



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio da remoto dell'8 aprile 2021, ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, come da ultimo modificato dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito in sede di conversione con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di FOPPOLO (BG)

Esame dei rendiconti degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018 e dissesto finanziario

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTI il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

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

VISTO il Regolamento n. 14 del 2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

VISTO l'articolo 1, commi 166 e 167 della legge n. 266 del 2005

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la delibera del Consiglio comunale di Foppolo n. 7 del 17 luglio 2020 avente ad oggetto "Esame e dichiarazione del dissesto finanziario";

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore n. prot. 12501 del 30 marzo 2021;

VISTA l'ordinanza n. 12575 del 31 marzo 2021 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza con modalità da remoto;

DATO ATTO che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft Teams";

UDITO il Relatore, dott.ssa Alessandra Molina

FATTO



Con la deliberazione di questa Sezione n. 218/2017/PRSP, sulla base dell'esame delle relazioni del revisore, relative ai rendiconti degli esercizi 2013-2014-2015 del Comune di Foppolo, è stata accertata la sussistenza di gravi "squilibri economico-finanziari" nella gestione del Comune. Nello specifico, è stato accertato non solo un significativo e protratto squilibrio di cassa e un rilevante ammontare complessivo dell'indebitamento dell'ente, ma anche l'assenza della costituzione del Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE), pur a fronte di una rilevantissima esposizione creditoria - pari ad euro 4.460.294,66 - nei confronti della società Brembo Super Ski s.r.l., dichiarata poi fallita con provvedimento del Tribunale di Bergamo del 24 febbraio 2017. Conseguentemente, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL, si è disposto che l'Amministrazione comunale, entro sessanta giorni dalla data di comunicazione del deposito della predetta pronuncia di accertamento, intraprendesse *"adeguate azioni per superare le criticità rilevate, anche costituendo un idoneo FCDE commisurato all'effettiva prospettiva di riscossione dei crediti verso Brembo Super Ski s.r.l."*

Con la successiva deliberazione n. 301/2017/PRSP, questa Sezione, valutate come non idonee al superamento della situazione di grave criticità le misure comunicate dall'Ente, ha disposto che, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL la gestione finanziaria dell'Ente, fosse cautelativamente mantenuta entro i limiti della gestione provvisoria, esplicitati dall'art. 163, comma 2, TUEL, fino alla verifica da parte della Sezione dell'effettiva sostenibilità e realizzabilità delle misure correttive previste. Con la medesima delibera l'Amministrazione è stata altresì invitata a valutare la possibilità di attivare le procedure di cui all'art. 243-bis TUEL (procedura di riequilibrio finanziario pluriennale), ovvero di cui all'art. 246 TUEL (deliberazione di dissesto).

In data 13 gennaio 2018, il Comune ha fatto pervenire una memoria, nella quale, a seguito di quanto rilevato nelle richiamate deliberazioni di questa Sezione, si informa *«di aver approvato in data 12 gennaio la delibera [allegata] di avvio delle procedure del Piano di Riequilibrio*

Finanziario secondo l'art. 243 BIS del TUEL. ... In tale delibera si da avvio alla procedura relativa al Piano di Riequilibrio ed entro i successivi 90 giorni, così come previsto dall'art. 243 bis comma 5 del TUEL verrà trasmesso il Piano di Riequilibrio Finanziario pluriennale definitivo».

Successivamente, la Sezione, con la delibera n. 39/2018/PRSP, nel rinviare la valutazione del piano di riequilibrio una volta approvato ai sensi dell'art. 243-bis, sulla base delle risultanze dell'istruttoria e dei rilievi formulati dalla Commissione di cui all'art. 155 TUEL, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL, ha accertato l'inidoneità delle misure correttive adottate a salvaguardare gli equilibri di bilancio del Comune, in quanto non connotate da un'immediata efficacia, sostanzandosi le stesse esclusivamente nell'avvio della procedura di riequilibrio finanziario. Ritenendo pertanto che la permanenza di tale situazione di squilibrio potesse compromettere l'operatività stessa del Comune, la Sezione ha disposto che, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL, per quanto attiene alla gestione finanziaria dell'Ente, fosse cautelativamente *“preclusa l'attuazione dei programmi di spesa a carattere discrezionale e non necessitata e comunque, pro quota parte, l'attuazione di quelli che, al loro interno, consentono spesa non obbligatoria. Tale blocco della spesa non obbligatoria deve essere mantenuto almeno fino alla definitiva approvazione del predetto piano di riequilibrio da parte di questa Sezione. In tale sede la Sezione potrà valutare nuovamente la presenza dei presupposti giustificanti il blocco della spesa e adottare eventuali provvedimenti conseguenti”*.

