ridimensionamento del servizio di minibus; c) dell'esternalizzazione della gestione del servizio idrico e dell'infrastruttura di rete, ivi compresi la potabilizzazione e depurazione delle acque, attraverso l'affidamento in concessione alla società A.M.A.P. S.p.A. (deliberazione consiliare n. 2 del 2022, Sezione II, § 9. *Dimostrazione dell'equilibrio finale*, pag. 43).

TABELLA N. 5 - MODULAZIONE DEL RIPIANO DEL DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE  
(DELIBERAZIONE CONSILIARE N. 2 DEL 2022)

DISAVANZO TECNICO DA RIPIANARE ALLA DATA DEL 31.12.2020	RIPIANO DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE	
	ANNO N	ANNO N+1
244.583,79		
QUOTA DI RIPIANO PER ANNO	185.715,08	58.868,71
DISAVANZO RESIDUO	58.868,71	-00

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO SU DATI DEL PRFP

TABELLA N. 6 - MODULAZIONE DEL RIPIANO DEI DEBITI FUORI BILANCIO  
(DELIBERAZIONE CONSILIARE N. 2 DEL 2022)

RIPIANO DEI DEBITI FUORI BILANCIO							
PERIODO	ANNO N	ANNO N+1	ANNO N+2	ANNO N+3	N...	SUCCESSIVI	TOTALE
IMPORTO	0	800.000,00	900.000,00	0	0	0	1.700.000,00

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO SU DATI DEL PRFP

**3.5.2.** L'Ente, infine, aggiorna i prospetti dell'equilibrio economico-finanziario di parte corrente e di parte capitale, secondo gli schemi a seguire (deliberazione consiliare n. 2 del 2022, Sezione II, § 1.1. *Equilibrio di parte corrente e di parte capitale*, pagg. 30-31).

TABELLA N. 7 - MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO PERIODO 2022-2026  
(DELIBERAZIONE CONSILIARE N. 2 DEL 2022)

EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE	MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO						
	ANNO	2021	2022	2023	ANNO N+3	ANNO N...	SUCCESSIVI
ENTRATE TITOLI I-II-III (A)		3.544.492,89	3.206.845,25	3.201.727,25	0	0	0
ENTRATE TITOLO IV - CONTRIBUTI INVESTIMENTI DESTINATI A RIMBORSO PRESTITI (B)		42.870,60	42.870,60	42.870,60	0	0	0
SPESE TITOLO I (C)		3.356.151,70	2.938.437,14	3.029.697,85	0	0	0
SPESE RIMBORSO PRESTITI PARTE TITOLO IV (D)		377.089,62	370.726,97	325.738,21	327.500,00	330.100,00	336.000,00
<i>DI CUI FAL</i>		125.089,62	118.316,97	110.838,21	103.302,91	95.707,11	88.051,10
COPERTURA DISAVANZO (E)		185.715,08	58.868,71	0	0	0	0
UTILIZZO AVANZO DI AMMINISTRAZIONE PER SPESE CORRENTI (F)		331.592,96	118.316,97	110.838,21	103.302,91	95.707,11	88.051,10
<b>DIFFERENZA DI PARTE CORRENTE (G=A+B-C-D-E+F)</b>		<b>0,05</b>	<b>-00</b>	<b>-00</b>	<b>-224.197,09</b>	<b>-234.392,89</b>	<b>-247.948,90</b>

EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE	MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO						
	ANNO	2021	2022	2023	ANNO N+3	ANNO N...	SUCCESSIVI
ENTRATE TITOLO IV-V-VI (A)		5.791.844,96	896.296,60	960.755,60	0	0	0
SPESE TITOLO II (B)		5.748.974,36	826.426,00	917.885,00	0	0	0
<b>DIFFERENZA DI PARTE CAPITALE (D=A-B+C)</b>		<b>42.870,60</b>	<b>69.870,60</b>	<b>42.870,60</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>
ENTRATE IN C/CAPITALE DA DESTINARE A SPESA CORRENTE		42.870,60	42.870,60	42.870,60	0	0	0

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO SU DATI DEL PRFP

Come già osservato da questa Sezione nella deliberazione istruttoria n. 82 del 2022, in base alla tabella allegata alla deliberazione consiliare n. 2 del 2022, il Comune:

- riduce al solo periodo 2021-2023 la destinazione a spese correnti di entrate in conto capitale derivanti da contributi per rimborso prestiti (euro 42.870,60) ricevuti dalla Regione siciliana a norma del citato art. 6, commi 5 e 6, della legge regionale n. 5 del 2014, mentre, dal 2021 sino alla conclusione del Piano, prevede il conseguimento dell'equilibrio di bilancio di parte corrente mediante l'utilizzo del risultato di amministrazione con una copertura di complessivi euro 847.809,26;

- nel periodo successivo all'esercizio 2023, è inspiegabilmente annullato il livello programmato delle entrate e delle spese di parte corrente, realizzando un permanente disequilibrio;

- non appare intellegibile l'orizzonte temporale di riferimento delle previsioni di riequilibrio, in mancanza della chiara indicazione degli esercizi in cui realizzare il risanamento (l'ultima colonna riporta, infatti, la dizione "successivi").

In conseguenza delle osservazioni della Sezione, il Comune ha modificato i dati finanziari riportati nella tabella del "nuovo schema istruttorio", trasmettendo il prospetto a seguire (in ordine al quale, si riscontrano alcune incongruenze evidenziate con i numeri in colore rosso).

TABELLA N. 8 - MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO PERIODO 2022-2026  
(NOTA N. 6419/2022)

EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE	MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO					
ANNO	2021	2022	2023	2024	2025	SUCCESSIVI
FONDO DI CASSA FINE ESERCIZIO	675.450,90	1.062.211,71				
ENTRATE TITOLI I-II-III (A)	3.556.300,89	3.383.491,82	3.337.049,87	3.282.049,87	3.300.000,00	3.300.000,00
ENTRATE TITOLO IV - CONTRIBUTI INVESTIMENTI DESTINATI A RIMBORSO PRESTITI (B)	42.870,60	32.533,20	32.533,20	32.533,20	32.533,20	32.533,20
RECUPERO DISAVANZO (C)	185.715,08	58.868,71	0	0	0	0
SPESE TITOLO I (D)	3.367.959,75	3.905.649,99	3.172.147,77	3.113.890,80	3.100.000,00	3.100.000,00
SPESE RIMBORSO PRESTITI PARTE TITOLO IV (E)	377.089,62	259.888,76	222.435,30	225.692,27	200.000,00	200.000,00
<i>DI CUI FAL</i>	<i>331.592,96</i>	<i>808.382,44</i>	<i>25.000,00</i>	<i>25.000,00</i>	<i>25.000,00</i>	<i>25.000,00</i>
<b>DIFFERENZA DI PARTE CORRENTE (F=A+B-C-D-E) - CALCOLI COMUNE</b>	<b>-331.592,96</b>	<b>-808.382,44</b>	<b>-25.000</b>	<b>-25.000</b>	<b>-25.000</b>	<b>-25.000</b>
<b>DIFFERENZA DI PARTE CORRENTE (G=A+B-C-D-E) - CALCOLI SEZIONE DI CONTROLLO</b>	<b>-331.592,96</b>	<b>-808.382,44</b>	<b>-25.000,00</b>	<b>-25.000,00</b>	<b>32.533,20</b>	<b>32.533,20</b>
UTILIZZO AVANZO AMM.ZIONE SPESE CORRENTI (H)	331.592,96	783.382,44				
ENTRATE DI PARTE CAPITALE DESTINATE A SPESE CORRENTI IN BASE A SPECIFICHE DISPOSIZIONI DI LEGGE (I)	0	25.000,00	25.000,00	25.000,00	25.000,00	25.000,00
<b>EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (L=F+H+I) - CALCOLI COMUNE</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (L=G+H+I) - CALCOLI SEZIONE DI CONTROLLO</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>57.533,20</b>	<b>57.533,20</b>
EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE	MISURE DI RIEQUILIBRIO ECONOMICO FINANZIARIO					
ANNO	2021	2022	2023	2024	2025	SUCCESSIVI
UTILIZZO AVANZO AMM.ZIONE SPESE C/CAPITALE (M)	0	134.576,40	0	0	0	0
FPV ENTRATA - SPESE C/CAPITALE	0	3.108.532,95	0	0	0	0
ENTRATE TITOLO IV-V-VI (O)	5.791.844,96	3.938.158,49	978.532,84	1.188.032,84	900.000,00	900.000,00
ENTRATE TITOLO IV - CONTRIBUTI INVESTIMENTI DESTINATI A RIMBORSO PRESTITI (P)	42.870,60	32.533,20	32.533,20	32.533,20	32.533,20	32.533,20
ENTRATE DI PARTE CAPITALE DESTINATE A SPESE CORRENTI IN BASE A SPECIFICHE DISPOSIZIONI DI LEGGE (Q)	0	25.000,00	25.000,00	25.000,00	25.000,00	25.000,00
SPESE TITOLO II (R)	5.748.974,36	7.123.734,64	920.999,64	1.130.449,64	842.466,80	842.466,80
<b>EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (S=M+N+O-P-Q-R) - CALCOLI COMUNE</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (T=M+N+O-P-Q-R) - CALCOLI SEZIONE DI CONTROLLO</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>50,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO SU DATI DELLA NOTA N. 6419/2022

#### 4. *Quadro normativo di riferimento e criteri di analisi del Piano.*

Si delinea brevemente il contesto normativo di riferimento, rinviando ad altra parte della successiva trattazione l'eventuale puntuale richiamo di talune disposizioni, quale presupposto logico-giuridico per la risoluzione di specifiche questioni.

Con l'introduzione dell'art. 243-bis del TUEL il legislatore ha inteso plasmare un apposito istituto per gli enti territoriali versanti in una situazione di grave squilibrio finanziario (comma 1) – comunemente individuata come condizione di *pre-dissesto* – il cui risanamento, seppur esorbitante dalle regolari capacità di bilancio, in quanto non rimediabile attraverso le normali procedure individuate dagli artt. 193 e 194 del TUEL, è affidato agli organi ordinari della gestione amministrativa e finanziaria al ricorrere di precisi presupposti di fatto (commi da 6 a 9-bis) e temporali (comma 5-bis), al fine di preservare la continuità nell'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ove l'erogazione non sia stata già inevitabilmente pregiudicata dallo stato di decozione finanziaria.

Il riequilibrio finanziario pluriennale costituisce una fattispecie eccezionale e straordinaria, che, nel panorama dei diversi strumenti per far fronte alle situazioni di squilibrio delle gestioni, si colloca in posizione di *tertium genus* tra la situazione di deficitarietà strutturale (art. 242 TUEL) e il dissesto finanziario (art. 244 TUEL), in quanto preordinato a favorire l'emersione di disavanzi occulti e il progressivo regolare adempimento delle obbligazioni passive attraverso una procedura volta all'attuazione di misure sostenibili e funzionali al proprio auto-risanamento, sotto la costante vigilanza delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti (art. 243-*quater* TUEL).

Secondo l'indirizzo espresso da questa magistratura, il «*favor ri-aequilibrii*» non si pone a regola generale di prevalenza della procedura di riequilibrio su quella di dissesto in quanto costituisce, piuttosto, «*la ratio di una triplice eccezione. La procedura di PRFP, infatti: (a) deroga al tempo ordinario di rientro, ai sensi degli artt. 162, 193 e 194 e, soprattutto, 188 TUEL, con la possibilità del ripiano nei tempi previsti dall'art. 243-bis, comma 5, TUEL; (b) deroga alla "regola" procedurale del dissesto (art. 243-bis, commi 1 e 3, TUEL), che infatti si riepande all'esito di un riscontro negativo da parte della Corte dei conti (art. 243-*quater*, comma 7, TUEL); (c) limita la discrezionalità allocativa degli enti, poiché il PRFP determina un auto-vincolo sui successivi cicli di bilancio. Gli enti in PRFP, infatti, devono annualmente applicare i disavanzi e gli accantonamenti necessari per il rientro dallo squilibrio e raggiungere la riduzione dello stesso a consuntivo [...]*» (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 10 del 2021).



A tutela degli equilibri finanziari futuri, sono disciplinate intense modalità di controllo già nella fase di pianificazione predisposta dall'ente, oltre che nella successiva fase di realizzazione, al fine di riscontrare il rispetto delle rigorose prescrizioni normative atte, da un lato, a regolare gli adempimenti previsti per lo svolgimento della procedura, anche con la prescrizione di termini perentori (art. 243-bis, comma 5, TUEL) e, dall'altro, a determinare i necessari profili contenutistici del Piano, a pena dell'obbligo della dichiarazione di dissesto finanziario nei diversi casi contemplati dall'ordinamento (art. 243-*quater*, comma 7).

In tale prospettiva, il legislatore affida alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti l'espressione di un giudizio di *congruenza* del Piano rispetto alle finalità del riequilibrio (art. 243-*quater*, comma 3, TUEL), che assume a parametro di riferimento «*la conformità (...) alle norme del diritto oggettivo, ad esclusione di qualsiasi apprezzamento che non sia di ordine strettamente giuridico*», in quanto svolgimento di una «*funzione [...] di garanzia dell'ordinamento, di controllo esterno, rigorosamente neutrale e disinteressato (...) preordinato a tutela del diritto oggettivo*» (*ex multis*, Corte costituzionale, sentenza n. 18 del 2019).

Sotto il profilo definitorio, la valutazione in termini di congruenza deve essere declinata alla stregua del principio contabile generale (o postulato) n. 8 che definisce la *congruità* quale «*verifica dell'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti*» e pone due diversi piani d'indagine, da svolgersi in stretta correlazione logica.

Come già affermato da questa Sezione di controllo (deliberazione n. 58/2021/PRSP del 30 marzo 2021), conformandosi agli indirizzi consolidatisi in materia (in particolare, cfr. Sezioni Riunite in speciale composizione, sentenza n. 15 del 2019, e, da ultimo, anche sentenza n. 14 del 2022), il giudizio motivato circa la validità e la potenziale efficacia del Piano, da cui discende l'approvazione dello stesso, deve muovere, in primo luogo, dall'accertamento della rappresentazione veritiera, corretta e attendibile della situazione economico-finanziario e dei conseguenti obiettivi di riequilibrio formulati dall'ente, i quali devono basarsi su informazioni scevre da errori e distorsioni.

La *fase ricognitiva* del piano di riequilibrio presuppone, dunque, il corretto accertamento del dato iniziale della corretta quantificazione del disavanzo e della massa passiva da ripianare, ossia del *deficit*, e costituisce il presupposto per la corretta impostazione contabile e giuridica del Piano stesso, rappresentando l'obiettivo, in termini di risorse straordinarie da recuperare, del risanamento. In base al precetto della *congruenza* gli atti che declinano il ciclo

di bilancio devono connotarsi per una costante coerenza (postulato n. 10), continuità e proporzione tra mezzi e fini, a partire dalla programmazione sino alla rendicontazione, che deve fondarsi su elementi chiari, veridici e affidabili (postulato n. 5).

La *fase programmatica*, invece, si basa su un giudizio valutativo prospettico – rigorosamente esterno e da svolgersi in coerenza con la situazione economico-finanziaria di partenza e alla stregua, di volta in volta, dell'idoneo paradigma normativo – che concerne, in maniera unitaria e complessiva, la sostenibilità delle misure previste rispetto al perseguimento del riequilibrio strutturale dei conti e il rapporto di adeguatezza tra le azioni da realizzare e le risorse disponibili, senza che, nell'espressione di tale giudizio, il giudice contabile si sostituisca all'ente locale nell'attività allocativa e nella scelta sulle misure di risanamento (Sezioni Riunite in speciale composizione, citata sentenza n. 10 del 2021). In definitiva, la capacità finanziaria dell'ente – da apprezzarsi in base alla situazione presente al momento delle valutazioni conclusive – deve essere in grado di garantire il regolare adempimento delle obbligazioni, secondo le rispettive scadenze, e, nel contempo, di assorbire il debito pregresso e di erogare i servizi e le funzioni essenziali.

Tale giudizio prognostico deve fondarsi sull'accertamento dell'attuale situazione finanziaria, al fine di verificarne i possibili miglioramenti o peggioramenti nelle more delle valutazioni istruttorie della Commissione ministeriale e della decisione della Sezione regionale.

Come precisato dalle Sezioni riunite, seguendo l'ormai consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, *«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»* (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 25/2018/EL). Questo impone l'obbligo di *“attualizzare”* la situazione finanziaria dell'ente al momento della decisione sia della Sezione regionale di controllo che di queste Sezioni riunite (cfr. Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 18/2020/DELIC)» (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 1 del 2023).

Con riguardo alla *fase esecutiva* del Piano, per la verifica della realizzazione del percorso di risanamento programmato, il giudice contabile deve prendere a fondamentale parametro di riferimento il saldo conseguito, non potendosi valutare la sussistenza del *«grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi»* (art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL) in ragione

dell'inadempimento di singole misure o sulla base di singoli cicli, così da scongiurare il rischio di «ritenere legittimo e congruo un PRFP (o viceversa) sulla base di randomici andamenti dei singoli esercizi considerati, in cui potrebbero verificarsi eventi finanziari, positivi o negativi, impresti ed imprevedibili» (Sezioni Riunite in speciale composizione, citata sentenza n. 10 del 2021).

La giurisprudenza ha progressivamente ribadito, infine, l'esigenza di mantenere ferma la distinzione tra la valutazione di congruità del piano e il riscontro del raggiungimento successivo dei risultati (da ultimo, Sezioni riunite in speciale composizione, citata sentenza n. 14 del 2022).

In coerenza, con quanto evidenziato, occorre, pertanto, prendere le mosse dalla situazione finanziaria dell'Ente, alla luce dei fattori di squilibrio e della massa passiva evidenziati all'interno del Piano.

## **5. Esame di alcune questioni preliminari.**

### **5.1. Il Piano di riequilibrio oggetto dell'approvazione o del diniego della Sezione.**

**5.1.1.** Alla luce delle superiori premesse di fatto, la prima questione preliminare da definire, in ordine strettamente logico, attiene all'atto di programmazione pluriennale del riequilibrio finanziario che questa Sezione di controllo deve prendere in esame ai fini della pronuncia di approvazione o di diniego, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL. Ciò in ragione della circostanza che, successivamente alla deliberazione consiliare n. 18 del 13 giugno 2017, riguardante l'approvazione del Piano a norma dell'art. 243-*bis* del TUEL, il Consiglio comunale ha esitato la deliberazione n. 2 del 2 febbraio 2022, avente ad oggetto "Approvazione rimodulazione Piano riequilibrio Finanziario Pluriennale".

**5.1.2.** Con la citata deliberazione n. 82 del 2022, questa Sezione ha avanzato esigenze istruttorie, e, in particolar modo, ha richiesto di esporre se, attraverso l'ultima deliberazione consiliare in argomento, l'Ente si sia proposto una modifica sostanziale del Piano di riequilibrio approvato nel 2017, atteso che, pur utilizzando nel suo oggetto il termine "rimodulazione", il provvedimento consiliare pone a presupposto di fatto la mera esigenza di procedere ad una "complessiva attualizzazione dei dati trasmessi", allo scopo di esaudire le richieste istruttorie provenienti dal Ministero dell'Interno circa l'evoluzione della situazione finanziaria.