Inoltre, con la medesima deliberazione n. 39/2018/PRSP sono state rilevate, e successivamente accertate in seguito ad approfondimenti istruttori, con la delibera n. 70/2018/PRSE, numerose criticità gestionali relative all'attribuzione di incarichi professionali e consulenze, relative agli anni 2013-2017, che sono stati conferiti senza alcuna verifica del rispetto dei limiti di finanza pubblica, in mancanza dei necessari adempimenti in tema di pubblicità e, nella quasi totalità, sono risultati affidati in via diretta, senza alcuna procedura comparativa e/o di gara.

In data 23 novembre 2018 e 11 febbraio 2019, sono state inoltrate a questa Sezione, per conoscenza, le note del Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, da cui è risultato che il piano di riequilibrio in questione era in fase istruttoria presso la Commissione di cui all'articolo 155 TUEL operante presso il medesimo Ministero. Successivamente, con nota del 3 agosto 2020, è pervenuta a questa Sezione la delibera n. 7 del 17 luglio 2020, con cui il Comune di Foppolo ha comunicato di aver deliberato il dissesto finanziario.

Con nota n. 2190 del 29 gennaio 2021, indirizzata al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Foppolo, il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente delucidazioni e supporti documentali relativamente agli incarichi di collaborazione e consulenze che erano stati già oggetto della deliberazione 38/2018/PRSP di questa Sezione, nonché riguardo alle criticità emerse dall'esame dei questionari sui consuntivi 2016, 2017 e 2018, con particolare riferimento, per ciascun esercizio, al ricorso alle anticipazioni di cassa, al mancato rispetto del limite d'indebitamento ben oltre le soglie stabilite dall'art. 204 TUEL, all'elevata mole di residui attivi e passivi, al risultato di amministrazione che ha fatto registrare disavanzi pari ad euro 5.264.978,27 nel 2017 ed euro 5.427.412,78 nel 2018, fino al mancato rispetto dei parametri dei deficitarietà strutturale da parte dell'Ente.

Con la nota di risposta n. 419 del 12 febbraio 2021 (prot. Corte dei conti n. 9262 del 27.02.2021) con cui sono stati forniti solo alcuni elementi di informazione non approfonditi, l'Ente ha rappresentato che, con DPR del 12 ottobre 2020, è stato nominato l'Organismo straordinario di liquidazione e che con deliberazione del 22 gennaio 2021 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato relativo al triennio 2020-2022, che è attualmente sottoposta, per l'approvazione, all'organo competente presso il Ministero dell'interno. In particolare, il Comune ha evidenziato che *"nel maggio 2018 il Sindaco Responsabile del Servizio Finanziario si è dimesso in seguito ad un'inchiesta giudiziaria che ha*

portato al suo arresto, e nel dicembre 2019 lo stesso è stato condannato a dieci anni e sei mesi di carcere per truffa aggravata, turbativa d'asta, falso e concussione, oltre a bancarotta fraudolenta per il fallimento della società Brembo Super Ski partecipata dal Comune. L'attuale Amministrazione comunale ha ereditato una situazione finanziaria critica, aggravata dalla scarsa attendibilità delle scritture contabili degli ultimi esercizi, dall'assenza di personale amministrativo nell'organico comunale, e dalla mancanza quasi totale degli atti amministrativi indispensabili al riscontro delle poste iscritte in bilancio. L'attività dell'Amministrazione in questi mesi è stata volta principalmente al ripristino delle funzionalità gestionali necessarie all'espletamento delle attività istituzionali, e delle funzioni fondamentali conseguenti anche l'emergenza sanitaria, a scapito dell'approfondimento degli aspetti contabili relativi agli esercizi pregressi. Rispetto a quanto sopra esposto, è evidente l'impossibilità, da parte degli scriventi, di soddisfare nel dettaglio quanto opportunamente richiesto rispetto agli esercizi 2016, 2017 e 2018, non essendo ad oggi riscontrabili elementi aggiuntivi rilevanti rispetto a quanto già riportato negli atti deliberativi, e nelle relazioni allegate agli stessi".

DIRITTO

La legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche e accertamenti sulla gestione finanziaria degli enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, i bilanci di previsione e i rendiconti. A seguito dell'introduzione nel TUEL dell'articolo 148-bis, ad opera dell'art 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è stato rafforzato il quadro dei controlli sulla gestione delle risorse finanziarie pubbliche, prevedendosi, tra l'altro, che, qualora le irregolarità riscontrate si pongano in termini di "squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi

posti dal patto di stabilità interno”, la Sezione regionale possa attivare un procedimento che può portare al blocco dei programmi di spesa.

Come dianzi cennato, in seguito all’esame dei rendiconti relativi alle annualità 2013-2014-2015, con le citate delibere n. 218/2017/PRSP, 301/2017/PRSP e 39/2018/PRSP, la Sezione aveva accertato la sussistenza di gravi squilibri economico-finanziari nella gestione del Comune, che hanno determinato la misura del blocco della spesa non obbligatoria.

Riguardo agli esercizi 2016, 2017 e 2018, si segnala che il Comune di Foppolo ha fornito solo alcuni elementi di riscontro alle richieste istruttorie, peraltro mediante una risposta alquanto lacunosa, evidenziando altresì la *“mancanza quasi totale degli atti amministrativi indispensabili al riscontro delle poste iscritte in bilancio”*.

Con riferimento a tali esercizi, si procederà quindi a illustrare solo le principali criticità riscontrate in sede istruttoria alla luce delle risposte fornite dal Comune, riservandosi eventuali ulteriori approfondimenti che risulteranno necessari in occasione delle verifiche sui rendiconti degli esercizi successivi.

Si segnala, tuttavia, sin da subito, una gestione che permane caratterizzata dalle forti criticità, in passato già accertate dalla Sezione, le quali, nel corso del triennio hanno gravemente compromesso la situazione finanziaria dell’Ente, sino a provocarne il dissesto.

1. Il ricorso all’anticipazione di tesoreria e la situazione di cassa.

Il Comune, in sede di risposta istruttoria, ha comunicato che *“l’ente si trova costantemente in anticipazione di cassa; attualmente è utilizzata la gestione dei fondi vincolati presso la tesoreria ed è puntualmente monitorato l’andamento dei flussi”*.

Tale ricorso alle anticipazioni di cassa, che era già stato accertato come reiterato improprio strumento di finanziamento dell’Ente con la delibera di questa Sezione n. 218/2017/PRSP, è un dato che pertanto caratterizza anche il triennio in esame, nel quale, dall’analisi del

questionario al rendiconto, a chiusura dell'esercizio 2016, risulta un importo dell'anticipazione non restituita pari a euro 149.444,28. Per il 2017, risulta una incongruenza tra i dati. Difatti, nella relazione del revisore l'importo è pari a zero, nel questionario è pari ad euro 294.914,50, mentre nella BDAP è pari ad 254.914,5. Per il 2018, sia nel questionario, sia nella relazione del revisore, non è riportato alcun dato, mentre nella BDAP è stato iscritto l'importo di euro 293.647,36.

Si rileva inoltre, quale indice sintomatico della palese difficoltà nella gestione della liquidità, un andamento della cassa pari a zero nel 2016, pari a euro 20.927,26 nel 2017 e pari a euro 43.005,86 nel 2018.

Riguardo al ricorso all'anticipazione di tesoreria, non può non richiamarsi il consolidato indirizzo della giurisprudenza contabile (da ultimo, *ex plurimis*, Corte dei conti, Sezione Regionale di Controllo per la Liguria, deliberazione n. 58/2019), secondo cui il reiterato e consistente ricorso all'anticipazione di tesoreria costituisce sintomo di una crescente difficoltà economico-finanziaria dell'ente, suscettibile di impatto negativo sull'equilibrio di bilancio nel momento in cui cessa di adempiere alla propria fisiologica funzione di strumento di gestione di sporadici disallineamenti fra entrate e spese e inizia, invece, ad essere utilizzata in modo continuativo nel corso dell'esercizio, per importi sempre crescenti e con difficoltà di integrale restituzione al termine dello stesso. Quest'ultima evenienza costituisce, infatti, il più importante sintomo della trasformazione dell'anticipazione di tesoreria da strumento di gestione della liquidità, a strumento improprio di finanziamento dell'ente. Se, infatti, l'anticipazione utilizzata non viene integralmente restituita, l'ente riceve, nella sostanza, un finanziamento dal tesoriere, in contrasto con le norme che regolano l'indebitamento degli enti pubblici e le finalità dello stesso.