Per l'ipotesi della ricorrenza dell'effettiva volontà di una modifica sostanziale del Piano, la Sezione ha, inoltre, chiesto di chiarire:

a) la base normativa di cui si sia avvalso l'Ente per modificare i contenuti del Piano, atteso il generale principio di intangibilità della procedura di riequilibrio, salve le eccezioni puntualmente disciplinate dall'ordinamento;

b) il periodo della sua nuova durata, specificando l'anno di inizio e di fine, nonché il rapporto tra passività da ripianare e l'ammontare degli impegni della spesa corrente su cui è stata determinata la nuova durata massima, secondo le previsioni del novellato art. 243-bis, comma 5-bis, del TUEL;

c) se l'Ente abbia inteso modificare le passività da ripianare rispetto al Piano approvato nel 2017, indicandone l'importo totale e la sua specifica composizione;

d) in relazione alla decisione di dare copertura all'intero importo dei debiti fuori bilancio (circa euro 1.700.000), censiti sino al momento dell'approvazione della deliberazione consiliare in esame, attraverso l'accensione di un mutuo presso Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., di inviare documentazione idonea a dimostrare il compimento dei necessari atti propedeutici alla richiesta di finanziamento, aventi ad oggetto l'individuazione e quantificazione - con analitica precisione - degli importi dei debiti consistenti in effettive spese di investimento (con necessario scorporo delle eventuali somme accessorie di natura corrente, quali, ad esempio, interessi moratori e/o spese legali per l'eventuale soccombenza in giudizio).

Sulla specifica questione, la Sezione, in base al precetto contenuto nell'art. 119, sesto comma, Cost., successivamente alle modifiche determinate dall'entrata in vigore della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, ha richiamato all'attenzione dell'Ente il contesto normativo che prescrive il perentorio divieto di finanziamento delle spese correnti a mezzo di mutui (art. 41, comma 4, legge 28 dicembre 2001, n. 448; art. 3, commi 18 e 19, legge 24 dicembre 2003, n. 350; art. 30, comma 15, legge 27 dicembre 2002, n. 289; art. 243-bis, comma 8, lett. g, TUEL) nonché di proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili o altre entrate in c/capitale (art. 193, comma 3, TUEL), con rinvio ai precedenti giurisprudenziali in materia (in particolare, Sezioni riunite in sede di controllo, deliberazione n. 13/2016/QMIG).

**5.1.3.** Circa i temi dell'indagine istruttoria, il Comune di Ustica ha replicato che l'oggetto della deliberazione consiliare n. 2 del 2022 reca erroneamente il termine "rimodulazione" in quanto la precipua finalità dell'atto consisteva nel mettere a disposizione del Ministero dell'Interno uno schema istruttorio comprensivo di dati finanziari *attualizzati*, come dal medesimo richiesto con corrispondenza risalente al 2019 (nota n. 6419/2022, punti A e A.2). Secondo le affermazioni provenienti dall'Ente, il decorso di «*oltre cinque anni dalla deliberazione del riequilibrio finanziario [...], a parte gli errori contenuti, lo rende non più attuabile [...]. L'Ente ad avviso dello scrivente dovrebbe riformulare un nuovo piano che preveda un tempo maggiore di recupero stante che sono intervenuti in questi anni ulteriori posizioni di debiti fuori bilancio legati a gestioni precedenti che derivano da sentenze*», cosicché occorrerebbe procedere «*ad una rimodulazione del piano di riequilibrio in anni 15 piuttosto che in 10 anni in quanto la mancata esposizione delle passività potenziali nel piano di riequilibrio 2017 ha fatto sì che non è stato possibile procedere al pagamento integrale dei superiori debiti che oggi ammontano ad euro 1.669.273,36 di cui euro 405.903,75 già oggetto di pignoramento*» (enfasi aggiunta, nota n. 6419/2022, punto A).

In ordine al tema dell'esistenza o meno delle condizioni per accedere alla contrazione di un mutuo per il pagamento integrale dei debiti fuori bilancio, come da intenzioni espresse nella citata deliberazione consiliare, l'Ente informa la Sezione circa l'impossibilità di ricorrere a tale misura di risanamento, senza ulteriori specificazioni al riguardo (nota n. 6419/2022, punti A.3. e C.2.e.).

Ai fini del contraddittorio per l'odierna adunanza, le memorie del Sindaco precisano sul punto che «*[i]l piano di riequilibrio trasmesso nel 2022 non era e non poteva rappresentare l'adozione di un nuovo piano ma semplicemente un aggiornamento dei conti dell'Ente*» e che «*[I]l'adozione del piano, così come formulato nell'anno 2017, non poteva rappresentare più una situazione veritiera stante che, come da Codesta Corte accertato [...], venivano omessi alcuni debiti fuori bilancio e passività potenziali, poi rilevati nel corso degli esercizi successivi anche attraverso il rinvio di impegni su spese certe e ripetitive*» (enfasi aggiunta, nota prot. Cdc n. 1523 del 9 febbraio 2023).

La circostanza è, infine, ribadita anche dall'organo di revisione (nota prot. Cdc n. 1507 del 9 febbraio 2023).

**5.1.4.** Nel rinviare ad altra parte della presente relazione l'analisi dei fattori di squilibrio originari e sopravvenuti in ordine alla massa passiva da debiti fuori bilancio (§ 6.1. e ss.),

sulla questione in esame devono svolgersi alcune considerazioni che, in disparte i chiarimenti del Comune, muovono dallo stato del diritto oggettivo sullo specifico tema della variazione dei contenuti e del percorso di riequilibrio finanziario programmati dall'ente locale.

Deve, in primo luogo, richiamarsi il principio di intangibilità della procedura di riequilibrio riconosciuto dalla giurisprudenza di questa Corte e dallo stesso legislatore, che, con norme eccezionali e di stretta interpretazione, ha, di volta in volta, consentito l'accesso a procedure di "rimodulazione/riformulazione" dei piani al ricorrere di condizioni specifiche e rigorose, imponendo il rispetto di termini perentori (*ex multis*, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 40 del 2020: «[V]a precisato che con il riconoscimento normativo della facoltà di rimodulazione/riformulazione degli strumenti di risanamento finanziario degli enti locali, è stato scalfito il principio generale della intangibilità della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, in ragione del quale la giurisprudenza di questa Corte ha costantemente ritenuto preclusi, in fase di attuazione, adattamenti o variazioni del percorso di ristrutturazione finanziario intrapreso, onde ne consegue, all'evidenza, l'assoluta straordinarietà degli stessi. Infatti, laddove il legislatore è specificamente intervenuto per prevedere e disciplinare peculiari tipologie di rimodulazione/riformulazione, lo ha fatto approvando disposizioni normative, per un verso, insuscettibili d'interpretazione estensiva in quanto derogatorie del suddetto principio generale e, per l'altro, dotate di un'efficacia temporale limitata, avendo le stesse esaurito i propri effetti regolatori al maturare delle scadenze espressamente ivi indicate»).

Come esplicitato anche dalle Sezioni Riunite in sede di controllo, infatti, «[l]a possibilità di rimodulare o riformulare il PRFP presentato o già approvato è stata reiteratamente prevista dal legislatore per particolari esigenze e nella ricorrenza, per gli enti interessati, di specifici presupposti. Ciò è avvenuto attraverso l'emanazione di disposizioni aventi efficacia temporale limitata (le varie norme hanno, di volta in volta, indicato i termini per l'esercizio della facoltà) e di stretta interpretazione in quanto derogatorie rispetto al funzionamento del sistema delineato dall'art. 243-bis e successivi del TUEL» (deliberazione n. 2/SSRRCO/QMIG/18).

Al novero di queste eccezionali previsioni deve ricondursi, da ultimo, anche l'art. 1, commi 992, 993 e 994, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, che, in deroga alle prescrizioni di cui agli articoli da 243-bis a 243-sexies del TUEL, con disposizioni in vigore dal 1° gennaio al 28 febbraio 2022, ha inizialmente concesso agli enti locali, la facoltà di mera rimodulazione del Piano approvato anteriormente alla dichiarazione dello stato di emergenza epidemiologica

da Covid-19, in pendenza del procedimento per l'approvazione da parte della Corte dei conti, ai fini della stretta rideterminazione degli obiettivi intermedi di riequilibrio e, eventualmente, della relativa durata, senza, tuttavia, ammettere modifiche all'obiettivo di riequilibrio complessivo (in tal senso, sull'esegesi della norma nella sua versione originaria, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenze-ordinanze n. 6/2022/EL e n. 24/2022/EL).

A far data dalla successiva novella in vigore dal 1° marzo 2022, introdotta dall'art. 3, comma 5-ter, lett. b e c, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15, il legislatore ha esteso le facoltà dell'ente locale di incidere sul delineato percorso di riequilibrio, sino a consentire anche la *reformulazione* del Piano, con conseguente ampliamento, dunque, delle possibilità di variazione dei suoi contenuti, specialmente sotto il profilo della composizione quali-quantitativa della massa passiva da ripianare.

In ogni caso, l'impianto normativo in esame, nonostante le successive modifiche e integrazioni, poggia sul chiaro presupposto che l'ente abbia formato ed esternato, in modo esplicito e inequivocabile, la volontà di avvalersi delle facoltà indicate nella norma, entro i termini previsti dall'ordinamento (a norma del comma 992, infatti, «*gli enti locali [...] possono comunicare, entro il sessantesimo giorno successivo a tale data [n.d.r., ossia la data di entrata in vigore della presente legge], l'esercizio della facoltà di rimodulare o di riformulare il suddetto piano di riequilibrio finanziario pluriennale*»; il tema della formazione ed esternazione della volontà dell'ente locale, nei modi e nei tempi individuati dalla speciale disciplina, è stato affrontato dalle Sezioni riunite in speciale composizione nella citata sentenza-ordinanza n. 24 del 2022). Nel caso di specie, dell'espressione di tale volontà non è fatta menzione alcuna nell'articolazione dei presupposti fattuali e giuridici che costituiscono il sostrato motivazionale del provvedimento consiliare. La proposta oggetto di approvazione, invero, nel menzionare la nota di prot. n. 1514 del 6 marzo 2019, pervenuta dal Ministero dell'Interno, ha richiamato la mera necessità di «*procedere ad una complessiva attualizzazione dei dati trasmessi e relativi al Piano di Riequilibrio Pluriennale approvato con D.C.C. n. 18/2017 del 13.06.2017*».

Peraltro, si osserva che, alla data della citata deliberazione consiliare (2 febbraio 2022), neppure sussisteva per l'Ente la facoltà - normata solo dal 1° marzo 2022 - di esprimere la

volontà di procedere alla modifica della composizione quali-quantitativa della massa passiva e delle misure di riequilibrio finanziario.

Tali considerazioni, unitamente alle precisazioni rese dall'Ente circa le finalità della deliberazione consiliare in argomento, inducono questa Sezione a dover esprimere la propria valutazione di congruenza – ai fini della pronuncia di approvazione o diniego richiesta dall'art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL – in merito al Piano approvato con la deliberazione consiliare n. 18 del 2017, relegando l'atto allegato alla deliberazione consiliare n. 2 del 2022 al ruolo di mero schema istruttorio da cui ricavare elementi di informazione sulla più recente situazione finanziaria dell'Ente.

## **5.2. La mancanza del parere dell'organo di revisione.**

Come emerge dalle precedenti rappresentazioni in punto di fatto (§ 1.3.), l'esame della documentazione pervenuta restituisce la circostanza che la deliberazione consiliare n. 18 del 13 giugno 2017, di approvazione del Piano all'esame, sia stata adottata in assenza del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria richiamato dall'art. 243-*bis*, comma 5, del TUEL.

Sebbene tale disposizione non si pronunci chiaramente nei termini dell'obbligatorietà della sua acquisizione, appare, tuttavia, non potersi prescindere da un'interpretazione sistematica e teleologica delle norme che, nel loro complesso, individuano caratteri e scopi della funzione consultiva dell'organo di revisione. In linea generale, infatti, è previsto che quest'ultimo si esprima preventivamente in ordine agli strumenti di programmazione economico-finanziaria (art. 239, comma 1, lett. *b*, punto n. 1, del TUEL) – fattispecie cui è ascrivibile anche il piano di riequilibrio finanziario (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 5 del 2018) –, rendendo «*un motivato giudizi di congruità, coerenza e di attendibilità contabile delle previsioni di bilancio e dei programmi [...]. I pareri sono obbligatori*» (art. 239, comma 1-*bis* del TUEL).

Nei termini del carattere mandatorio del parere nell'ambito della procedura di riequilibrio finanziario, si è espressa la giurisprudenza amministrativa, affermando che «[è] *pacifico che l'adozione del piano di riequilibrio da parte dell'organo consiliare, così come avviene per il bilancio di previsione e per il rendiconto della gestione, debba avvenire non solo sulla base di apposita proposta di deliberazione corredata dai pareri di regolarità tecnica e contabile ex art. 1 l.r. sic. n. 48 del 1991, ma anche sulla base del parere reso dall'organo di revisione dell'ente locale il quale deve costituire*



*parte integrante e sostanziale delle relative determinazioni»* (TAR Sicilia, Sez. Catania, sentenza n. 2367 del 2019).

Quanto alle finalità sottese alla previsione dell'obbligatorio esercizio di una funzione consultiva da parte dell'organo di revisione, gli orientamenti giurisprudenziali convergono nel ritenere che l'acquisizione del parere, quale atto contenente l'espressione di un giudizio altamente qualificato, costituisca l'indispensabile supporto informativo a disposizione di ciascun membro dell'organo assembleare con funzione rappresentativa, per le posizioni da assumere in riferimento alle scelte discrezionali di indirizzo politico-amministrativo che coinvolgono le complesse e delicate decisioni in materia economico-finanziaria (TAR Abruzzo, sentenza n. 45 del 2019; in tal senso, anche Sezione di controllo per la Regione Emilia-Romagna, deliberazione n. 229/2021/PRSE).

D'altronde, può osservarsi che, a norma dello stesso art. 239 del TUEL, «[n]ei pareri sono suggerite all'organo consiliare le misure atte ad assicurare l'attendibilità delle impostazioni» e che «[l]'organo consiliare è tenuto ad adottare i provvedimenti conseguenti o a motivare adeguatamente la mancata adozione delle misure proposte dall'organo di revisione» (comma 1-bis).

Attesa la *ratio* sottesa alla trama normativa, la magistratura amministrativa ha, pertanto, affermato che l'omissione del parere è idonea a recare pregiudizio alla completezza degli atti del procedimento e alla compiuta informazione dei singoli componenti, incidendo, in definitiva, sulla corretta formazione della volontà collegiale e sulla legittimità della motivazione del provvedimento. Sul piano degli effetti, la lesione alle prerogative dei componenti dissenzienti del Consiglio, scaturente dal provvedimento privo del preventivo parere del revisore, integra un interesse concreto ed attuale all'impugnazione della deliberazione, entro i termini previsti dall'ordinamento (TAR Abruzzo, citata sentenza n. 45 del 2019).

La giurisprudenza, invero, attribuisce alle funzioni consultive dell'organo di revisione anche gli ulteriori obiettivi «di garanzia nell'interesse oggettivo e generale dell'equilibrio della gestione economica dell'ente locale» (TAR Campania, sentenza n. 2613 del 2022), che, potenzialmente, consentono l'ampliamento della platea dei soggetti portatori di posizioni giuridiche soggettive qualificate suscettibili di invocare una tutela giurisdizionale avverso le deliberazioni non corredate da pareri.

Riportando l'attenzione al presente procedimento di approvazione del Piano, è opinione del Collegio che l'assenza del parere del revisore, che, a suo tempo, avrebbe dovuto supportare ed orientare le determinazioni dell'organo consiliare in ordine alla scelta del "se" e "come" intraprendere il percorso di riequilibrio alla luce della coeva situazione finanziaria dell'Ente e che non è stato neppure interpellato (*supra*, § 1.5.), è circostanza - seppur connotata da gravità - non ostativa alla decisione che l'ordinamento demanda alla Sezione regionale di controllo.

Ciò in ragione della circostanza che il giudizio di congruenza richiesto dall'art. 243-*quater*, comma 5, del TUEL, non investe l'"atto" in quanto tale, e, dunque, i suoi presupposti di legittimità, secondo la prospettiva dei vizi del provvedimento propria del giudice amministrativo - senza trascurare, peraltro, che, nel caso di specie, il Piano non è stato neppure oggetto di impugnazione da parte dei soggetti eventualmente pregiudicati (consiglieri dissenzienti o creditori) -, bensì comporta l'accesso e la valutazione diretta ai "fatti" rappresentati all'interno del documento oggetto della funzione di controllo, i quali, nella procedura di riequilibrio, hanno natura di informazioni di natura finanziaria ed economico-patrimoniale, della cui conformità all'ordinamento giuridico il magistrato contabile è il *naturale e competente giudice perito* (artt. 100 e 103 Cost.; art. 5, comma 1, lett. a, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1; art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243; artt. 148-*bis* e 243-*quater* del TUEL).

Sotto tale profilo, devono essere riportate le considerazioni offerte dalle Sezioni riunite in speciale composizione che, con recente pronuncia, hanno affermato che è compito della magistratura contabile giudicare della «*legittimità dei saldi, degli obiettivi e delle coperture predisposti da enti che si trovano nello "stato" di crisi di cui all'art. 243-bis co. 1 TUEL. Il giudizio officioso della Sezione di controllo non si instaura sull'atto, ma sul processo allocativo nell'arco di tempo pluriennale considerato nel PRFP. Il giudice non valuta quindi la legittimità dell'atto, ma il "rapporto", inteso come la relazione tra mezzi e fini di riequilibrio, sulla base del parametro normativo della proporzionalità/congruità (postulato n. 8 dell'all. 1 del d.lgs. n. 118/2011, cfr. SS.RR. spec. comp., sentt. nn. 14 e 20/2022)*» (sentenza-ordinanza n. 2 del 2023).

Secondo la prospettiva più volte ribadita dalla giurisprudenza costituzionale, le funzioni di controllo intestate alla Corte dei conti, che «*si collocano [...] su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa*» (Corte costituzionale, sentenza n. 60 del 2013, § 4.2. del *considerato in diritto*), trovano fondamento nella posizione che la magistratura contabile riveste all'interno dell'ordinamento costituzionale, in quanto organo terzo, indipendente e

imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, al servizio dello Stato-ordinamento, e sono strumentali al perseguimento dell'interesse alla legalità costituzionale-finanziaria, alla tutela dell'unità economica della Repubblica e al rispetto degli obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio, in quanto ascrivibili agli artt. 81, 117, 119 e 120 Cost.

È stato, conseguentemente, affermato che *«il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie»* (Corte costituzionale, sentenza n. 39 del 2014, § 6.3.4.3.2. del considerato in diritto).

A giudizio del Collegio, le considerazioni appena esposte non risultano scalfite dalle argomentazioni orali e scritte del Presidente del Consiglio comunale in merito alla circostanza che *«[...] avverso l'atto deliberativo nonché avverso il modus operandi contra legem di predisposizione degli atti strumentali alla deliberazione dell'organo consiliare, il sottoscritto e i consiglieri di minoranza impugnavano lo stesso innanzi al TAR Sicilia, ottenendo il diniego alla sospensiva per le motivazioni che possono essere riscontrate nel dispositivo allegato alla presente memoria [...]*».

Dalla lettura dell'ordinanza del TAR Sicilia n. 1405 del 28 novembre 2017, con cui è stata respinta l'istanza di sospensione cautelare proposta dai ricorrenti, sulla base, da un lato, del presupposto della carenza del *fumus bonis iuris* e, dall'altro lato, dell'apprezzamento che *«nel bilanciamento dei contrapposti interessi, appare per altro prevalente quello dell'ente locale di consentire il proseguimento della procedura di riequilibrio sulla quale, come appreso in sede di discussione, deve ancora pronunciarsi la Corte dei Conti»*, emerge con chiarezza, invero, che l'impugnazione di un gruppo di consiglieri di minoranza sia stata rivolta alla deliberazione consiliare n. 17 del 13 giugno 2017, concernente l'approvazione del DUP e del Bilancio di previsione del triennio 2016-2018, coeva ma distinta da quella di approvazione del Piano (n. 18 del 13 giugno 2017), per denunciati vizi sulle modalità di convocazione dell'organo

assemblare, ossia per motivi differenti dall'assenza del parere dell'organo di revisione in ordine al PRFP.

Il Piano all'esame, dunque, scaturisce da un atto produttivo di effetti ed esecutivo, non soggetto ad impugnazione e mai rimosso da un provvedimento giudiziale.

## **6. Fattori di squilibrio e ricognizione della massa passiva compresa nel Piano.**

### **6.1. Analisi della situazione dei debiti fuori bilancio ed evoluzione.**

**6.1.1.** Al momento dell'approvazione del Piano (giugno 2017), le circostanze determinanti la situazione dello squilibrio finanziario strutturale del Comune di Ustica hanno trovato principalmente causa nell'emergere di una massa passiva da debiti fuori bilancio da riconoscere, quantificata in euro 450.131, non sostenibile attraverso le misure ordinarie rinvenienti disciplina negli artt. 193 e 194 del TUEL e di cui, pertanto, è stato programmato il ripiano in dieci rate di euro 45.013,13 in ciascuno degli esercizi dal 2017 al 2026 (Sezione II, § 3. *Ripiano dei debiti fuori bilancio*, pag. 40).

In quel frangente, l'Ente versava in una situazione di grave crisi di liquidità, avendo registrato: *a)* a chiusura dell'esercizio 2015 (ultimo rendiconto approvato alla data in cui il Piano era esitato dall'organo consiliare), un fondo di cassa pari a zero e un debito verso l'istituto tesoriere per anticipazioni di cassa inestinte per euro 247.170,11; *b)* alla fine del 2016, un fondo di cassa pari a zero e un pignoramento dell'ammontare di euro 220.785,49 intervenuto nel novembre del 2016 (creditore Novamedia S.r.l.), peraltro, oggetto di regolarizzazione, a norma dell'ordinamento contabile (d.lgs. n. 118 del 2011, allegato 4/2, § 6.3), solo a distanza di un notevole intervallo di tempo (secondo le informazioni rese dall'Ente, infatti, il riconoscimento del debito è avvenuto con la deliberazione consiliare n. 28 del 2018, non allegata agli atti in risposta alla deliberazione istruttoria n. 82 del 2022 di questa Sezione).

Occorre evidenziare, invero, che – in base all'analisi finanziaria che sarà svolta nel prosieguo (*infra*, § 7.2.1.) – la contabilità dell'Ente celava una diversa e più grave situazione delle anticipazioni di tesoreria inestinte, in quanto l'esame dei documenti di bilancio restituisce l'esistenza di disallineamenti nei rapporti con l'istituto tesoriere tra l'ammontare degli accertamenti e degli incassi rispetto ai correlati impegni e pagamenti, e, dunque, incongruenze circa gli importi dei debiti finali (residui passivi), con effetti idonei a proiettarsi sulla consistenza finale della parte disponibile del disavanzo di amministrazione.

**6.1.2.** Come indicato in precedenza, il Piano in esame annota la presenza di debiti fuori bilancio per euro 450.131,36 (deliberazione consiliare n. 18 del 2017, Sezione I, § 9. *Debiti fuori bilancio e passività potenziali*, pagg. 22-23-24; Sezione II § 3. *Ripiano dei debiti fuori bilancio*, pag. 40), secondo l'elencazione a seguire.

TABELLA N. 9 - MASSA PASSIVA PER DEBITI FUORI BILANCIO SECONDO IL PRFP  
(DELIBERA CONSILIARE N. 18/2017)

<b>DFB DA RICONOSCERE COMPRESI NELLA MASSA PASSIVA DEL PRFP - ANNO 2017</b>		
<b>N.</b>	<b>CREDITORE</b>	<b>IMPORTO</b>
1	DFB VARI DA RICONOSCERE - NOTA PROT. N. 6343 DEL 2.12.2016	144.221,21
2	AVVOCATO NICOLINI - OSPITI EVENTO RIAS	48.190,24
3	ING. BULONE - TRANSAZIONE	10.000,00
4	ENAV S.P.A. - INSTALLAZIONE TRALICCIO	4.677,36
5	DI GIORGI S.R.L. - RECUPERI MANUFATTI IDRAULICI	3.092,27
6	CINQUEMANO COSTRUZIONI S.R.L. - LODO ARBITRALE DEL 22.09.2016	35.682,67
7	SPESE COMPONENTI COLLEGIO ARBITRALE - LODO ARBITRALE DEL 22.09.2016	8.298,30
8	CIULLA ELETTROMECCANICA - LAVORI IMPIANTI SOLLEVAMENTO FOGNARIO	1.896,00
9	CO.E.SI. S.R.L. - D.I. N. 5570/2016	124.486,50
10	GEOGNOSTICA AGRIGENTINA S.R.L. - PIGNOR. N. 654/2017	43.640,35
11	JO OIL - FORNITURA CARBURANTE	7.970,90
12	SOPES S.R.L. PIGNOR. N. 6174/2016	17.975,65
<b>TOTALE</b>		<b>450.131,45</b>

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO

**6.1.3.** Con particolare riferimento ai debiti fuori bilancio relativi alla nota n. 6343/2016, pari a euro 144.221,21 (*supra*, tabella n. 9 - n. 1 dell'elenco), il Piano non effettua una puntuale elencazione delle singole posizioni debitorie e pone le seguenti affermazioni: «*Si precisa che l'elenco redatto con nota protocollo 6343 del 02/12/2016, che si allega, ammontante ad € 148.940,66 alla luce delle dichiarazioni di disponibilità a transigere trasmesse da alcune ditte il totale generale è stato ridotto ad euro 144.221,21. [...] Per i debiti inseriti nel prospetto di cui alla nota 6343 del 02/12/2016 di cui al punto "b" (infra, tabella n. 10 - n. 1 elencazione) e "c", il cui pagamento è stato effettuato dal tesoriere a seguito di sentenze esecutive e regolarizzate con mandati di pagamento, ai sensi del principio contabile 4/2 par. 6.3, è necessario il riconoscimento da parte del Consiglio comunale contestualmente alla approvazione del rendiconto 2016. Si dovrà procedere al riconoscimento dei debiti, subito dopo l'approvazione del bilancio 2016/2018 secondo le priorità che*

il Consiglio comunale vorrà stabilire, mediante proposta di deliberazione che indicherà i mezzi di copertura in relazione alle entrate realizzate e da realizzare per ogni esercizio».

**6.1.4.** In conseguenza delle indicazioni generiche del Piano, in sede istruttoria la Sezione ha richiesto la trasmissione del documento, da cui risulta l'elencazione a seguire.

TABELLA N. 10 - DEBITI FUORI BILANCIO DA RICONOSCERE SECONDO LA NOTA N. 6343/2016

<b>DFB DA RICONOSCERE - NOTA PROT. N. 6343 DEL 2.12.2016</b>		
<b>N.</b>	<b>CREDITORE</b>	<b>IMPORTO</b>
1	NOVAMEDIA S.R.L.	220.746,54
2	PALEOLOGO GIOVANNI	8.466,86
3	IMPRESA ELETTRICA D'ANNA & BONACCORSI	10.000,00
4	SOPES S.R.L.	130.335,93
5	SOPES S.R.L.	40.358,16
6	DI VINCENZO S.R.L.	84.591,73
7	IG GROUP S.R.L.	66.380,30
8	AMG ENERGIA S.P.A.	6.990,77
<b>TOTALE</b>		<b>567.870,29</b>

Fonte: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO

In risposta all'ordinanza istruttoria, l'Ente ha specificato, poi, che «il debito di euro 148.940,66, ad oggi quasi interamente pagato per effetto delle transazioni, si riferisce a forniture senza impegno di spesa e, in particolare, l'acqua proveniente dal dissalatore» (nota n. 6419/2022, punto B.1.a).

Le indicazioni dell'Ente, che, invero, non rendono immediatamente intellegibile il rapporto esistente tra una parte dei debiti fuori bilancio inseriti nella massa passiva del Piano, per euro 144.221,21 (*supra*, tabella n. 9 - n. 1 dell'elenco), e l'elencazione contenuta nella nota n. 6343/2016 (riprodotta in tabella n. 10), il cui importo è complessivamente pari a euro 567.870,29, fanno, comunque, emergere la circostanza che, al momento dell'approvazione del Piano, la massa debitoria, da finanziare in termini di competenza e di cassa, fosse ben superiore - come sarà meglio esplicitato in seguito (§ 6.1.8.) - a quella effettivamente oggetto di ricognizione con l'approvazione dell'atto di programmazione finanziaria.

**6.1.5.** Nel frattempo, la complessiva esposizione debitoria del Comune di Ustica ha subito un progressivo deterioramento, sino a raggiungere l'importo di euro 1.669.273,36, come dichiarato nella citata deliberazione consiliare n. 2 del 2022.

TABELLA N. 11 – DEBITI FUORI BILANCIO DA RICONOSCERE COME DA DELIBERA CONSILIARE N. 2/2022

SITUAZIONE DEI DFB - DELIBERA CONSILIARE N. 2/2022							
N.	CREDITORE	TITOLO/RAGIONE DEL DEBITO	SPECIFICAZIONE OGGETTO	IMPORTO	ACCESSORI	SPESE CORRENTI	SPESE INVESTIMENTO
<b>DFB INSERITI NEL PRFP 2017</b>							
1	GEOGNOSTICA AGRIGENTINA S.R.L.	ATTO PIGN. N. 654/2017	F/S/L*	30.863,02	163.015,96	163.015,96	30.863,02
2	CO.E.SI. S.R.L.	DECR. INGIUNT. N. 5570/2016	F/S/L*	67.080,00	57.406,50	57.406,50	67.080,00
3	CINQUEMANO COSTRUZIONI S.R.L.	LODO ARBITRALE DEL 22.09.2016	F/S/L*		76.868,93	76.868,93	
4	ENAV S.P.A.	SENT. TAR N. 1827/2016	F/S/L*	4.677,36		4.677,36	
5	DI GIORGI S.R.L.	PRECETTO	F/S/L*	3.092,27		3.092,27	
6	CIULLA ELETTROMECCANICA	DECRETO INGIUNTIVO	INTERESSI	0,00	1.869,00	1.869,00	
<b>TOTALE DFB <u>NELLA</u> MASSA PASSIVA DEL PRFP 2017 (A)</b>				<b>105.712,65</b>	<b>299.160,39</b>	<b>306.930,02</b>	<b>97.943,02</b>
				<b>404.873,04</b>		<b>404.873,04</b>	
<b>DFB SUCCESSIVI AL PRFP</b>							
7	IG GROUP S.R.L.	DECR. INGIUNT. N. 1481/2016	F/S/L*	66.380,30			66.380,30
8	AMG ENERGIA S.P.A.	FATTURA N. 153/2008	F/S/L*	6.990,17		6.990,17	
9	SPALLINA LUCIO S.R.L.	DECR. INGIUNT. N. 3766/2018	F/S/L*	178.395,69			178.395,69
10	PANNELLI SOLARI ELETTROSOL	DECR. INGIUNT. N. 2880/2020	F/S/L*	5.962,01		5.962,01	
11	VINCENZO DI SIMONE	SENT. TAR N. 1559/2019	F/S/L*	2.444,00		2.444,00	
12	CANTIERE NAUTICO ADORNO	DECR. INGIUNT. N. 1315/2021	F/S/L*	8.052,00		8.052,00	
13	CIPREA SOC. COOP.	SENT. TAR N. 2960/2021	SPESE LEGALI	8.019,20		8.019,20	
14	LICCIARDI ATTILIO	SENT. N. 959/2020	SPESE LEGALI	9.873,38		9.873,38	
15	EREDI GRIGORCEA	SENT. CORTE APPELLO PA 24/07/2020	ESPROPRIO	739.517,37	238.766,20	238.766,20	739.517,37
<b>TOTALE DFB <u>FUORI</u> DALLA MASSA PASSIVA DEL PRFP 2017 (B)</b>				<b>1.025.634,12</b>	<b>238.766,20</b>	<b>280.106,96</b>	<b>984.293,36</b>
				<b>1.264.400,32</b>		<b>1.264.400,32</b>	
<b>TOTALE GENERALE (A+B)</b>				<b>1.131.346,77</b>	<b>537.926,59</b>	<b>587.036,98</b>	<b>1.082.236,38</b>
				<b>1.669.273,36</b>		<b>1.669.273,36</b>	

\*FORNITURE/SERVIZI/LAVORI

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO

**6.1.6.** Le informazioni acquisite in istruttoria e nel successivo contraddittorio scritto e orale lasciano emergere, innanzitutto, il permanere di debiti fuori bilancio che, inizialmente ricompresi nella massa passiva del Piano, a distanza di oltre cinque anni non sono stati ancora riconosciuti, e, dunque, devono considerarsi ancora privi di copertura finanziaria, in termini di competenza e di cassa, per l'importo complessivo di euro 404.873,04 (tabella n. 11 – posizioni debitorie in elenco da n. 1 a n. 6).

Vi sono debiti, peraltro, la cui consistenza è stata progressivamente incrementata dalla successiva maturazione di somme per accessori (in particolare, per i crediti vantati da Geognostica Agrigentina S.r.l. e Cinquemano Costruzioni S.r.l.; tabella n. 11 - n. 1 e n. 3). Sotto tale profilo, occorre evidenziare un elemento di valutazione idoneo a incidere sulla carenza di congruità iniziale del Piano: l'assenza dei necessari atti comprovanti il consenso dei creditori alla riduzione e/o dilazione del debito ha pregiudicato, già *ab origine*, la coerenza dei tempi di pagamento oggetto di programmazione con cadenza decennale e inficiato, nel complesso, l'attendibilità delle previsioni di spesa, indicate in euro 45.013,13

per ciascuno degli esercizi dal 2017 al 2026 (Sezione II, § 3. *Ripiano dei debiti fuori bilancio*, pag. 40).

Come evidenziato, infatti, dalla Sezione delle autonomie, «[u]n profilo che attiene alla corretta programmazione di rientro dal deficit è quello che concerne il piano di estinzione dei debiti che deve risultare da uno specifico accordo con i creditori e non essere oggetto di un mero atto unilaterale dell'ente che, in quanto tale, non può assumere alcuna efficacia ai fini del previsto ripiano. La mancata sottoscrizione, infatti, di un previo idoneo accordo con i creditori interessati costituisce carenza tale da rendere il piano di riequilibrio finanziario del tutto inattendibile, ove si determini il rinvio ad eventi futuri ed incerti della possibilità per l'ente di transigere o di rateizzare le sue passività (Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, sentenza n. 10/2014/EL)» (citate *Linee guida*, deliberazione n. 5 del 2018).

Come ampiamente riconosciuto dalla consolidata giurisprudenza contabile, «la conclusione di accordi con i creditori per l'eventuale rateizzazione dei debiti fuori bilancio costituisce una operazione essenziale per l'attendibilità del Piano di riequilibrio, e [...] la sua mancata previsione e allegazione costituisce un indice di inattendibilità del Piano di riequilibrio (v. Corte conti, SS.RR. in sede Giurisdizionale sent. n. 10/QM/2014 e SS.RR., in s.c., sent. n. 37/2014, Sez. Aut., del. n. 9/2017)», con la precisazione che «siffatta giurisprudenza va riferita alle ipotesi di finanziamento dei debiti fuori bilancio mediante risorse proprie, perché è solo in tal caso che la mancanza di accordo con i creditori sulla rateizzazione (id est sui tempi del pagamento) è elusiva del risanamento finanziario, potendo spostarsi ad libitum il tempo dell'effettivo pagamento» (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 7 del 2021).

**6.1.7.** In carenza, dunque, delle esplicite manifestazioni di consenso scritto da parte dei singoli creditori sulle dilazioni di pagamento, l'Ente sarebbe stato tenuto all'immediato riconoscimento di tutta la massa debitoria non assistita da assenso nel primo esercizio del Piano, con imputazione al medesimo delle obbligazioni passive scadute ed esigibili. In tale evenienza, il Comune non avrebbe potuto far congruamente fronte a tali debiti con risorse proprie, attesa la strutturale crisi di liquidità accertata al momento della sua approvazione e la scelta di non fruire dell'anticipazione a valere sul *Fondo di rotazione* disciplinato dall'art. 243-ter del TUEL.

**6.1.8.** Può ragionevolmente essere affermato che l'Ente, in fase di adozione del Piano, non abbia concretamente adempiuto all'obbligo di effettuare una esaustiva ricognizione di tutti



i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194 del TUEL, come richiesto dall'art. 243-bis, commi 6, lett. b), e 7, del TUEL.

Dagli atti acquisiti e dalle dichiarazioni rese dell'Ente in risposta alle richieste istruttorie della Sezione (nota n. 6419/2022, punto A), si ricava che alcuni dei debiti già elencati nella citata nota interna n. 6343 del 2016, e ancora da riconoscere, siano stati esclusi dalla massa passiva del Piano. Tale circostanza emerge inequivocabilmente in riferimento al debito di euro 66.380,30 nei confronti di I.G. Group S.r.l. e di euro 6.990,77 verso AMG Energia S.p.A. (dal raffronto delle tabelle n. 10 e n. 11 - posizioni debitorie n. 7 e n. 8). Si evidenzia anche l'esclusione del debito di euro 220.785,49 verso Novamedia S.r.l. (tabella n. 10 - posizione debitoria n. 1), oggetto di formale riconoscimento solo con la deliberazione consiliare n. 28 del 2018 (nota n. 6419/2022, punto A).