In proposito il punto 3.26, introdotto dal decreto legislativo n. 118 del 2011, evidenzia che le anticipazioni di cassa, nel loro fisiologico utilizzo, *"non costituiscono debito dell'ente, in quanto*

destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente e destinate ad essere chiuse entro l'esercizio". Dunque "alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse".

Pertanto, l'Ente avrebbe dovuto porre in essere tutte le azioni necessarie per assicurare la chiusura dell'anticipazione ottenuta entro l'esercizio e per limitarne comunque l'utilizzo.

2. Il risultato di amministrazione, la determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità e il Fondo contenzioso.

Il risultato di amministrazione è l'indice in grado di esprimere la misura della salute finanziaria dell'Ente oltre che l'attendibilità delle scritture contabili. Dall'istruttoria condotta sul triennio in esame, è emerso che il risultato di amministrazione dell'Ente ha registrato, dapprima un valore positivo nel 2016, per euro 22.866,89, per poi passare a un valore pesantemente negativo dal 2017, pari ad euro 5.264.978,27, che cresce ulteriormente nel 2018, fino ad euro 5.427.412,78.

Con riferimento alla composizione del risultato di amministrazione, che sintetizza l'esito della gestione finanziaria dell'ente, è necessario esaminare, in particolare, la determinazione del Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) che, nell'ambito dei principali vincoli e accantonamenti che vi gravano *ex lege*, costituisce uno dei pilastri della contabilità armonizzata e che *"deve intendersi come un fondo rischi finalizzato a tutelare l'ente impedendo l'utilizzo di entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili"* (cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 32/2015/INPR).

Tale Fondo assume un peso rilevante in quanto finalizzato a mitigare il rischio di mancata escussione dei residui attivi dell'Ente attraverso un accumulo prudenziale di risorse. La

corretta e congrua determinazione del FCDE è condizione necessaria per l'attendibilità del risultato di amministrazione e per i futuri equilibri finanziari.

Con la già richiamata delibera 301/2017/PRSP, questa Sezione aveva già ritenuto del tutto insufficienti le misure adottate al riguardo dall'ente che avrebbe dovuto svalutare l'intero credito vantato nei confronti della società Brembo Super Ski srl., poi dichiarata fallita, trattandosi peraltro di un credito chirografario, postergato nello stato passivo approvato dal Tribunale, e pertanto di un credito la cui inesigibilità è in *re ipsa*. La Sezione, in particolare, aveva ritenuto che *“assolutamente insoddisfacente appare, dunque, oltre quanto sopra rilevato, aver previsto un FCDE pari solo ad euro 2.658.208,00, a fronte della predetta esposizione creditoria di euro 4.460.294,66”*. Con riferimento al triennio in esame, sulla base dei dati ricavati dalla BDAP e dalla relazione del revisore, risulta la costituzione di un FCDE per importi altalenanti e del tutto sottostimati, pari ad euro 17.760,03 nel 2016, euro 17.760,03 nel 2017 e addirittura pari a zero nel 2018. Nella risposta istruttoria l'Ente ha rappresentato che *“l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità contribuisce al peggioramento del risultato dell'esercizio già pesantemente negativo; nel rendiconto 2019 lo stesso è stato quantificato in euro 332.757,11”*. Nella relazione dell'organo di revisione relativa al dissesto dell'Ente, si evidenzia come, tra le cause che sono alla base della condizione di dissesto del Comune vi sia un *“incremento dei residui attivi correnti relativi agli ultimi tre esercizi non bilanciati da un congruo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità”*. Appare infatti evidente l'esiguità del FCDE ove si consideri la mole dei residui attivi nel triennio, come di seguito rappresentato.

Quanto agli altri accantonamenti a fondi, si richiama l'attenzione dell'Ente sul principio più volte enunciato dalla giurisprudenza di questa Corte, secondo cui *“Particolare attenzione deve essere riservata alla quantificazione degli altri accantonamenti a fondi, ad iniziare dal Fondo contenzioso, legato a rischi di soccombenza su procedure giudiziarie in corso. Risulta essenziale*

procedere ad una costante ricognizione e all'aggiornamento del contenzioso formatosi per attestare la congruità degli accantonamenti, che deve essere verificata dall'Organo di revisione" (Sezione delle Autonomie, delibera n. 14/2017/INPR).