In base ai documenti prodotti per l'odierno contraddittorio, si evince, altresì, che avrebbero dovuto essere considerati al momento dell'approvazione del Piano:

a) il debito di euro 178.395,69 maturato verso la società Spallina Lucio S.r.l. in ragione dello stato di avanzamento dei lavori per il quale il Comune di Ustica aveva ricevuto la fattura emessa in data 16 novembre 2016, ancora in attesa di riconoscimento (tabella n. 11 - posizione debitoria n. 9; cfr. nota prot. Cdc n. 1523/2023, allegato relativo al contenzioso sfociato nel decreto ingiuntivo n. 3766/2018);

b) il debito di euro 5.962,01, oltre Iva, spese e interessi, maturato verso la società Pannelli Solari Elettrosol S.r.l. per lavori completati nel corso dell'anno 2016 e per i quali il Comune di Ustica aveva ricevuto la fattura emessa in data 31 agosto 2016, ancora in attesa di riconoscimento (tabella n. 11 - posizione debitoria n. 10; cfr. nota prot. Cdc n. 1523/2023, allegato relativo al contenzioso sfociato nel decreto ingiuntivo n. 2880/2020).

Ulteriori chiari indizi circa l'esistenza di debiti esclusi dal Piano emergono, poi, dalla lettura dal contenuto degli accordi di dilazione del debito raggiunti con alcuni creditori, atti che, citati dal Comune nella relazione di risposta alle richieste istruttorie e non allegati ai documenti trasmessi (nota n. 6419/2022, punto A), sono stati acquisiti direttamente dal sito istituzionale dell'Ente.

In particolare:

a) con deliberazione consiliare n. 27 del 18 luglio 2020 è stato approvato l'accordo con l'impresa D'Anna & Bonaccorsi in riferimento al complessivo debito di euro 15.872,87, per fatture emesse nel periodo giugno/dicembre 2016;

b) con deliberazione consiliare n. 36 del 24 luglio 2020 è stato approvato l'accordo con la società Sopes S.r.l. in riferimento al complessivo debito di euro 154.597,46, per fatture emesse nel periodo ottobre 2015/novembre 2016 in ragione della fornitura di acqua dissalata e in relazione alle quali il creditore ha ottenuto il decreto ingiuntivo n. 4403/2017 del Tribunale civile di Palermo, notificato in data 19 gennaio 2018. Gli impegni a carico del bilancio sono stati assunti con la determinazione del responsabile del servizio n. 496/2020;

c) con deliberazione consiliare n. 47 del 19 novembre 2020 è stato approvato l'accordo con la società Di Vincenzo S.r.l. in riferimento al complessivo debito di euro 170.654,50, per fatture emesse nel periodo marzo 2016/gennaio 2017 in ragione della fornitura di acqua dissalata, in relazione alle quali il creditore ha ottenuto il decreto ingiuntivo n. RG 14502/2019 del Tribunale civile di Palermo. Gli impegni a carico del bilancio sono stati assunti con la determinazione del responsabile del servizio n. 497/2020.

Con riguardo alle fattispecie appena indicate, deve essere osservato che, sebbene la formazione del titolo esecutivo afferisca, in via cronologica, ad un periodo successivo all'approvazione del Piano, tuttavia, la natura stessa dei debiti in questione – scaturenti dall'acquisizione di servizi non oggetto di preventivo impegno di spesa –, nonché il periodo della loro esecuzione (2015-2016), sono circostanze idonee ad affermare che, già al momento dell'approvazione del Piano, l'Ente avesse effettiva conoscenza dell'obbligo del pagamento delle prestazioni contrattuali ricevute.

Infine, il Comune riferisce di un debito fuori bilancio di euro 7.364,85 nei confronti del professionista Paleologo Giovanni, per il quale è stato emesso il decreto ingiuntivo n. 7172/2017 e un successivo pignoramento per l'importo di euro 11.100 (nota n. 6419/2022, punto A).

Alla luce della complessiva documentazione acquisita, la Sezione ritiene che i contenuti della programmazione pluriennale contemplati nel Piano, risalente al mese di giugno del 2017, si presentino non congruenti rispetto alla dimensione concreta dei coevi fattori di squilibrio. Peraltro, il Comune medesimo ammette che «[n]on ci sono debiti fuori bilancio

relativi agli esercizi dal 2018 in poi che hanno genesi nell'esercizio stesso» (nota n. 6419/2022, punto A).

**6.1.9.** La successiva evoluzione dell'esposizione debitoria del Comune, pari a circa euro 1.700.000, mostra l'aggravarsi nel tempo delle iniziali condizioni di squilibrio, in larga parte celate dal Piano in esame (§ 6.1.8.).

Allo stato attuale persiste una consistente massa di oneri certi, liquidi ed esigibili, vantati da terzi creditori, da riconoscere e finanziare nell'immediato, che l'Ente dichiara non essere in grado di sostenere attraverso il ricorso ai mezzi ordinari di bilancio (citata deliberazione consiliare n. 2 del 2022 e nota n. 6419/2022).

In base alle informazioni raccolte in istruttoria, infatti, alla data del 21 ottobre 2022 la liquidità presente nella cassa dell'Ente reca vincoli nella misura complessiva di euro 2.218.914,35, all'interno dei quali si individuano pignoramenti per euro 405.903,75, secondo l'elencazione a seguire.

TABELLA N. 12 - CASSA VINCOLATA E PIGNORAMENTI ALLA DATA DEL 21.10.2022  
(NOTA DEL COMUNE DI USTICA N. 6419/2022)

<b>VINCOLI DI CASSA (SITUAZIONE AL 21.10.2022)</b>		
<b>N.</b>	<b>OGGETTO DEL VINCOLO</b>	<b>IMPORTO</b>
1	FONDI AREA MARINA PROTETTA	817.002,43
2	RECUPERO PLESSI SCOLASTICI	409,09
3	FONDI PIANO ZONA 2013/2015	568.133,97
4	FONDI CARONTE	16.286,56
5	FONDO INVESTIMENTI ISOLE MINORI	238.302,35
6	INCREMENTO UTILIZZO VINCOLI	82.877,20
<b>TOTALE PARZIALE VINCOLI (A)</b>		<b>1.723.011,60</b>
7	PIGNORAMENTO SPALLINA LUCIO S.R.L.	178.395,69
8	PIGNORAMENTO PALEOLOGO GIOVANNI	11.100,00
9	PIGNORAMENTO CO.E.SI. S.R.L.	174.201,20
10	PIGNORAMENTO NOVAMEDIA S.R.L.	11.779,61
11	PIGNORAMENTO ELETTROSOL S.R.L.	30.427,25
<b>TOTALE PIGNORAMENTI (B)</b>		<b>405.903,75</b>
<b>TOTALE CASSA VINCOLATA (A+B)</b>		<b>2.128.915,35</b>

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO

In base ai dati ufficiali del SIOPE, scaricabili dall'omonimo sito istituzionale, a chiusura del mese di dicembre del 2022, il complessivo di fondo di cassa è pari a euro 1.230.189,82 e le giacenze vincolate per pignoramenti corrispondono a euro 405.903,75 (prospetto "disponibilità liquide", rispettivamente codici n. 1400 e n. 1450).

Inoltre, il raffronto tra l'ammontare totale dei debiti in attesa di riconoscimento (euro 1.669.273,36) e il totale delle entrate correnti (Titoli I-II-III) registrate nel consuntivo dell'esercizio 2021 appena approvato (euro 3.502.732,27) è pari al 47,65%.

A tale riguardo, si riscontra l'assoluta incoerenza tra tali dati finanziari e: da un lato, le dichiarazioni dei responsabili dei diversi servizi, che, allegate al rendiconto dell'esercizio 2021, affermano l'inesistenza di debiti fuori bilancio da riconoscere; dall'altro, l'attestazione del rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 7 (*Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento/Totale accertamento entrate dei titoli 1, 2 e 3*), indicato come inferiore alla soglia di 0,60%. Il mancato conseguimento di tale parametro, unitamente agli altri per cui l'Ente ha accertato il superamento delle soglie previste dal D.M. 28 dicembre 2018 (parametri n. 2, 5 e 6), comporta la sussistenza delle condizioni di ente strutturalmente deficitario, diversamente da quanto indicato nei documenti di rendicontazione finanziaria.

Come esposto in precedenza (§ 5.1.3.), l'insostenibilità finanziaria dell'attuale massa debitoria in ragione delle complessive condizioni di squilibrio dell'Ente sono, del resto, ammesse nella nota di risposta alle esigenze istruttorie della Sezione: la grave carenza di liquidità, cui non è consentito sopperire con l'accesso ad un mutuo da contrarre con Cassa depositi e prestiti S.p.A., diversamente da quanto programmato dall'organo consiliare con la deliberazione n. 2 del 2022, renderebbe, infatti, necessario – secondo le espresse asserzioni del Comune – il ricorso ad una riformulazione del Piano, con eventuale richiesta di fruizione del previsto *Fondo di rotazione*, al fine di includervi le nuove passività e di allungare i tempi di durata delle misure di riequilibrio (nota n. 6419/2022, punti A e C.2.e.).

La Sezione osserva, tuttavia, che, allo stato dell'attuale legislazione, tale evenienza è preclusa all'Ente e che, nonostante si sia presentata l'occasione nel corso del 2022, esso non si è avvalso delle facoltà eccezionalmente concesse dall'art. 1, commi 992, 993 e 994, della legge 30 dicembre 2021, n. 234, modificati dall'art. 3, comma 5-ter, lett. b e c, del decreto-legge 30 dicembre 2021, n. 228, convertito dalla legge 25 febbraio 2022, n. 15.

## **6.2. *Analisi del disavanzo da ripianare e osservazioni sul risultato di amministrazione dell'esercizio 2015.***

**6.2.1.** In base alle premesse già illustrate (§ 3.3.1. e tabella n. 1), oltre ai debiti fuori bilancio, la massa passiva considerata nel Piano approvato nel 2017 include anche il disavanzo di

euro -355.370,79 registrato a chiusura dell'esercizio 2015, con individuazione delle seguenti coperture nel periodo 2016-2018: euro 301.634,69 nell'anno 2016 ed euro 26.868,05 per ciascuno degli esercizi 2017 e 2018 (deliberazione consiliare n. 18 del 2017, Sezione II, § 2. *Ripiano del disavanzo*, pag. 39).

**6.2.2.** Come osservato in precedenza (§ 1.4.), il Piano all'esame non ha preso a riferimento dati finanziari prossimi al tempo della sua adozione (13 giugno 2017), in quanto l'ultimo rendiconto deliberato dall'Ente era risalente all'esercizio finanziario 2015, nonostante la consumazione del termine per l'approvazione del documento consuntivo della gestione 2016 (30 aprile 2017). Quest'ultimo atto era esaminato dall'organo consiliare a distanza di un notevole lasso di tempo, con la deliberazione n. 27 del 21 dicembre 2018.

La relazione/questionario sul rendiconto finanziario 2016 non è mai pervenuta a questa Sezione di controllo e, inoltre, il parere reso dall'organo di revisione sul documento consuntivo non è reperibile negli archivi elettronici della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) né è stato reso disponibile nonostante le esigenze istruttorie indicate nella citata deliberazione n. 82 del 2022 (punto D.1.).

Infine, contestualmente all'approvazione della procedura di riequilibrio, l'organo consiliare approvava, con ritardo sui termini di legge, il bilancio di previsione relativo al triennio 2016-2018 (deliberazione n. 17 del 13 giugno 2017), in merito al quale l'organo di revisione economico-finanziaria manifestava il proprio parere negativo, informandone anche la Sezione con nota del 19 giugno 2017 (prot. Cdc n. 6043 del 20 giugno 2017).

Il ritardo nell'approvazione dei propri documenti contabili non è stata circostanza priva di conseguenze in quanto, per l'effetto, l'Ente ha subito il blocco dell'erogazione dei trasferimenti erariali, con aggravamento della situazione di liquidità di cassa (deliberazione consiliare n. 18 del 2017, Sezione I, § 3. *Andamenti di cassa*, punto 3.2., pag. 11).

**6.2.3.** Nel rinviare all'esposizione sintetica circa il contenuto delle deliberazioni n. 39/2017/PRSP e n. 174/2017/PRSP (§ 1.2. e § 1.6.), si rileva che, in merito alla determinazione della parte disponibile del risultato di amministrazione a chiusura del 2015, quale primo esercizio finanziario in cui si manifestavano gli effetti del passaggio alla nuova contabilità armonizzata, questa Sezione di controllo, sia anteriormente che successivamente al ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario, ne ha posto in dubbio l'attendibilità,

senza che l'Ente, tuttavia, abbia fatto seguire provvedimenti idonei all'eliminazione delle patologie contabili oggetto di accertamento.

Nella tabella a seguire, è indicata la composizione del risultato di amministrazione dell'anno 2015, rispettivamente, al momento dell'inizio (1° gennaio) e della conclusione dell'esercizio finanziario (31 dicembre).

TABELLA N. 13 - COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE ESERCIZIO 2015

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	+/-	2014	01/01/2015	2015
		GM n. 45 del 5/09/2015	GM n. 45 del 5/09/2015	CERTIFICATO RENDICONTO FINANZA LOCALE
Fondo cassa al 1 gennaio		520.158,11	520.158,11	146.333,82
Totale riscossioni	+	3.060.965,23	3.060.965,23	4.960.306,60
Totale Pagamenti	-	3.434.789,52	3.434.789,52	5.106.640,42
Saldo di cassa al 31 dicembre	=	146.333,82	146.333,82	-
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	-			
Fondo di cassa al 31 dicembre	=	146.333,82	146.333,82	-
Totale residui attivi	+	9.141.972,98	1.056.790,15	3.588.451,47
Residui passivi	-	9.141.972,98	1.172.931,99	3.343.543,99
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	-			
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	-		- 860.900,16	
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	-			
Risultato di amministrazione al 31 dicembre (lett. A)	=		891.092,14	244.907,48
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12			330.000,00	297.190,24
Fondo anticipazioni liquidità				162.690,37
Fondo perdite società partecipate				
Fondo contenzioso			150.000,00	
Altri accantonamenti				
Totale parte accantonata	-		480.000,00	459.880,61
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili				140.397,67
Vincoli derivanti da trasferimenti				
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui				
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente			411.092,14	
Altri vincoli				
Totale parte vincolata	-		411.092,14	140.397,67
Totale parte destinata agli investimenti	-			
Totale parte disponibile (lett. E)	=		0,00	- 355.370,80

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO

**6.2.4.** Prendendo a riferimento le irregolarità accertate da questa Sezione di controllo in ordine alla costituzione del FPV al momento del transito verso la nuova disciplina contabile armonizzata (citata deliberazione n. 39 del 2017), determinato dall'Ente nell'importo negativo di euro -860.900,16 alla data del 1° gennaio 2015, occorre rilevare, in primo luogo, che i vizi della rappresentazione contabile hanno inficiato la stima per eccesso del risultato

di amministrazione (lett. A del prospetto) e, conseguentemente, anche la sua parte disponibile, quantificata in euro zero (lett. E del prospetto).

La specifica composizione del FPV è contenuta nella deliberazione della Giunta municipale n. 45 del 2015, concernente le operazioni di riaccertamento straordinario dei residui a norma dell'art. 3, comma 7 e ss., del d.lgs. n. 118 del 2011, come da dati a seguire.

TABELLA N. 14 - COMPOSIZIONE DEL FPV ESERCIZIO 2015

GM n. 45 del 5.09.2015	FPV 1/1/2015	
	Entrate da reimputare	
entrate	parte corrente	parte capitale
reimp 2015	1.886.642,17	741.979,13
reimp 2016	220.586,26	2.500.000,00
reimp 2017	212.000,00	2.140.000,00
altri		
<b>A) entrate reimputate</b>	<b>2.319.228,43</b>	<b>5.381.979,13</b>
<b>TOTALE ENTRATE REIMPUTATE</b>	<b>7.701.207,56</b>	

spese	Spese da reimputare	
	parte corrente	parte capitale
reimp 2015	476.462,50	1.813.847,90
reimp 2016		2.350.000,00
reimp 2017		2.200.000,00
altri		
<b>B) spese reimputate</b>	<b>476.462,50</b>	<b>6.363.847,90</b>
Saldo (B-A)	- <b>1.842.765,93</b>	<b>981.868,77</b>
<b>TOTALE SPESE REIMPUTATE</b>	<b>6.840.310,40</b>	

TOTALE (SPESE REIMPUTATE DI PARTE CORRENTE-ENTRATE REIMPUTATE DI PARTE CAPITALE)	<b>-860.897,16</b>
----------------------------------------------------------------------------------	--------------------

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO

Nel premettere che l'anomalo saldo negativo di euro -860.897,16 determinato dall'Ente corrisponde alla differenza algebrica complessiva tra il totale delle reimputazioni agli esercizi successivi dei residui passivi (euro 6.840.310,40) e attivi (euro 7.701.207,56), indistintamente riferibile sia alla parte corrente (negativo per euro -1.842.765,93) che alla parte capitale (positivo per euro 981.868,77), dal prospetto si desume che, nel 2015, il FPV avrebbe dovuto essere costituito per la parte capitale, mentre con riferimento alla parte corrente, l'Ente non avrebbe dovuto costituire alcun FPV, in conformità alle previsioni dell'art. 3, commi 13 e 14, del d.lgs. n. 118 del 2011 e del pertinente principio contabile applicato (allegato n. 4/2, § 9.3). Diversamente, sembra che, ad esordio del 2015, sia stato originato un improprio disavanzo tecnico concernente le risorse di parte corrente.

In proposito, infatti, occorre ricordare che, nell'effettuare le operazioni di riaccertamento dei residui, gli enti interessati avrebbero dovuto determinare il «*fondo pluriennale vincolato al 1° gennaio 2015 da iscrivere nell'entrata dell'esercizio 2015 del bilancio di previsione 2015-2017, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, per un importo pari alla differenza tra i residui passivi ed i residui attivi reimputati di cui al punto 2, se positivo*» (enfasi aggiunta; citato § 9.3, punto n. 3), mentre qualora «*i residui attivi reimputati ad un esercizio sono di importo superiore alla differenza tra il fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e i residui passivi reimputati nel medesimo esercizio, tale differenza è vincolata alla copertura dell'eventuale eccedenza degli impegni reimputati agli esercizi successivi rispetto alla somma del fondo pluriennale vincolato di entrata e dei residui attivi. Nel bilancio di previsione dell'esercizio in cui si verifica tale differenza è effettuato un accantonamento di pari importo agli stanziamenti di spesa riguardanti il fondo pluriennale vincolato. La stessa fattispecie può verificarsi nel caso in cui il complesso dei residui attivi riaccertati risulta superiore al totale dei residui passivi riaccertati e, anche se nell'entrata dell'esercizio 2015 non è costituito il fondo pluriennale vincolato, se la distribuzione temporale delle reimputazioni rende necessario destinare una parte dei residui attivi imputati ad un esercizio alla copertura dell'eccedenza degli impegni imputati agli esercizi successivi*».

Sul punto, il Comune aveva fornito, a suo tempo, spiegazioni che erano state ritenute insufficienti dalla Sezione di controllo in sede di esame del rendiconto 2014 e del bilancio preventivo del 2015 (nota n. 6566/2016, acquisita con prot. Cdc n. 12084 del 19 dicembre 2016, contenuta all'interno del Piano approvato nel 2017), tanto da richiedere l'adozione di misure correttive nel termine di 60 giorni a decorrere dalla comunicazione della citata deliberazione n. 39 del 2017.

**6.2.5.** Possono osservarsi ulteriori anomalie anche con riguardo all'elevato importo delle entrate correnti oggetto di reimputazione agli esercizi successivi (euro 2.319.228,43). Dall'analisi dell'elenco dei residui attivi e passivi da cancellare e/o da reimputare, già trasmesse alla Sezione ai fini dell'esame dei documenti contabili relativi agli esercizi 2014 e 2015 (prot. Cdc n. 3751 del 31 marzo 2016), si riscontra che, a seguito delle operazioni di riaccertamento straordinario, l'Ente abbia, in sostanza, notevolmente ridotto l'importo dei residui attivi di parte corrente alla data del 1° gennaio 2015, portando a zero, alla data del 31 dicembre, quello dei residui attivi provenienti dalle gestioni precedenti, come da rappresentazione a seguire.



TABELLA N. 15 - CERTIFICATO RENDICONTO 2015 (DPR 164/1996) - QUADRO 11 - GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI E PASSIVI - TOTALE RESIDUI ATTIVI DI FINE GESTIONE ED ELENCHI ALLEGATI ALLA DELIBERAZIONE GM N. 45/2015

TITOLO	DESCRIZIONE	Residui 1/1/2015	Riaccertamento residui	di cui confluiti nel FPV	Residui rideterminati	Riscossione in conto residui 2015	Residui della gestione dei residui al 31/12/2015
1	Imposte/tasse e proventi assimilati	972.977,57	- 867.042,40	867.042,40	105.935,17	105.935,17	-
2	Trasferimenti da amministrazioni pubbliche	1.921.247,15	- 1.152.875,45	809.057,04	768.371,70	768.371,70	-
3	Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni	769.544,85	- 643.227,25	643.131,99	126.317,60	126.317,60	-
4	Entrate in conto capitale	5.215.374,72	- 5.173.209,04	5.381.979,13	42.165,68	42.165,68	-

FONTE: ELABORAZIONE SEZIONE DI CONTROLLO

In particolare, l'Ente ha reimputato entrate correnti per euro 2.319.228,43, ritenute eccezionalmente non esigibili alla data del 1° gennaio 2015, derivanti da: *imposte/tasse e proventi assimilati* per euro 867.042,40; *trasferimenti da pubbliche amministrazioni* per euro 809.057,04; *vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni* per euro 643.131,99. Sono stati, invece, mantenuti nel conto dei residui, alla data del 1° gennaio 2015, solo i crediti effettivamente riscossi nel 2015.

**6.2.6.** Sulle specifiche questioni, già oggetto di rilievo in sede di controllo dei bilanci preventivi e consuntivi del biennio 2014-2015 (citate deliberazioni n. 39 del 2017 e n. 174 del 2017), il Comune è stato sollecitato dalla Sezione a rendere ulteriori chiarimenti con l'ordinanza istruttoria n. 82 del 2022 relativa all'esame del presente Piano (punti D.3. e D.5). In risposta, l'Ente ha ammesso l'errore circa la quantificazione del FPV negativo a seguito del riaccertamento straordinario dei residui (testualmente: «[...] per quanto riguarda la quantificazione del FPV negativo per € 860.900,16, trattasi di un errore nell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui anno 2014, che poi è stato applicato al rendiconto 2015. Infatti, la gestione residui 2015 riportava un saldo negativo di € 988.454,47 che è stato coperto mediante l'applicazione del risultato di amministrazione 2014, pari ad € 1.084.214,74»), e, riguardo alla reimputazione al periodo 2015-2017 delle entrate accertate anteriormente all'esercizio 2015, ha precisato che l'operazione aveva lo scopo di «correggere l'errore materiale commesso». Non sono state riscontrate, invece, le richieste circa la natura delle entrate correnti imputate agli esercizi successivi, i criteri seguiti per la reimputazione né le informazioni sull'eventuale successiva cancellazione (nota n. 6419/2022, punti D.3. e D.5).

**6.2.7.** Dai quadri relativi al rendiconto 2015, presenti sul portale del Ministero dell'Interno-Finanza Locale, si evincono alcune difformità circa i dati del FPV. In particolare:

a) il conto del bilancio registra un FPV di entrata di parte capitale di euro 5.870.697,46 (quadro n. 2) e di spesa di euro 4.550.000,00 (quadro n. 4). Il primo non trova corrispondenza nella citata deliberazione della Giunta municipale n. 45 del 2015, il secondo, invece, non risulta nel quadro generale riassuntivo (quadro n. 7) né in quello relativo al risultato di amministrazione (quadro n. 14);

b) il FPV per missioni e programmi registra un FPV di entrata di euro 2.032.902,41 e di spesa di euro 680.798,45 (quadro n. 17).

Possono osservarsi anomalie anche relativamente alla costituzione del FPV negli esercizi successivi al 2015. Nel premettere che il FPV di spesa è presente nel solo rendiconto dell'esercizio 2016, per un importo complessivo di euro 132.798,45 (euro 2.000,00 di parte corrente ed euro 130.798,45 di parte capitale), ed è pari a zero negli esercizi dal 2017 al 2020, sono state riscontrate le seguenti discordanze:

a) il valore del FPV totale nel risultato di amministrazione del 2016, pari a euro 132.798,45, non coincide con quello finale di euro 2.202.000 del FPV di spesa del conto del bilancio del rendiconto 2016 né con quello del FPV in entrata dell'esercizio 2017 che è pari a euro 62.000;

b) il prospetto della composizione per missioni e programmi del FPV, relativo al rendiconto 2016, riporta il valore iniziale di euro 680.798,45, non coincidente con il valore del FPV in entrata del conto del bilancio, pari a euro 2.050.000.

Ne deriva, nel complesso, una confusione contabile in ordine alla quale, a seguito della richiesta di chiarimenti della Sezione (deliberazione istruttoria n. 82 del 2022, punto D.6.a), l'Ente esplicita il susseguirsi di una serie di errori (testualmente: «*Si ritiene che l'attività svolta dal Responsabile dell'Ufficio Finanziario di allora, nell'esercizio 2016 sia stata quella di eliminare gli errori commessi nel riaccertamento straordinario dei residui al 01.01.2015. Si allega prospetto composizione per programmi e missione del FPV esercizio 2016. Dall'allegato, alla pagina 10/24 si evince che il fondo al 31/12/2015 si riferisce alle spese per rifiuti e servizio idrico. Quindi, si presume, che l'errore è stato quello che il programma non ha considerato l'entrata e quindi lo stesso ha provveduto ad iscrivere tra le spese l'importo di euro 132.798,45, al fine di pareggiare i valori di spesa. [...] Inoltre, erroneamente, nel rendiconto 2017 si è iscritto in entrata euro 62.000, anziché euro 132.798,45 come risulta dalla contabilità dell'Ente*»).

**6.2.8.** In proposito, devono essere svolte alcune considerazioni sui possibili effetti distorsivi determinatisi, all'esito del riaccertamento straordinario dei residui, sulla gestione

finanziaria dell'esercizio 2015 e di quelli successivi, in conseguenza dall'errata costituzione del FPV e dalla massiccia anomala reimputazione di entrate correnti.

Innanzitutto, poiché nei bilanci di previsione relativi agli esercizi dal 2015 a seguire non è dato rinvenire alcuna traccia di un presunto disavanzo tecnico (euro -1.872.748,93), può osservarsi che le risorse di parte corrente imputate alla competenza degli esercizi successivi al 2014 abbiano presumibilmente ampliato la capacità di spesa e determinato il positivo conseguimento del patto di stabilità interno e del saldo di finanza pubblica, oltre che avere verosimilmente concorso al calcolo dei limiti previsti dall'ordinamento per il ricorso all'anticipazione di tesoreria e all'indebitamento.

In secondo luogo, lo spostamento dell'esigibilità delle entrate relative al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti solidi urbani e al servizio idrico, accertate negli esercizi anteriori al 2015, ha, di fatto, creato un disallineamento rispetto ai pertinenti costi d'esercizio, sviando la destinazione delle specifiche coperture ad altre finalità di spesa.

Sul punto, infatti, deve ricordarsi che, a norma del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, le *«entrate derivanti dalla gestione dei servizi pubblici sono accertate sulla base dell'idonea documentazione che predispose l'Ente creditore ed imputate all'esercizio in cui servizio è reso all'utenza. Tale Principio si applica anche nel caso in cui la gestione del servizio sia affidata a terzi»* e che le *«entrate tributarie gestite attraverso ruoli ordinari e le liste di carico sono accertate e imputate contabilmente all'esercizio in cui sono emessi il ruolo l'avviso di liquidazione e di accertamento e le liste di carico, a condizione che la scadenza per la riscossione del tributo sia prevista entro i termini dell'approvazione del rendiconto (nei casi in cui la legge consente espressamente l'emissione di ruoli con scadenza nell'esercizio successivo)»* (d.lgs. n. 118 del 2011, allegato n. 4/2, rispettivamente, § 3.8. e 3.7.1., già in vigore al momento dell'effettuazione del riaccertamento dei residui da parte del Comune di Ustica).

Infine, gli errori nel passaggio alla nuova contabilità armonizzata hanno recato pregiudizio alla corretta determinazione del calcolo del FCDE - quantificato, dapprima, secondo il metodo semplificato nel periodo 2015-2018 e, successivamente, con il metodo ordinario -, in considerazione degli effetti prodottisi sulla consistenza effettiva dei residui attivi e delle pertinenti percentuali di riscossione, in ragione della reimputazione di entrate del Titolo I e III, rispettivamente, per euro 867.042,40 ed euro 643.131,99 (cfr. *supra*, tabella n. 15).

**6.2.9.** Si osserva, infine, che l'attendibilità del risultato di amministrazione a chiusura del 2015 (euro -355.370,80), confluito nella massa passiva del Piano all'esame, è stata inficiata

anche da ulteriori circostanze, alcune delle quali oggetto di accertamento della Sezione con la deliberazione n. 174 del 2017, e, in particolare, da: a) errata registrazione della quota inestinta dell'anticipazione di tesoreria, da quantificare nel maggior importo di euro 402.047,55 piuttosto che in euro 247.170,11 (cfr. *infra*, § 7.2.1.); b) sottostima del *Fondo rischi contenzioso* (euro 70.094,40) rispetto all'ammontare delle passività potenziali (euro 599.104,83); c) mancato accantonamento delle perdite accumulate dalla società IMED all'interno dell'apposito *Fondo perdite società partecipate*; d) assenza di un apposito accantonamento a *Fondo oneri* per l'intero importo (euro 586.844,28) dei debiti oggetto di ricognizione da parte dall'Ente, nelle more dell'effettivo riconoscimento a norma dell'art. 194 del TUEL (per giurisprudenza sullo specifico punto, cfr. Sezioni riunite per la Regione siciliana, deliberazione n. 6/2021/PARI, vol. I, § 3.6.; Sezioni Riunite, in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 32 del 2020; Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 244/2022/PRSP).

#### **7. *Analisi dei documenti finanziari relativi al periodo 2015-2021.***

Si espongono a seguire le principali risultanze dell'analisi svolta sui documenti finanziari concernenti il periodo 2015-2021.

Si premette che l'Ente, successivamente alla deliberazione istruttoria n. 82 del 2022 di questa Sezione, ha approvato il rendiconto dell'esercizio 2021 con deliberazione consiliare n. 24 del 7 ottobre 2022 e che non è ancora pervenuta la relazione/questionario compilata dall'organo di revisione economico-finanziario. Pertanto, i dati finanziari relativi a tale esercizio sono stati presi in esame sulla base dei documenti a disposizione (principalmente, BDAP).

Quanto agli esercizi precedenti (fatta eccezione per il rendiconto relativo al 2016, come già chiarito *supra*, § 1.4.), è stato valutato il contenuto informativo delle relazioni curate e trasmesse a norma dell'art. 1, commi 166 e ss., della legge n. 266 del 2005, unitamente ai documenti reperibili negli archivi elettronici della Banca Dati Amministrazioni Pubbliche (BDAP) e del portale del Ministero dell'Interno-Finanza Locale.

##### **7.1. *Il risultato di amministrazione.***

Si rappresenta a seguire l'evoluzione del risultato di amministrazione nel periodo 2015-2021, facendo notare l'**anomala determinazione in euro zero** della sua parte disponibile (lett. E del prospetto) in **ben quattro** degli **esercizi** esaminati (anni 2016, 2017, 2020 e 2021) su sette.

TABELLA N. 16 - COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE - ESERCIZI DAL 2015 AL 2021

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fondo cassa al 1 gennaio	146.333,82	-	-	-	-	717.664,18	675.450,90
<b>Totale riscossioni</b>	<b>4.960.306,60</b>	<b>9.458.267,90</b>	<b>5.017.123,71</b>	<b>6.233.310,49</b>	<b>9.846.969,79</b>	<b>8.816.751,09</b>	<b>10.719.467,95</b>
<b>Totale Pagamenti</b>	<b>5.106.640,42</b>	<b>9.237.482,41</b>	<b>5.017.123,71</b>	<b>6.233.310,49</b>	<b>9.129.305,61</b>	<b>8.858.964,37</b>	<b>10.332.707,14</b>
<b>Saldo di cassa al 31 dicembre</b>	<b>-</b>	<b>220.785,49</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>717.664,18</b>	<b>675.450,90</b>	<b>1.062.211,71</b>
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre		220.785,49	-	-	-	-	-
<b>Fondo di cassa al 31 dicembre</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>717.664,18</b>	<b>675.450,90</b>	<b>1.062.211,71</b>
<b>Totale residui attivi</b>	<b>3.588.451,47</b>	<b>5.284.513,78</b>	<b>8.268.095,14</b>	<b>3.787.617,10</b>	<b>2.950.364,60</b>	<b>4.601.484,67</b>	<b>7.914.685,61</b>
<b>Residui passivi</b>	<b>3.343.543,99</b>	<b>4.301.075,08</b>	<b>6.597.911,05</b>	<b>3.005.946,82</b>	<b>2.559.188,42</b>	<b>3.489.048,77</b>	<b>3.198.595,13</b>
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti		2.000,00	-	-	-	-	-
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale		130.798,45	-	-	-	-	3.108.532,95
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie		-	-	-	-	-	-
<b>Risultato di amministrazione al 31 dicembre</b>	<b>244.907,48</b>	<b>1.071.425,74</b>	<b>1.670.184,09</b>	<b>781.670,28</b>	<b>1.108.840,36</b>	<b>1.787.886,80</b>	<b>2.669.769,24</b>
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	297.190,24	658.460,80	969.102,18	901.943,62	1.152.339,93	1.323.010,88	1.508.821,58
Fondo anticipazioni liquidità	162.690,37	-	147.675,07	140.418,25	133.106,57	125.739,62	118.316,97
Fondo perdite società partecipate		10.000,00	-	-	-	-	-
Fondo contenzioso		56.643,28	314.355,67	119.847,54	-	133.282,96	124.671,85
Altri accantonamenti		95.536,17	-	-	-	-	11.792,91
<b>Totale parte accantonata</b>	<b>459.880,61</b>	<b>820.640,25</b>	<b>1.431.132,92</b>	<b>1.162.209,41</b>	<b>1.285.446,50</b>	<b>1.582.033,46</b>	<b>1.763.603,31</b>
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	140.397,67	-	-	-	-	-	-
Vincoli derivanti da trasferimenti		-	-	-	-	20.134,17	706.784,07
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		-	-	-	-	-	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		30.000,00	30.000,00	-	-	185.719,17	199.381,86
Altri vincoli		-	130.798,45	-	-	-	-
<b>Totale parte vincolata</b>	<b>140.397,67</b>	<b>30.000,00</b>	<b>160.798,45</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>205.853,34</b>	<b>906.165,93</b>
Totale parte destinata agli investimenti		-	78.252,72	-	-	-	-
<b>Totale parte disponibile</b>	<b>- 355.370,80</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>- 380.539,13</b>	<b>- 176.606,14</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

FONTE: ELABORAZIONE DELLA SEZIONE DI CONTROLLO

### 7.1.1. Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE).

A seguire, si riproduce una simulazione della determinazione dell'accantonamento del FCDE negli esercizi 2019, 2020 e 2021, considerando l'ammontare finale dei residui attivi concernenti le medesime tipologie oggetto di svalutazione da parte dell'Ente e la misura dell'accantonamento minimo obbligatorio, pari al complemento a 100 della media semplice delle percentuali di riscossione dei residui attivi registrati alla data del 1° gennaio dell'ultimo quinquennio, che deve includere anche l'esercizio oggetto di rendicontazione (d.lgs. n. 118 del 2011, allegato 4/2, principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, punto 3.3, esempio n. 5; Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 20/2021/DELIC).

Con riferimento al 2020 e al 2021, è stato considerato che l'Ente ha dichiarato di essersi avvalso della facoltà indicata dall'art. 107-bis, comma 1, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, che, ai fini del calcolo del FCDE, ha consentito

di applicare le percentuali di riscossione del quinquennio precedente, facendo riferimento ai dati del 2019 in luogo del 2020, per contenere gli effetti dell'impatto negativo del periodo emergenziale sulle risultanze dei bilanci degli enti territoriali.

All'esito dell'autonoma determinazione della Sezione di controllo, si osserva che l'importo del Fondo accantonato dall'Ente si presenta **sottodimensionato**, rispettivamente di euro **30.881,60** nel **2019**, di euro **227.578,96** nel **2020** e di euro **109.728,16** nel **2021**.