In particolare, dalla delibera sul dissesto emerge che il *"Comune ha in corso diversi contenziosi legali di varia natura, le cui difese sono rese difficili proprio per il reperimento di atti"*.

A tale riguardo, risulta quindi necessario che il Comune attui un continuo e accurato monitoraggio del contenzioso in essere, valutando il grado di rischio di soccombenza e la possibilità di sopravvenienze passive anche a titolo di condanna alla refusione delle spese di lite. Come ribadito a più riprese dalla giurisprudenza, infatti, anche se l'obbligazione derivante dalla soccombenza in giudizio è *"dal punto di vista della contabilità finanziaria [...] una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa; cionondimeno i principi contabili ritengono necessario, e non facoltativo, che si proceda ad accantonamento a fondo rischi"*.

Si evidenzia, infatti, la funzione prudenziale del fondo rischi contenzioso, il cui obiettivo è quello di *"prevenire il rischio della manifestazione di debiti fuori bilancio, con una particolare attenzione alla fenomenologia debitoria afferente il contenzioso"* (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, n. 240/2017/PRSP). *"Anche in questo caso, la somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenza definitiva, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza"* (cfr. Sezione delle Autonomie, delibera n. 14/2017/INPR).

3. La gestione dei residui attivi e passivi

Sulla base dei dati riportati nella Banca dati delle Pubbliche Amministrazioni, con riferimento al triennio 2016-2018, si rilevano residui attivi pari ad euro 13.049.316,51 per il

2016, euro 8.713.388,12 per il 2017 ed euro 5.201.307,85 per il 2018. I residui passivi risultano ammontare, invece, ad euro 10.526.449,62 nel 2016, euro 13.724.293,65 nel 2017 ed euro 10.671.726,23 nel 2018.

Con riferimento alla gestione dei residui attivi e passivi relativi agli esercizi pregressi, l'ente nella propria nota di risposta ha specificato che: *“in attesa della dovuta ricognizione da parte dell'Organo Straordinario di Liquidazione, in mancanza di elementi utili a definirne con certezza esigibilità ed effettiva sussistenza, in sede di riaccertamento ordinario 2019 si è prudenzialmente optato per il mantenimento di tutte le poste rilevanti”*. Dalla relazione del revisore allegata alla delibera sul dissesto, e in essa richiamata, è emerso che *“decisamente critica appare inoltre la situazione dei debiti/crediti pregressi, per i quali, in molti casi non è possibile risalire al titolo giuridico che li ha generati o ne ha consentito il mantenimento, le scritture contabili risultano infatti incoerenti rispetto agli atti amministrativi, spesso incompleti o addirittura mancanti”*.

In proposito, non può non richiamarsi l'attenzione dell'Ente sull'importanza dell'attività di riaccertamento ordinario, diretta ad accertare se i crediti e debiti (residui attivi e residui passivi) sono giuridicamente fondati su ragioni che ne giustificano il mantenimento nel rendiconto, che deve estendersi anche alla verifica dell'esigibilità degli accertamenti e degli impegni di competenza. *“Pertanto, se nel corso dell'esercizio, cui il rendiconto fa riferimento, l'ente ha erroneamente imputato, o reimputato, accertamenti e impegni, deve provvedere ad adottare le necessarie misure dirette all'eliminazione della non corretta rappresentazione delle entrate e delle spese. La giurisprudenza costituzionale ha più volte sottolineato che nella costruzione della “traccia” di continuità e di congruenza tra gli esercizi finanziari che si susseguono, la individuazione corretta dei debiti e dei crediti che si trasmettono alle gestioni successive costituisce un elemento basilare nella corretta rappresentazione dello stato di salute finanziaria dell'ente in considerazione dei riflessi che dette operazioni riverberano sul risultato di amministrazione che, a sua volta, costituisce il punto di partenza della nuova programmazione”* (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, delibera n.

16/SEZAUT/2018/INPR, Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2017).