TABELLA N. 17 - FCDE 2019 - RISCOSSIONI QUINQUENNIO 2015-2019

TITOLI	RESIDUI ATTIVI	2015	2016	2017	2018	2019	TOTALE QUINQUENNIO
TIT. I - TIPOLOGIA 101	RESIDUI COMPLESSIVI ALL'1.01	712.139,87	789.087,03	863.760,33	1.209.559,32	875.201,42	4.449.747,97
	RISCOSSIONI C/RESIDUI AL 31.12	75.614,32	247.415,39	157.980,57	312.336,47	161.078,94	168.766,91
	PERCENTUALE DI RISCOSSIONE	10,62%	31,35%	18,29%	25,82%	18,40%	
TIT. III - TIPOLOGIA 100	RESIDUI COMPLESSIVI ALL'1.01	415.232,78	338.285,62	289.632,98	415.016,92	484.574,41	1.942.742,71
	RISCOSSIONI C/RESIDUI AL 31.12	155.434,89	180.521,46	54.507,54	95.941,72	67.039,94	553.445,55
	PERCENTUALE DI RISCOSSIONE	37,43%	53,36%	18,82%	23,12%	13,83%	
TIT. III - TIPOLOGIA 200	RESIDUI COMPLESSIVI ALL'1.01	5.489,86	5.489,86	11.970,75	11.878,85	10.087,61	44.916,93
	RISCOSSIONI C/RESIDUI AL 31.12	4.250,56	3.519,11	3.091,90	1.791,24	1.218,02	13.870,83
	PERCENTUALE DI RISCOSSIONE	77,43%	64,10%	25,83%	15,08%	12,07%	

TABELLA N. 18 - SIMULAZIONE DIFFERENZA ACCANTONAMENTO FCDE 2019

a) % media riscossione	b) complemento a 100 (100-a)	c) residui conservati al 31.12.2019	d) FCDE da accantonare (c*b)	e) FCDE accantonato	f) Percentuale di accantonamento da rendiconto	g) differenza accantonamento (d-e)
20,90%	79,10%	933.511,44	738.427,11	671.905,06	80,80	66.522,05
29,31%	70,69%	621.585,11	439.375,28	473.092,62	80,22	-33.717,34
38,90%	61,10%	8.869,59	5.419,14	7.342,25	80,22	-1.923,11
		<b>1.563.966,14</b>	<b>1.183.221,53</b>	<b>1.152.339,93</b>		<b>30.881,60</b>

TABELLA N. 19 - FCDE 2020 - RISCOSSIONI QUINQUENNIO 2016-2020

TITOLI	RESIDUI ATTIVI	2016	2017	2018	2019	2020=2019	TOTALE QUINQUENNIO
TIT. I - TIPOLOGIA 101	RESIDUI COMPLESSIVI ALL'1.01	789.087,03	863.760,33	1.209.559,32	875.201,42	875.201,42	4.612.809,52
	RISCOSSIONI C/RESIDUI AL 31.12	247.415,39	157.980,57	312.336,47	161.078,94	161.078,94	168.766,91
	PERCENTUALE DI RISCOSSIONE	31,35%	18,29%	25,82%	18,40%	18,40%	
TIT. III - TIPOLOGIA 100	RESIDUI COMPLESSIVI ALL'1.01	338.285,62	289.632,98	415.016,92	484.574,41	484.574,41	2.012.084,34
	RISCOSSIONI C/RESIDUI AL 31.12	180.521,46	54.507,54	95.941,72	67.039,94	67.039,94	465.050,60
	PERCENTUALE DI RISCOSSIONE	53,36%	18,82%	23,12%	13,83%	13,83%	
TIT. III - TIPOLOGIA 200	RESIDUI COMPLESSIVI ALL'1.01	5.489,86	11.970,75	11.878,85	10.087,61	10.087,61	49.514,68
	RISCOSSIONI C/RESIDUI AL 31.12	3.519,11	3.091,90	1.791,24	1.218,02	1.218,02	10.838,29
	PERCENTUALE DI RISCOSSIONE	64,10%	25,83%	15,08%	12,07%	12,07%	

TABELLA N. 20 - SIMULAZIONE DIFFERENZA ACCANTONAMENTO FCDE 2020

a) % media riscossione	b) complemento a 100 (100-a)	c) residui conservati al 31.12.2019	d) FCDE da accantonare (c*b)	e) FCDE accantonato	f) Percentuale di accantonamento da rendiconto	g) differenza accantonamento (d-e)
22,46%	77,54%	1.040.749,87	807.046,56	684.591,96	80,80	122.454,60
24,59%	75,41%	986.054,00	743.543,28	638.418,92	80,22	105.124,36
25,83%	74,17%	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
		<b>2.026.803,87</b>	<b>1.550.589,84</b>	<b>1.323.010,88</b>		<b>227.578,96</b>

TABELLA N. 21 - FCDE 2021 - RISCOSSIONI QUINQUENNIO 2017-2021

TITOLI	RESIDUI ATTIVI	2017	2018	2019	2020=2019	2021	TOTALE QUINQUENNIO
TIT. I - TIPOLOGIA 101	RESIDUI COMPLESSIVI ALL'1.01	863.760,33	1.209.559,32	875.201,42	875.201,42	1.040.749,87	4.864.472,36
	RISCOSSIONI C/RESIDUI AL 31.12	157.980,57	312.336,47	161.078,94	161.078,94	299.983,08	1.092.458,00
	PERCENTUALE DI RISCOSSIONE	18,29%	25,82%	18,40%	18,40%	28,82%	
TIT. III - TIPOLOGIA 100	RESIDUI COMPLESSIVI ALL'1.01	289.632,98	415.016,92	484.574,41	484.574,41	986.054,00	2.659.852,72
	RISCOSSIONI C/RESIDUI AL 31.12	54.507,54	95.941,72	67.039,94	67.039,94	223.755,68	508.284,82
	PERCENTUALE DI RISCOSSIONE	18,82%	23,12%	13,83%	13,83%	22,69%	
TIT. III - TIPOLOGIA 200	RESIDUI COMPLESSIVI ALL'1.01	11.970,75	11.878,85	10.087,61	10.087,61	0,00	44.024,82
	RISCOSSIONI C/RESIDUI AL 31.12	3.091,90	1.791,24	1.218,02	1.218,02	0,00	7.319,18
	PERCENTUALE DI RISCOSSIONE	25,83%	15,08%	12,07%	12,07%	0,00%	

TABELLA N. 22 - SIMULAZIONE DIFFERENZA ACCANTONAMENTO FCDE 2021

a) % media riscossione	b) complemento a 100 (100-a)	c) residui conservati al 31.12.2021	d) FCDE da accantonare (c*b)	e) FCDE accantonato	f) Percentuale di accantonamento da rendiconto	g) differenza accantonamento (d-e)
21,95%	78,05%	1.040.163,27	811.856,77	731.993,00	80,80	79.863,77
18,46%	81,54%	988.124,93	805.719,61	775.943,81	80,22	29.775,80
13,01%	86,99%	1.119,07	973,46	884,87	0,00	88,59
		<b>2.029.407,27</b>	<b>1.618.549,84</b>	<b>1.508.821,68</b>		<b>109.728,16</b>

L'esame dei documenti consuntivi del periodo in esame evidenzia, in generale, una bassa capacità di riscossione dei residui attivi, seppur con un miglioramento nell'esercizio 2021.



TABELLA N. 23 - TASSI DI RISCOSSIONE IN C/RESIDUI

DATI DI RENDICONTO	TITOLO I	TITOLO III	TITOLO III
% RISCOSSIONE IN C/RESIDUI	TIPOLOGIA 01010100	TIPOLOGIA 03010000	TIPOLOGIA 03020000
ESERCIZIO	IMPOSTE, TASSE E PROVENTI ASSIMILATI	VENDITA DI BENI E SERVIZI E PROVENTI DERIVANTI DALLA GESTIONE DEI BENI	PROVENTI DERIVANTI DALL'ATTIVITA' DI CONTROLLO E REPRESSIONE DELLE IREGOLARITA' E DEGLI ILLECITI
2016	31%	53%	64%
2017	18%	19%	26%
2018	26%	23%	15%
2019	18%	14%	12%
2020	18%	9%	6%
2021	29%	23%	

A chiusura dell'esercizio 2020, è emersa l'anomala riscossione in c/competenza di soli euro 702,90 della tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani a fronte di accertamenti per il valore di euro 330.098,90, con un tasso di riscossione di 0,21%. A seguito dei chiarimenti richiesti dalla Sezione in fase istruttoria, l'Ente replica che *«l'anomalia è dovuta al fatto che l'emissione dei ruoli, per la carenza di personale e la malattia gravissima del dipendente che si occupava dell'emissione degli stessi. È stata effettuata a fine dicembre; ragion per cui la riscossione è stata quella indicata. Nel corso del 2021, sui residui 2020, tenuto conto del periodo Covid, abbiamo riscosso euro 224.141,10»* (nota n. 6419/2022, in relazione al punto D.8. della deliberazione n. 82 del 2022).

L'analisi dei dati finanziari del consuntivo del 2021, tuttavia, pone all'attenzione il ricorrere della medesima inefficienza nella riscossione del tributo, in quanto si registra una riscossione in c/competenza di soli euro 532,85 per la tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani, a fronte di accertamenti per il valore di euro 260.496,46, con un tasso di riscossione di 0,20%.

A tal proposito, in seno all'odierno contraddittorio, il Comune esplicita che *«quest'amministrazione, purtroppo, ha ritardato nella gestione dei residui attivi inerenti la gestione dei tributi Tari e l'incasso delle fatture dell'erogazione dell'acqua in quanto il dipendente incaricato nell'arco del 2019 si è ammalato gravemente e questa amministrazione per cercare di porre rimedio a tale evenienza con delibera di G.M. n° 51 del 30/06/2021 ha trasferito prima un dipendente dall'area tecnica all'area finanziaria e successivamente il 23/03/2022 (prot. n. 1624) un altro dipendente dagli affari generali all'area finanziaria per potenziare l'emissione dei ruoli e la relativa riscossione»* (nota prt. Cdc n. 1523/2023).

### **7.1.2. Fondo per le anticipazioni di liquidità (FAL).**

Il valore del *Fondo per le anticipazioni di liquidità* (FAL) pari, rispettivamente, a euro 133.106,57 nel 2019, euro 125.739,62 nel 2020 ed euro 118.316,97 nel 2021, è rispondente, per ciascun esercizio, alla parte residua del capitale delle anticipazioni ricevute in base al decreto-legge n. 78 del 2015 (euro 162.690,37), al netto degli importi periodicamente rimborsati secondo il piano di ammortamento (come da dati acquisiti dalla Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.).

Come riconosciuto dall'Ente, a seguito di specifica richiesta istruttoria della Sezione (deliberazione istruttoria n. 82 del 2022, punto D.6.e.), è stato erroneamente **omesso l'accantonamento del FAL** nel risultato di amministrazione dell'esercizio **2016** (nota n. 6419/2022, punto D.6.e.), anno in cui la parte disponibile ha registrato un importo di euro zero, con conseguente occultamento della situazione di disavanzo.

### **7.1.3. Fondo rischi contenzioso e Fondo oneri.**

Quanto allo stato del contenzioso pendente e al relativo rischio di soccombenza, sul quale sono stati richiesti chiarimenti in sede istruttoria dalla Sezione (deliberazione istruttoria n. 82 del 2022, punti B.3. e D.6.f.), l'Ente, in definitiva, ha compilato un prospetto (file *excel* denominato allegato "A" - foglio 4, in allegato alla nota n. 6419/2022) con cui rende i medesimi dati concernenti l'importo dei debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, pari a complessivi euro 1.669.273,36 (euro 1.131.346,77 di sorte capitale ed euro 537.926,59 a titolo di accessori).

L'Ente ha, pertanto, sovrapposto i dati sul contenzioso pendente rispetto a quelli dei debiti fuori bilancio censiti, da ultimo, con la deliberazione consiliare 2 del 2022 (sul punto si rinvia al § 6.1.5 e alla tabella n. 11) in relazione ai contenziosi già definiti, non consentendo a questa Sezione di disporre, all'esito dell'istruttoria, di elementi di valutazione in merito all'esistenza di passività potenziali per la conseguente verifica delle modalità di determinazione del relativo accantonamento al *Fondo contenzioso* nel risultato di amministrazione dell'esercizio 2021, registrato per l'importo di euro 124.671,85.

L'unico elemento comprovante l'esistenza di passività potenziali a chiusura dell'esercizio 2021 emerge dal deposito (nota prot. Cdc n. 1523/2023), ai fini dell'odierna adunanza, della sentenza del Tribunale di Palermo del 30 novembre 2022, che, in riferimento a un giudizio promosso nel 2018 (ruolo generale n. 1432/18), ha condannato il Comune di Ustica al pagamento della somma di euro 676.962,97, oltre interessi, in favore del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, e dell'importo di circa euro 61.000,00 per

spese legali e C.T.U. Da tale pronuncia – in ordine alla quale è stata dichiarata la pendenza dei termini per l'impugnazione – si è, pertanto, originato un ulteriore debito fuori bilancio a carico dell'Ente.

Ad ogni modo, può affermarsi con certezza che la parte disponibile del risultato di amministrazione dell'esercizio **2021**, pari a euro zero, sia stata **sottostimata** in ragione della mancanza di un accantonamento a titolo di *Fondo oneri* per l'intero importo di **euro 1.669.273,36** concernente i debiti oggetto di ricognizione da parte dall'Ente, nelle more dell'effettivo formale riconoscimento a norma dell'art. 194 del TUEL (l'elenco ricognitivo è, infatti, presente negli atti allegati alla citata deliberazione consiliare n. 2 del 2 febbraio 2022). In base agli indirizzi espressi della magistratura contabile (tra cui anche Sezioni riunite per la Regione siciliana, deliberazione n. 6/2021/PARI, vol. I, § 3.6.), infatti, deve ritenersi necessario che, ai fini della verifica e del mantenimento degli equilibri, le maggiori passività siano considerate contabilmente "certe" in presenza di un ragionevole riscontro documentale del carattere "temuto" della loro esistenza (Sezioni Riunite, in sede giurisdizionale in speciale composizione n. 32 del 2020), considerato il contenuto prescrittivo del principio generale (o postulato) n. 9 della *prudenza* (d.lgs. n. 118 del 2011, allegato n. 1), per il quale «[n]ei documenti contabili di rendicontazione il principio della prudenza comporta che le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate, mentre tutte le componenti negative devono essere contabilizzate e quindi rendicontate, anche se non sono definitivamente realizzate».

A maggior ragione, dunque, sulla base dello stesso precetto – ma anche nel rispetto del principio generale (o postulato) n. 5 della *veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità* (d.lgs. n. 118 del 2011, allegato n. 1) – i debiti fuori bilancio già censiti, nelle more del formale riconoscimento e dell'individuazione delle necessarie coperture, devono essere inglobati nel risultato di amministrazione, utilizzando in via analogica e surrogatoria il fondo rischi (Sezione regionale di controllo per la Campania, pronunce n. 238, 240, 249/2017/PRSP, n. 46/2019/PRSP, n. 62/2019/PAR, n. 67/2019/PAR, nonché Sezione delle Autonomie n. 1/2019/QMIG).

L'esame della situazione ed evoluzione dei debiti fuori bilancio, censiti (e/o anche presuntivamente conosciuti) a partire dall'ultimo esercizio rendicontato (2015) al momento dell'approvazione del Piano (*supra*, § 6.1.) e mai riconosciuti, manifesta, inoltre, il ricorrere

di un analogo vizio dell'esposizione contabile idoneo a **inficiare l'attendibilità della parte disponibile** del risultato di amministrazione anche in tutti gli esercizi ricadenti nel **periodo 2015-2020**.

La Sezione evidenzia, infine, che il Comune di Ustica, nel corso del contraddittorio, ha portato a conoscenza dell'esistenza di passività potenziali emerse ad esordio dell'esercizio 2023 (nota prot. Cdc n. 1523/2023), scaturenti dalle proposte di decadenza da due contributi agli investimenti, rispettivamente, dell'importo di euro 1.000.000,00 ed euro 1.100.000,00, istruite da parte di Mediocredito Centrale - Banca del Mezzogiorno S.p.A. e sottoposte all'attenzione dei competenti Ministeri (si tratta di interventi relativi al Patto Territoriale *Pantelleria e Isole del Mediterraneo*, Progetti infrastrutturali n. PT/G02/02 - *Completamento Centro Velico e Scalo di Alaggio* e n. PT/G02/04 - *Realizzazione di opere portuali di Cala Santa Maria - Banchine Sailem e Barresi*).

## 7.2. Fondo cassa, anticipazione di tesoreria e indicatore di tempestività dei pagamenti.

7.2.1. Si rappresentano, con il prospetto a seguire, i dati relativi alla consistenza del fondo cassa nel periodo 2015-2021.

TABELLA N. 24 - FONDO CASSA E ANTICIPAZIONE DI TESORERIA - PERIODO 2015-2021

Situazione di cassa	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Fondo cassa complessivo al 31.12 (*)	-	-	-	-	717.664,18 €	675.450,90 €	1.062.211,71
di cui cassa vincolata (**)	242.796,29	€ 222.951,58	€ 305.571,22	363.755,21 €	1.401.204,89 €	1.033.683,37 €	1.033.683,37
Importo anticipazione non restituita al 31/12 (**)	239.357,44	254.965,08	256.778,06 €	<i>non disponibile</i>	- €	- €	

(\*) fonte BDAP- certificato ministero

(\*\*) fonte PRFP, Aggiornamento e relazione revisori

Importo anticipazione non restituita al 31/12 - Riconro fornito dall'Ente in fase istruttoria (NOTA N. 6419/2022)	247.170,11	-	-	56.477,11	-	-	-
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------	---	---	-----------	---	---	---

La situazione della cassa manifesta nel tempo indici di forte crisi di liquidità e di disequilibrio, in quanto:

a) nel periodo 2015-2018, il fondo è costantemente pari a zero, e, alla fine dei diversi esercizi, l'Ente non ha rispettato l'obbligo né della ricostituzione della giacenza vincolata (euro 242.796,29 nel 2015; euro 222.951,58 nel 2016; euro 305.571,22 nel 2017; euro 363.755,21 nel 2018) né dell'integrale restituzione dell'anticipazione di tesoreria alla fine di ciascuno degli esercizi in esame (ufficialmente - ma sul punto vedi *infra* - sono rimasti inestinti euro 247.170,11 nel 2015, euro 254.965,08 nel 2016, euro 256.778,06 nel 2017 ed euro 56.477,11 nel 2018);

b) nel periodo 2019-2020 il fondo di cassa, seppur positivo è incapiente a ricomprendere anche gli importi delle risorse vincolate (rimangono non ricostituite le seguenti giacenze vincolate: euro 683.540,71 nel 2019 ed euro 358.232,47 nel 2020).

Solo a conclusione del 2021, i dati di consuntivo appaiono restituire una situazione di equilibrio di cassa, che, tuttavia, non rispecchia la reale situazione finanziaria dell'Ente, in considerazione della mole dei crediti certi, liquidi ed esigibili per debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare.

Occorre, inoltre, ricordare che, in base all'analisi svolta in precedenza (*supra*, § 6.1.9., tabella n. 12), le informazioni raccolte in istruttoria indicano che, alla data del 21 ottobre 2022 (nota prot. n. 6419/2022), a fronte di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere pari a euro 1.669.273,36 maturati nel corso degli esercizi passati, la liquidità presente nella cassa dell'Ente reca vincoli nella misura complessiva di euro 2.218.914,35, all'interno dei quali si individuano pignoramenti per euro 405.903,75, e che, a chiusura del mese di dicembre del 2022 (dati SIOPE), il complessivo fondo di cassa è pari a euro 1.230.189,82.

Come già anticipato in precedenza (§ 6.1.1.), la contabilità dell'Ente ha celato una diversa e più grave situazione delle anticipazioni di tesoreria inestinte alla chiusura dell'esercizio, in quanto l'esame dei documenti di bilancio restituisce l'esistenza di disallineamenti nei rapporti con l'istituto tesoriere tra l'ammontare degli accertamenti e degli incassi rispetto ai correlati impegni e pagamenti, e, dunque, incongruenze circa gli importi dei debiti finali (residui passivi), secondo la rappresentazione a seguire.

TABELLA N. 25 - DATI DEL CONTO DI BILANCIO SULL'ANTICIPAZIONE DI TESORERIA - PERIODO 2015-2021

SALDO DI COMPETENZA		2015	2016	2017	2018	2019	2020
ENTRATE TIT. 7	ANTICIPAZIONI DA ISTITUTO CASSIERE/TESORIERE	1.791.423,67	2.655.316,41	2.061.388,06	2.029.477,74	647.558,96	-
SPESE TIT. 5	CHIUSURA ANTICIPAZIONI RICEVUTE DA ISTITUTO CASSIERE/TESORIERE	1.636.546,23	2.392.538,40	1.804.610,00	2.731.913,88	647.558,96	-
<b>SALDO ACCERTAMENTI - IMPEGNI</b>		<b>154.877,44</b>	<b>262.778,01</b>	<b>256.778,06</b>	<b>- 702.436,14</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

  

SALDO DI CASSA COMPETENZA		2015	2016	2017	2018	2019	2020
ENTRATE TIT. 7	ANTICIPAZIONI DA ISTITUTO CASSIERE/TESORIERE	1.791.423,67	2.655.316,41	2.061.388,06	2.029.477,74	591.081,85	-
SPESE TIT. 5	CHIUSURA ANTICIPAZIONI RICEVUTE DA ISTITUTO CASSIERE/TESORIERE	1.389.376,12	2.392.538,40	1.804.610,00	2.731.913,88	647.558,96	-
<b>SALDO INCASSI COMP. - PAGAMENTI COMP.</b>		<b>402.047,55</b>	<b>262.778,01</b>	<b>256.778,06</b>	<b>-702.436,14</b>	<b>-56.477,11</b>	<b>0,00</b>

  

RESIDUI AL 31/12		2015	2016	2017	2018	2019	2020
ENTRATE TIT. 7	ANTICIPAZIONI DA ISTITUTO CASSIERE/TESORIERE					56.477,11	-
SPESE TIT. 5	CHIUSURA ANTICIPAZIONI RICEVUTE DA ISTITUTO CASSIERE/TESORIERE	247.170,11	0	0	0	0	0

  

PAGAMENTI/RISCOSSIONI IN C/RESIDUI		2015	2016	2017	2018	2019	2020
ENTRATE TIT. 7	ANTICIPAZIONI DA ISTITUTO CASSIERE/TESORIERE	0					
SPESE TIT. 5	CHIUSURA ANTICIPAZIONI RICEVUTE DA ISTITUTO CASSIERE/TESORIERE	0	7.812,93	0	0	0	

  

RIACCERTAMENTO RESIDUI		2015	2016	2017	2018	2019	2020
ENTRATE TIT. 7	ANTICIPAZIONI DA ISTITUTO CASSIERE/TESORIERE		-	-	-	-	- 56.477,11
SPESE TIT. 5	CHIUSURA ANTICIPAZIONI RICEVUTE DA ISTITUTO CASSIERE/TESORIERE		- 239.357,18	-	-	-	-

  

IMPORTO ANTICIPAZIONE NON RESTITUITA AL 31/12 - DATI UFFICIALI ENTE		2015	2016	2017	2018	2019	2020
		239.357,44	254.965,08	256.778,06	56.477,11	- €	- €

In particolare:

a) nel 2015, a fronte di accertamenti e riscossioni per euro 1.791.423,67 a titolo di anticipazioni di tesoreria (Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti - Anticipazioni di cassa), sono stati registrati impegni per l'inferiore importo di euro 1.636.546,23 e rimborsi al tesoriere per euro 1.389.376,12 (Titolo III - Spese per rimborso di prestiti - Rimborso per anticipazioni di cassa), con il mantenimento di un residuo passivo di euro 247.170,11, anziché di euro 402.047,55, circostanza che, di per sé, sarebbe stata idonea a **incidere direttamente sulla parte disponibile del risultato di amministrazione**, con ulteriore peggioramento del

disavanzo complessivo (euro -355.370,80, secondo i dati registrati dall'Ente) per la differenza del **residuo passivo non contabilizzato** (euro **154.877,44**);

b) nel 2016 e nel 2017, a fronte di accertamenti e riscossioni a titolo di anticipazioni di tesoreria (Titolo VII - *Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere*), rispettivamente, per euro 2.655.316,41 ed euro 2.061.388,06, sono stati registrati impegni e rimborsi al tesoriere per l'inferiore importo, rispettivamente, di euro 2.392.538,40 e di euro 1.804.610,00 (Titolo V - *Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere*), con il mantenimento di nessun residuo passivo, circostanza che, di per sé, sarebbe stata idonea a **incidere direttamente sulla parte disponibile del risultato di amministrazione** (pari a euro zero in ciascun esercizio), per la differenza del **residuo passivo non contabilizzato** (rispettivamente, euro **262.778,01** nel **2016** ed euro **256.778,06** nel **2017**), determinando una situazione di sostanziale disavanzo.

c) alle irregolarità indicate nei precedenti punti *a* e *b* è stato posto rimedio solo nell'esercizio 2018, provvedendo alla restituzione di tutte le anticipazioni inesiste. Dalla superiore tabella, infatti si osserva un disallineamento tra accertamenti e impegni di competenza negativo per l'importo di euro -702.436,14;

d) secondo le informazioni rese dall'Ente in riscontro alle richieste istruttorie (nota n. 6419/2022, in relazione al punto E.2. della deliberazione n. 82 del 2022), anche **nel 2018** non sarebbe stata restituita l'anticipazione di tesoreria per l'importo di euro **56.477,11**, a fronte del quale, tuttavia, **non è stato registrato alcun residuo passivo**, con conseguenti effetti, sulla determinazione della parte disponibile del risultato di amministrazione di fine esercizio (euro - 380.539,13, in base al rendiconto approvato).

**7.2.2.** Quanto ai dati concernenti la tempestività dei pagamenti, si ricava che l'Ente si trovi in costante ritardo nell'esecuzione delle obbligazioni pecuniarie (nota n. 6419/2022, in relazione al punto E5 della deliberazione n. 82 del 2022).

In particolare:

- nel 2019 l'indicatore annuale di tempestività registra il dato di 108 giorni;
- nel 2020 l'indicatore annuale di tempestività registra il dato di 36,82 giorni, per pagamenti posteriori alla scadenza dell'importo complessivo di euro 221.619,63;
- nel 2021 l'indicatore annuale di tempestività registra il dato di 97,26 giorni, per pagamenti posteriori alla scadenza dell'importo complessivo di euro 468.197,50.

### 7.3. *Indebitamento.*

Con riferimento ai debiti a medio/lungo termine, si osserva la condizione di forte indebitamento dell'ente in rapporto alla sua dimensione demografica (circa 1.300 abitanti): alla data del 31 dicembre 2021, infatti, il debito residuo è stato pari a euro 1.412.175,31 (come da dati indicati dall'Ente nell'allegato relativo ai mutui alla nota n. 6419/2022), con una incidenza per abitante di euro 1.086,29.

Si riproduce, a seguire, la situazione dell'ammontare dell'indebitamento residuo per ciascuno degli esercizi del triennio 2022-2024 e degli oneri per il rimborso della quota capitale e per le spese a titolo di interessi. La rata media del triennio è di euro 267.630,47, corrispondente al 7,64% delle entrate correnti (Titolo I-II-III) registrate a consuntivo del 2021 (euro 3.502.732,27).

TABELLA N. 26 - SITUAZIONE MUTUI NEL TRIENNIO 2022-2024

SITUAZIONE MUTUI TRIENNIO 2022-2024	2022	2023	2024
Oneri finanziari	42.909,25	39.263,66	35.700,51
Quota capitale	252.227,16	214.805,70	217.985,14
Totale rata	295.136,41	254.069,36	253.685,65
Debito residuo	1.158.799,71	943.994,01	726.008,87

### 7.4. *Organismi partecipati e conciliazione rapporti creditori/debitori.*

Il Comune di Ustica non ha dato riscontro alla richiesta di tramettere tutte le deliberazioni adottate all'esito della periodica attività di ricognizione e razionalizzazione dei rapporti di partecipazione societaria in atto, ai sensi dell'art. 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 (deliberazione istruttoria n. 82 del 2022, punto I.1), sebbene abbia dichiarato nella relazione di riscontro di avere assolto all'adempimento (nota n. 6419 del 2022); non ha evaso le richieste di informazioni sui reciproci rapporti di credito e debito con gli enti strumentali e le società controllate e partecipate (deliberazione istruttoria n. 82 del 2022, punto I.3); non ha trasmesso, infine, i dati relativi ai risultati economici di esercizio conseguiti da ciascuna società partecipata e al valore delle perdite non immediatamente ripianate, al fine di verificare l'evoluzione degli accantonamenti obbligatori per il *Fondo perdite società partecipate*, secondo la disciplina dell'art. 1, comma 550 e ss., della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e dell'art. 21 del d.lgs. 175 del 2016 (deliberazione istruttoria n. 82 del 2022, punto I.4).



Alcune informazioni circa lo stato delle riconciliazioni dei reciproci rapporti di credito e debito con gli organismi partecipati sono enucleabili dalla relazione dell'organo di revisione relativa allo schema del rendiconto 2021 (pag. 23), approvato con verbale n. 17 del 5 settembre 2022, che, sul punto, indica: «Il Revisore Unico non è stato in grado di asseverare ai sensi dell'art.11, comma 6 lett. J del d.lgs.118/2011, i rapporti di debito/ credito con gli organismi partecipati.

Come da Nota prt.5176/2022 del responsabile del Settore Economico Finanziario si rileva che le società non hanno risposto ai diversi solleciti relativi all'invio delle certificazioni crediti/debiti.

In particolare:

La S.R.R. "Area Metropolitana di Palermo" e I.MED "Società consortile A.R.L.", le sopra richiamate certificazioni sono state richieste dall'Ente con nota prot. n. 4014/2022 e, successivamente, mediante sollecito con nota prot. n. 4410/2022, ad oggi non è pervenuta nessuna risposta.

GAL "Golfo di Castellammare", il debito risultante in € 386,10 per contributo annuo e in € 3.000,00 per quota capitale, esso sarà previsto come da nota suindicata tra le spese del redigendo bilancio di previsione 2022/2024».

#### **7.5. Parametri di deficitarietà strutturale.**

Si osserva che nell'ultimo esercizio oggetto di rendicontazione, l'anno 2021, l'Ente individua il superamento dei seguenti parametri di deficitarietà strutturale, previsti dal Decreto del Ministero dell'Interno del 28 dicembre 2018:

- parametro n. 2, indicatore n. 2.8 (*Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente*) < 22%;

- parametro n. 5, indicatore n. 12.4 (*Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio*) > 1,20%;

- parametro n. 6, indicatore n. 13.1 (*Debiti riconosciuti e finanziati*) > 1%.

Come, tuttavia, osservato in precedenza (*supra*, § 6.1.9), nel 2021 il raffronto tra l'ammontare totale dei debiti in attesa di riconoscimento (euro 1.669.273,36) e il totale delle entrate correnti (Titoli I-II-III) registrate nel consuntivo dell'esercizio 2021 appena approvato (euro 3.502.732,27) è pari al 47,65%.

A tale riguardo, si riscontra l'assoluta incoerenza tra tali dati finanziari e: da un lato, le dichiarazioni dei responsabili dei diversi servizi, che, allegate al rendiconto dell'esercizio 2021, affermano l'inesistenza di debiti fuori bilancio da riconoscere; dall'altro, l'attestazione del rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 7 (*Debiti in corso di riconoscimento +*

*Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento/Totale accertamento entrate dei titoli 1, 2 e 3*), indicato come inferiore alla soglia di 0,60%.

Il mancato conseguimento di tale parametro, unitamente agli altri per cui l'Ente ha accertato il superamento delle soglie previste dal D.M. 28 dicembre 2018 (parametri n. 2, 5 e 6), comporta, pertanto, la sussistenza delle condizioni di ente strutturalmente deficitario, diversamente da quanto indicato nei documenti di rendicontazione finanziaria.

#### **8. Misure di risanamento.**

Nel § 3.3.4. sono state elencate le misure di risanamento previste all'interno del Piano approvato con la deliberazione consiliare n. 18 del 2017 ed è stata data evidenza, nel § 3.5.1., della circostanza che, nel frattempo, sono mutati sia i fattori di squilibrio sia i mezzi con cui l'Ente intende farvi fronte.

In conseguenza dell'aumento della massa passiva per debiti fuori bilancio, sino al raggiungimento di euro 1.669.273,36, l'Ente ne ha programmato il ripiano in anni due (euro 800.000 nell'anno N+1 ed euro 900.000 nell'anno N+2, presumibilmente da individuarsi negli esercizi 2023 e 2024), indicando, quale necessaria misura di copertura, l'accensione di un mutuo presso Cassa Depositi e Prestiti S.p.A., in deroga ai limiti previsti dall'art. 204, comma 1, del TUEL (deliberazione consiliare n. 2 del 2022, Sezione II, § 3. *Ripiano dei debiti fuori bilancio*, pagg. 39-40). Il Comune ha, inoltre, rinviato l'avvio delle procedure di transazione con i creditori, con conseguente riconoscimento dei debiti fuori bilancio solo all'esito della conclusione delle determinazioni della Sezione di controllo sul Piano.

A seguito dell'analisi svolta nel § 5.1. sono già state esplicitate le ragioni da ritenersi ostative ad una riformulazione del Piano originario con la deliberazione consiliare n. 2 del 2022, in assenza dei presupposti normativi che avrebbero, invece, richiesto l'esternazione di una volontà esplicita in tal senso. Peraltro, attraverso i chiarimenti resi in sede istruttoria e nel corso dell'odierno contraddittorio, l'Ente stesso argomenta circa la mera intenzione di "aggiornare" le informazioni sulla situazione finanziaria ai fini del completamento dell'istruttoria ministeriale.

Si osserva che, tuttavia, nel replicare alle richieste istruttorie di questa Sezione, il Comune ribadisce, in più circostanze, l'impossibilità di contrarre un mutuo (nota n. 6419/2022, punti A.3. e C.2.e) e, addirittura, sembra nuovamente intervenire - al di fuori delle sedi necessarie e in assenza dei presupposti normativi - sui contenuti e i tempi delle manovre di

risanamento spiegando, testualmente: «In relazione a quanto sopra specificato e dalla errata indicazione del prestito a copertura dei debiti fuori bilancio, si ritiene che allungando il periodo in quindici anni del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 243-bis, comma 5-bis del TUEL, in relazione al rapporto passività/impegni, è possibile finanziare tali debiti attraverso l'avanzo di amministrazione, atteso che dal 2023, come da delibera di Giunta 68 del 01/09/2022 verranno trasferite le attività del servizio idrico all'AMAP e contestualmente si ridurranno i residui attivi su cui oggi viene calcolato il FCDE, sia liberando risorse per l'applicazione dell'avanzo. Inoltre, si stima che il risparmio sul FCDE sia circa di euro 118.000,00 annui, risparmi che dovranno confluire nel Fondo Contenziosi. Nel 2021 al Fondo contenzioso è stato applicato un avanzo di amministrazione di euro 124.671,85» (nota n. 6419/2022, punto C.2.e.).

Quanto alla stima della specifica entrata, l'Ente precisa: «Con la Delibera di Giunta n. 68 del 01/07/2022, si è proceduto all'acquisto delle azioni AMAP S.p.A. al fine di procedere all'affidamento del servizio idrico integrato giusta delibera di Consiglio comunale n. 4 del 25/02/2021. La diminuzione dei costi avverrà tenuto conto che l'ente acquista l'acqua dissalata con una spesa di euro 210.000,00, oltre ad euro 72.000,00 per la gestione del depuratore, a cui aggiungere personale per euro 30.000,00 ed energia elettrica del depuratore per euro 45.000,00, con un totale di costi per euro 357.000,00. L'accertamento del ruolo idrico 2021 è stato di euro 248.870,39. Pertanto il risparmio ammonterà ad euro 108.129,61. Inoltre, occorre anche considerare che il FCDE si riduce di circa 118.000 euro l'anno» (nota n. 6419/2022, punto C.8.).

Nel rilevare che, a fronte della conclamata carenza di liquidità attraverso cui finanziare, nell'immediato, i debiti fuori bilancio – specialmente considerate l'assenza del necessario consenso dei creditori ad una dilazione del debito e il progressivo incremento degli atti di pignoramento –, l'Ente intende intervenire sui fattori di squilibrio con risorse prive del requisito della concretezza e attualità, da realizzarsi nell'arco dei futuri quindici anni e il cui importo annuale (118.000,00) non consentirebbe, comunque, la copertura delle passività, si osserva che tale affermazione contraddice quanto asserito dal medesimo Comune in altra parte della relazione, circa la possibilità di puntare eventualmente al ricorso al Fondo di rotazione per eliminare il contenzioso in essere e saldare i debiti fuori bilancio (nota n. 6419/2022, punto A).

Anche quest'ultima evenienza, tuttavia, si palesa inverosimile. Non può che essere rimarcata, in proposito, la carenza dei presupposti per l'accesso al Fondo disciplinato dall'art. 243-ter del TUEL e dal decreto del Ministero dell'interno datato 11 gennaio 2013 (in

particolare, art. 1 e 4), in quanto la normativa – come recentemente esplicitato dalle Sezioni riunite in speciale composizione – «*stabilisce [...] in modo chiaro ed inequivoco che la domanda di accesso al fondo di rotazione deve essere contestuale alla deliberazione di avvio della procedura di riequilibrio dove l'ente deve espressamente dichiarare di volersene avvalere, dimostrando di aver adempiuto alle condizioni richieste dalla legge per la concessione della stessa attraverso la programmazione delle riduzioni di spesa elencate dall'art. 243-bis, co. 9, del TUEL. Se ne deduce dunque che la domanda sia soggetta allo stesso termine di decadenza della deliberazione di riequilibrio cui accede e non possa essere successivamente e autonomamente riproposta*» (sentenza n. 1/2022/EL, § 1.3. del considerato in diritto).

Si rileva, infine, che, a fronte delle esplicite richieste della Sezione di relazione puntualmente in merito al raggiungimento degli obiettivi di risanamento programmati negli esercizi 2017-2021, sotto il profilo degli incrementi di entrata dei tributi propri e del contrasto all'evasione tributaria, nonché della riduzione della spesa, con riguardo a tutte le misure previste dal Piano (deliberazione n. 82 del 2022, punto C.4.), l'Ente non ha compilato il richiesto prospetto in formato *excel*, limitandosi ad asserire: «*L'ente con propria delibera di Consiglio comunale n. 6 del 09/05/2022 ha rideterminato le aliquote IMU che sono state aumentate al massimo consentito dalla Legge. È stata, inoltre, istituita per la prima volta l'addizionale comunale IRPEF con delibera di Consiglio Comunale n. 5 del 09/05/2022 con un'aliquota pari allo 0,80%. Per quanto attiene la riduzione della spesa corrente, si registrano nel 2020 un ammontare impegnato pari ad euro 2.413.932,48, contro una spesa corrente impegnata nel 2021 pari a euro 2.385.357,87*» (nota n. 6419/2022, punto C.4.).

In sostanza, appare che l'Ente abbia avviato l'attuazione del Piano solo dal 2022 quanto alle misure di risanamento concernenti le entrate e dal 2021 per la parte relativa alla contrazione delle spese.