4. L'indebitamento dell'Ente

Quanto all'indebitamento complessivo, l'Ente, nella propria nota di risposta istruttoria, ha precisato che *"con apposito quesito al Ministero dell'Interno, del quale si attende l'esito, l'OSL ha richiesto se le delegazioni di pagamento a suo tempo rilasciate dal tesoriere per diversi finanziamenti attivati per opere mai realizzate e riconducibili ai gravi illeciti penali perpetrati dall'allora Sindaco, per un importo complessivo di oltre 6.600.000,00 euro, possano considerarsi ancora valide ed efficaci, o se le somme possano riferirsi alla massa passiva oggetto di liquidazione pre-dissesto. Sono inoltre in atto iniziative, presso gli istituti creditorî, per la definizione di piani di rientro delle rate non versate che siano sostenibili per l'ente"*.

A tale riguardo, i questionari compilati dall'organo di revisione hanno fatto emergere una percentuale di incidenza della spesa per interessi passivi rapportata alle entrate correnti, secondo la metodologia di calcolo imposta dall'art. 204 TUEL, pari al 17,48% nel 2016, al 19,23% nel 2017 e al 16,85% nel 2018. Per l'esercizio 2019, secondo quanto comunicato dall'Ente, la percentuale è del 15,20%.

Come questa Sezione ha avuto modo di evidenziare nella citata delibera n. 218/2017/PRSP, il legislatore ha *"ritenuto che il contenimento della spesa per interessi sia uno degli strumenti principali di salvaguardia della sana gestione finanziaria e, pertanto, nell'art. 204 del T.U.E.L. ha indicato i limiti massimi di spesa che gli enti locali possono sostenere, parametrandoli alle entrate correnti"*.

Gli enti non possono quindi ricorrere al debito per soddisfare in modo illimitato le proprie necessità, anche per spese di investimento, ma sono tenuti ad utilizzare questa risorsa per

un importo massimo (non stabilito in cifra assoluta, ma in base ad un parametro finanziario correlato all'ammontare delle entrate correnti). Lo scopo di questa disciplina è di evitare che vengano assunti impegni relativi alla restituzione del capitale e degli interessi ai quali l'Ente può non essere in grado, in futuro, di far fronte. Infatti, sia il rimborso del capitale, sia il pagamento degli interessi gravano sulle spese correnti ed influenzano la determinazione degli equilibri finanziari complessivi previsti dall'art. 162, comma 6, TUEL.

“Pertanto, la disciplina in questione è diretta ad impedire che l'indebitamento diventi un fattore incontrollabile di crescita della spesa corrente, capace di riflettersi sui bilanci futuri dell'Ente, creando condizioni di squilibrio finanziario” (crf. Delibera n. 218/2017/PRSP, cit.).

L'art. 204 TUEL, individua così un parametro per verificare la sana gestione finanziaria dell'ente e la sostenibilità del debito che lo stesso ha assunto. Conseguentemente, la sua eventuale violazione costituisce grave irregolarità contabile. La norma consente che l'Ente locale possa assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi ed a quello derivante da garanzie prestate, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non sia superiore ad una determinata percentuale delle entrate relative ai primi tre Titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. A decorrere dal 2015 il tetto di cui all'art. 204, primo comma, TUEL è pari al 10%, percentuale che il Comune di Foppolo ha quindi ampiamente superato, con un livello di indebitamento divenuto eccessivo e non sostenibile.

5. Il superamento dei parametri di deficitarietà strutturale

In conseguenza delle plurime e rilevanti criticità sopra riportate, il Comune è pertanto naturalmente rientrato tra gli enti strutturalmente deficitari, in quanto non ha rispettato i

parametri di deficitarietà strutturale ai sensi dell'articolo 242, comma 1, TUEL. Sul punto si rammenta che il citato articolo 242 stabilisce che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio rilevabili da apposita tabella, allegata al rendiconto, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Si osserva, tuttavia, che anche il superamento di un solo parametro di deficitarietà strutturale, soprattutto se reiterato per più esercizi, avrebbe richiesto la tempestiva adozione di concrete misure correttive da parte dell'Ente interessato utili a garantire l'eliminazione delle cause che hanno generato lo sfioramento del suddetto parametro.

Nella tabella sotto riportata (trasmessa in allegato alla relazione dell'Organo di revisione per gli esercizi 2018 e 2019) sono illustrati, con indicatore "SI", i parametri di deficitarietà non rispettati dal Comune di Foppolo.