## **9. Conclusioni.**

**9.1.** Sulla premessa che il Piano oggetto della pronuncia richiesta dall'art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL non possa che essere quello approvato a suo tempo dal Comune di Ustica con la deliberazione consiliare n. 18 del 13 giugno 2017, per le ragioni esposte nel § 5.1.1., all'esito della disamina delle diverse questioni indicate nei punti precedenti, la Sezione riassume, nei termini a seguire, i diversi profili critici che sono ostativi a un positivo giudizio di congruenza del Piano all'esame.

**9.2.** In relazione agli aspetti concernenti la congruenza del *quantum* di uno dei fattori di squilibrio, consistente nella rilevazione di una massa passiva da debiti fuori bilancio per euro 450.131,36 (§ 6.1.1.), è inequivocabilmente emerso, all'esito dell'istruttoria e del contraddittorio svoltosi nell'odierna adunanza, che, al momento dell'adozione del Piano e diversamente da quanto esposto all'interno del medesimo, la massa debitoria, da finanziare in termini di competenza e di cassa, fosse, in realtà, ben superiore a quella effettivamente oggetto di ricognizione con l'approvazione dell'atto di programmazione finanziaria a carattere pluriennale, quantomeno per le circostanze e gli importi di seguito indicati:

- era complessivamente da quantificare in euro 567.870,29 l'importo dell'esposizione debitoria scaturente dall'elencazione ricognitiva contenuta nella nota interna n. 6343/2016, atto cui il Piano dichiarava esplicitamente di avere fatto riferimento per quella parte dei debiti da ripianare indicata in soli euro 144.221,21. Alcuni di questi debiti, non introdotti nel Piano, infatti, sono ancora in attesa di riconoscimento (§§ 6.1.2., 6.1.3., 6.1.4. e 6.1.8.; tabelle n. 9 e n. 10);

- unitamente alle memorie pervenute (nota prot. Cdc n. 1523/2023), il Comune ha depositato decreti ingiuntivi che, seppur successivi al Piano approvato nel giugno del 2017, denotano l'esistenza di prestazioni di lavori rese nel 2016, il cui pagamento era stato richiesto dai creditori nel corso del medesimo anno a mezzo della presentazione di idonee fatture, per complessivi euro 184.357,7, ancora in attesa di essere formalmente riconosciuti (§ 6.1.8.);

- l'esame di alcuni atti di transazione per debiti non inseriti nel Piano evidenzia l'esistenza di passività preesistenti, per complessivi euro 341.124,83, originate dall'acquisizione di servizi non oggetto di preventivo impegno di spesa nel periodo 2015-2016, come da fatture analiticamente indicate nelle relative delibere consiliari di riconoscimento del debito fuori bilancio (estratte dal sito istituzionale del Comune). Si tratta di precisi indizi circa la conoscenza da parte dell'Ente dell'obbligo di pagamento delle prestazioni contrattuali eseguite già al momento dell'approvazione del Piano (§ 6.1.8.).

Può, dunque, ragionevolmente essere affermato che l'Ente, in fase di adozione del Piano, non abbia concretamente adempiuto all'obbligo di effettuare una esaustiva ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194 del TUEL, come richiesto

dall'art. 243-bis, commi 6, lett. b), e 7, del TUEL, e che, pertanto, i contenuti della programmazione pluriennale contemplati nell'atto all'esame si presentino non congruenti rispetto alla dimensione concreta dei coevi fattori di squilibrio (*ex multis*, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 34 del 2020: «*La legge impone quindi all'ente locale che voglia addivenire all'approvazione del piano di riequilibrio l'onere di operare una preventiva individuazione e quantificazione di tutte le obbligazioni che, sebbene assunte senza il rispetto delle prescritte procedure di spesa, risultano comunque imputabili all'ente stesso che deve reperirne i mezzi di finanziamento. I debiti che, pur riconoscibili non trovano immediata copertura all'interno del bilancio, concorrono assieme al disavanzo di amministrazione ad alimentare la massa passiva da ripianare, la cui esatta quantificazione, come detto in precedenza, costituisce la condizione necessaria per la stessa configurabilità del piano di riequilibrio*»).

**9.3.** Quanto ai profili relativi al *quomodo* del ripiano dei debiti fuori bilancio, l'assenza dei necessari atti comprovanti il consenso dei creditori alla riduzione e/o dilazione dell'obbligazione pecuniaria ha pregiudicato, già *ab origine*, la coerenza dei tempi di pagamento oggetto di programmazione con cadenza decennale e inficiato, nel complesso, l'attendibilità delle previsioni di spesa, indicate in euro 45.013,13 per ciascuno degli esercizi dal 2017 al 2026 (§§ 6.1.1., 6.1.6. e 6.1.7.).

In carenza, dunque, delle esplicite manifestazioni di volontà da parte dei singoli creditori, l'Ente sarebbe stato tenuto all'immediato riconoscimento di tutta la massa debitoria, non assistita da assenso alla riduzione e/o dilazione, nel primo esercizio del Piano, con imputazione al medesimo delle obbligazioni passive scadute ed esigibili. In tale evenienza, il Comune non avrebbe potuto far congruamente fronte a tali debiti con risorse proprie, attesa la strutturale crisi di liquidità accertata al momento della sua approvazione e la scelta di non fruire dell'anticipazione a valere sul *Fondo di rotazione* disciplinato dall'art. 243-ter del TUEL.

Allo stato attuale permangono debiti fuori bilancio che, inizialmente ricompresi nella massa passiva del Piano, a distanza di oltre cinque anni non sono stati riconosciuti, e che, dunque, devono considerarsi ancora privi di copertura finanziaria, in termini di competenza e di cassa, per l'importo complessivo di euro 404.873,04, comprensivi delle somme maturate

*medio tempore* a titolo di spese accessorie (§ 6.1.6. e tabella n. 11 – posizioni debitorie in elenco da n. 1 a n. 6).

La giurisprudenza contabile (specialmente, *ex multis*, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 3 del 2021) ha delineato i profili patologici della mancanza di accordi con i creditori nel modo a seguire: «*L'impossibilità di considerare realizzati i risultati attesi dal piano è ulteriormente dimostrata dal mancato riconoscimento e pagamento dei debiti fuori bilancio rispetto ai quali, come accertato nella deliberazione impugnata, non sono stati nemmeno forniti accordi transattivi atti a confermarne la rateizzazione secondo la tempistica programmata; circostanza quest'ultima che avrebbe dovuto comportarne il computo integrale nel risultato di amministrazione di ciascun esercizio ad ulteriore peggioramento dei disavanzi e che, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, varrebbe di per se sola ad escludere la congruità del piano di riequilibrio (cfr. Sezioni riunite, sentenza n. 38/2015/EL ove si afferma che "il mancato accordo con i creditori non rappresenta solo un requisito di legittimità del piano, ma un vero e proprio presupposto sostanziale per valutare la congruità")*».

**9.4.** La successiva evoluzione dell'esposizione debitoria del Comune, pari a euro 1.669.273,36, più che triplicata rispetto a quella originaria, mostra l'aggravarsi nel tempo delle iniziali condizioni di squilibrio.

Sussiste, infatti, una consistente massa di oneri certi, liquidi ed esigibili, vantati da terzi creditori, da riconoscere e finanziare nell'immediato, che l'Ente dichiara non essere in grado di sostenere attraverso il ricorso ai mezzi ordinari di bilancio (§ 6.1.9. e § 8.).

Alla data del 21 ottobre 2022 (nota n. 6419/2022), la liquidità presente nella cassa dell'Ente reca vincoli nella misura complessiva di euro 2.218.914,35, all'interno dei quali si individuano pignoramenti per euro 405.903,75. A chiusura del mese di dicembre del 2022 (dati SIOPE), il complessivo di fondo di cassa è pari a euro 1.230.189,82. Inoltre, il raffronto tra l'ammontare totale dei debiti in attesa di riconoscimento (euro 1.669.273,36) e il totale delle entrate correnti (Titoli I-II-III) registrate nel consuntivo dell'esercizio 2021 appena approvato (euro 3.502.732,27) è pari al 47,65%.

Nel frattempo, è pervenuta ulteriore sentenza del Tribunale di Palermo (30 novembre 2022) con condanna del Comune di Ustica al pagamento della somma di euro 676.962,97, oltre interessi, in favore del Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, e

dell'importo di circa euro 61.000,00 per spese legali e C.T.U. Da tale pronuncia – in ordine alla quale è stata dichiarata la pendenza dei termini per l'impugnazione – si è, pertanto, originato un ulteriore debito fuori bilancio a carico dell'Ente (§ 7.1.3.).

In buona sostanza, la situazione di stallo del Comune di Ustica circa il riconoscimento e finanziamento della propria consistente situazione debitoria rappresenta un grave indice attuale di squilibrio finanziario che appare non rimediabile attraverso il Piano di riequilibrio in esame, in quanto, per stessa ammissione dell'Ente, l'originaria programmazione finanziaria dovrebbe essere riformulata nei contenuti sostanziali – obiettivi finali e misure di risanamento – nonché rimodulata nella durata complessiva (§ 6.1.9. e § 8.).

Sul punto si osserva che, allo stato della normativa vigente, non sussistono, però, le condizioni né per una modifica del Piano né per l'accesso al *Fondo di rotazione* disciplinato dall'art. 243-ter del TUEL.

**9.5.** Quanto al secondo dei fattori di squilibrio rilevati nel Piano, consistente nella determinazione della massa passiva di euro -355.370,79, quale disavanzo di amministrazione registrato a chiusura dell'esercizio 2015 (§ 6.2.1.), il transito alle rilevazioni finanziarie richieste dal nuovo ordinamento contabile armonizzato è stato caratterizzato – per stessa ammissione del Comune – da errori che hanno inficiato la reale consistenza della parte disponibile del disavanzo di amministrazione del 2015, oltre che creare fenomeni di persistente confusione nella tenuta delle scritture contabili in tutti gli esercizi successivi (§ 6.2., con relativi sottoparagrafi, e § 7). Si tratta di circostanze che sono state oggetto di specifico accertamento da parte di questa Sezione di controllo per ampia parte degli aspetti evidenziati (deliberazioni nn. 39 e 174 del 2017).

In disparte le rilevanti anomalie nella costituzione del FPV al momento del riaccertamento straordinario dei residui (§§ 6.2.3. e 6.2.4.), si osserva che l'attendibilità del risultato di amministrazione a chiusura del 2015 (euro -355.370,80), confluito nella massa passiva del Piano all'esame, è stata inficiata anche da ulteriori circostanze, e, in particolare, da: a) errata registrazione della quota inestinta dell'anticipazione di tesoreria, da quantificare nel maggior importo di euro 402.047,55 piuttosto che in euro 247.170,11 (cfr. *infra*, § 7.2.1.); b) sottostima del *Fondo rischi contenzioso* (euro 70.094,40) rispetto all'ammontare delle passività potenziali (euro 599.104,83); c) mancato accantonamento delle perdite accumulate dalla



società IMED all'interno dell'apposito *Fondo perdite società partecipate*; d) assenza di un apposito accantonamento a *Fondo oneri* per l'intero importo (euro 586.844,28) dei debiti oggetto di ricognizione da parte dall'Ente, nelle more dell'effettivo riconoscimento a norma dell'art. 194 del TUEL (§ 6.2.9.).

La giurisprudenza contabile (specialmente, *ex multis*, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 16 del 2018) ha delineato i profili patologici della determinazione incerta e/o inesatta della situazione di disavanzo reale nel modo a seguire: «[S]econdo il noto principio di continuità dei bilanci (Corte Costituzionale, sentenze n. 89/2017 e n. 274/2017), ogni errata o incongrua determinazione del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi. L'incongrua determinazione del risultato di amministrazione integra, inoltre, la palese violazione dell'art. 243 bis, comma 6, lett. b), del Tuel ai sensi del quale il piano di riequilibrio deve contenere la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, del disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato. Secondo il consolidato orientamento di queste Sezioni riunite, infatti, "una situazione di disavanzo reale incerta e/o inesatta è da ritenersi di per sé preclusiva all'approvazione del piano" (Sezioni riunite in sede giurisdizionale, in speciale composizione, sentenze n. 38/2015/EL, n. 43/2017/EL, n. 8/2018/EL)».

**9.6.** L'analisi sui principali documenti finanziari (§ 7.) – in cui si riscontra l'anomala determinazione in euro zero della parte disponibile del risultato di amministrazione in ben quattro degli esercizi esaminati (anni 2016, 2017, 2020 e 2021) su sette – denota il persistere di omissioni o carenze in ordine alla corretta registrazione dei residui passivi per le anticipazioni di tesoreria inestinte e alla quantificazione dei principali accantonamenti all'interno del risultato di amministrazione di fine esercizio (FCDE, FAL, Fondo rischi contenzioso e Fondo oneri). L'Ente, infine, non ha cognizione della consistenza dei reciproci rapporti di credito-debito con gli organismi partecipati.

Allo stato attuale, l'ultimo documento finanziario consuntivo relativo all'esercizio 2021 manifesta il persistere di difformità dai paradigmi normativi di riferimento che appaiono idonee a inficiare, nel complesso, l'attendibilità della parte disponibile del risultato di amministrazione pari a euro zero. Manca, specialmente, la registrazione di un *Fondo oneri*, tra gli accantonamenti, corrispondente all'ammontare integrale dei debiti fuori bilancio (euro 1.669.273,36) ancora da riconoscere (§ 7.1.), della cui esistenza non vi è incredibilmente

traccia nelle dichiarazioni rese dai responsabili dei diversi servizi (§ 6.1.9. e § 7.5.). Conseguentemente, l'Ente non disvela l'effettiva situazione di deficitarietà strutturale in riferimento al superamento di un quarto parametro (P7 - *Debiti in corso di riconoscimento + Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento/Totale accertamento entrate dei titoli 1, 2 e 3*), oltre a quelli oggetto di esplicita dichiarazione (P2, P5 e P6).

9.7. Occorre, infine, soffermarsi brevemente sui rilievi sollevati dal Presidente del Consiglio comunale circa lo sviluppo del presente procedimento e la dilazione dei termini per l'istruttoria e l'approvazione del Piano, situazione che, a far data dalla sua adozione da parte dell'Ente (13 giugno 2017), avrebbe lasciato «*chi aveva il compito di amministrare in una condizione di indeterminatezza dell'agire nonché di responsabilità di operare a salvaguardia del bene pubblico "bilancio"*» (nota prot. Cdc n. 1482/2023).

È dato osservare, in primo luogo, che l'Ente non sia stato del tutto estraneo alle cause del protrarsi dei tempi di esame del Piano, in ragione del susseguirsi delle richieste di proroghe e rinvii, come testimoniato dalla narrativa contenuta nella relazione ministeriale e dalle istanze pervenute direttamente a questa Sezione dopo la deliberazione istruttoria n. 82 del 2022.

In secondo luogo, l'Ente ha dimostrato un comportamento incoerente sul modo di far fronte alla propria massa passiva, in quanto la documentazione in atti (nota n. 6419/2022, punto A) disvela che, in assenza di un trasparente e razionale criterio, e in difformità ad una ineludibile esigenza di omogeneità di trattamento e di condizioni tra i diversi creditori, taluni debiti fuori bilancio – alcuni ricompresi nel Piano, altri non presenti – siano stati comunque pagati e che, invece, altri – alcuni già considerati nel Piano e gli ulteriori sopravvenuti – siano ancora in attesa di formale riconoscimento, con la conseguenza che queste ultime obbligazioni pecuniarie, seppur sfociate in atti di pignoramento, non hanno potuto trovare soddisfacimento a causa dell'effetto sospensivo *ex lege* delle azioni esecutive (art. 243-bis, comma 4, del TUEL). Come chiarito dalla giurisprudenza contabile, se «[i]l PRFP non instaura [...] la par condicio creditorum, ossia non determina la garanzia di una eguale distribuzione tra i creditori del rischio di mancato pagamento o intempestività» esso, tuttavia, «comporta l'insorgere dell'obbligo di soddisfare ordinatamente e secondo esigibilità tutti i creditori,

*facendosi carico di recuperare le coperture pregresse di fatto mancanti»* (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 60 del 2021).

In terzo luogo, sulla premessa che il PRFP, quale atto efficace ed esecutivo proveniente dalla volontà dell'organo consiliare, costituisce, in generale, uno strumento di programmazione di lungo periodo idoneo a imprimere immediatamente un auto-vincolo sui successivi cicli del bilancio (Sezioni riunite, sentenza n. 10 del 2021), il Comune di Ustica, nelle more dell'istruttoria propedeutica alla sua approvazione ai sensi dell'art. 243-*quater* del TUEL, non era affatto esonerato dal conformare i propri bilanci preventivi e consuntivi a criteri di veridicità e, soprattutto, di prudenza, consolidando nei risultati di amministrazione degli esercizi successivi, attraverso appositi accantonamenti, le passività potenziali e gli oneri certi che, di volta in volta, venivano ad esistenza a causa della imponente mole del contenzioso in cui il Comune era parte. Ciò al fine di comprimere prontamente la capacità di spesa per adeguarne la dimensione complessiva alla reale situazione finanziaria, attraverso i mezzi idonei previsti dall'ordinamento contabile (tra cui, si ricorda il contenuto precettivo dell'art. 188, comma 1-*quater* del TUEL).

Infine, il Collegio rammenta che è in ogni caso dovere dei competenti organi dell'ente locale operare le necessarie valutazioni sulla complessiva situazione economico-finanziaria e sul suo evolversi, al fine di accertare il ricorrere di una delle situazioni formalizzate dall'articolo 244 del TUEL, che obbliga alla dichiarazione di dissesto, in quanto la stessa *«costituisce un atto vincolato non suscettibile di apprezzamento discrezionale, anche per evitare l'aggravamento della situazione dell'ente ed il protrarsi del pregiudizio per i terzi creditori»* (Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 200 del 2015).

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, all'esito dell'esame e sulla base della documentazione in atti, delibera di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Ustica (PA), avendone valutato la non congruenza ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente;

## DISPONE

la sospensione degli adempimenti di cui all'art. 243-*quater*, comma 7, del TUEL, per il termine di trenta giorni decorrenti dal deposito della presente deliberazione ovvero, in caso di ricorso alle Sezioni riunite in speciale composizione, fino a intervenuta comunicazione dell'esito dell'impugnazione, secondo l'orientamento espresso dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013;

## 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 e all'Organo di revisione del Comune di Ustica (PA);
- al Ministero dell'Interno-Commissione per la stabilità degli Enti locali;
- all'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della Funzione pubblica, per gli adempimenti consequenziali al presente deliberato alla scadenza del suddetto periodo di sospensione, come disciplinati dall'art. 109-*bis* dell'*Ordinamento amministrativo degli enti locali nella Regione siciliana*, approvato con legge regionale 15 marzo 1963, n. 16 e successive modifiche ed integrazioni, in quanto richiamato dall'art. 58 della legge regionale 1° settembre 1993, n. 26;

## EVIDENZIA

l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito istituzionale dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso a Palermo, nella camera di consiglio del 13 febbraio 2023.

L'ESTENSORE  
Tatiana Calvitto

IL PRESIDENTE  
Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria in data 28 febbraio 2023  
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE  
Boris Rasura