QUADRO 50 - PARAMETRI DEFICITARI

VOCI	2018	2019
Indicatore 1.1 (Incidenza spese rigide - ripiano disavanzo, personale e debito - su entrate correnti) maggiore del 48%	SI	SI
Indicatore 2.8 (Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente) minore del 22%	NO	NO
Indicatore 3.2 (Anticipazioni chiuse solo contabilmente) maggiore di 0	NO	NO
Indicatore 10.3 (Sostenibilità debiti finanziari) maggiore del 16%	SI	SI
Indicatore 12.4 (Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) maggiore dell'1,20%	NO	SI
Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%	NO	NO
Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento)] maggiore dello 0,60%	NO	NO
Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate) minore del 47%	SI	SI

6. Il dissesto finanziario dell'Ente

A fronte dei fatti sopra rappresentati, l'Ente ha ritenuto che si fossero manifestate una serie di condizioni oggettive tali da non consentire la concreta e fattiva realizzabilità del Piano di

riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243-bis TUEL (cfr. delibera del Consiglio comunale n. 7 del 17 luglio 2020 avente ad oggetto "Esame e dichiarazione del dissesto finanziario").

In particolare, nella citata delibera n. 7 del 2020, il Comune ha evidenziato la sussistenza di un forte disavanzo "causato, in gran parte, dal fallimento della società Brembosuperski partecipata per il 75% dal Comune di Foppolo, dal mancato rispetto del piano di riequilibrio finanziario in quanto non attuabile, oltre che da altre cause in seguito specificate". Il Comune avrebbe "cercato di garantire i servizi essenziali per l'ente, talvolta con molta fatica, ma il disavanzo continua ad aumentare a causa di minori entrate, oltre che da una sovrastima delle stesse, in aggiunta al mancato rispetto del piano di riequilibrio finanziario, arrivando ad un disavanzo di € 6.353.179,22".

Nella relazione del revisore allegata alla citata delibera e in essa richiamata, sono indicate quali cause che hanno portato alla situazione attuale, le seguenti:

- "1. mancata attuazione del piano finanziario di rientro approvato nel 2018 e delle alienazioni previste nel 2019;*
- 2. incremento dei residui attivi correnti relativi agli ultimi 3 esercizi non compensati da un congruo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità;*
- 3. evidente sovrastima delle entrate da IMU ordinaria rispetto ai dati di gettito effettivi;*
- 4. mancati introiti da canone concessione impianti sciistici;*
- 5. mancata realizzazione di parte delle entrate extratributarie;*
- 6. spese per mutui ed interessi esigibili relative alla competenza 2019 e ad anni pregressi insolute;*
- 7. anticipazione di cassa e mancata costituzione dei vincoli di cassa ex art.195 del TUEL;*
- 8. maggiore disavanzo dal rendiconto 2019 in gran parte derivante dalla gestione corrente".*

In tale contesto, il comune di Foppolo ha dato atto "che l'attuale livello del disavanzo di amministrazione non ricoperto negli esercizi precedenti sia ordinario che da extradeficit, delle passività potenziali emergenti, dello squilibrio strutturale del bilancio 2019-2021, delle misure

correttive richieste dalla Corte dei Conti Lombardia, nonché del disavanzo accertato per la gestione competenza 2019, non possono essere affrontati con idonee manovre correttive in assenza di adeguate e certe risorse finanziarie né è possibile ristabilire gli equilibri finanziari a discapito del mantenimento dei servizi indispensabili; (...) che le situazioni emerse non sono compensabili da maggiori entrate o minori spese e sono tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio dei prossimi anni e non possono essere risanate con le misure di riequilibrio di cui agli articoli 193 e 194 del D. Lgs. n. 267/2000 come evidenziato dall'Organo di Revisione dell'Ente; (...) che l'Ente rischia di non garantire i servizi indispensabili in quanto, pur riducendo tutte le spese relative ai servizi non indispensabili, non è in condizione di assicurare il pareggio economico del bilancio di competenza 2020/2022 causa di elementi strutturali di deficitarietà".

Pertanto, ai sensi dell'art. 246 TUEL il Comune ha deliberato il dissesto finanziario *"conseguente all'accertamento della sussistenza delle condizioni previste dall'art. 244 del D. Lgs. n. 267/2000 affinché si possa dare avvio ad un reale processo di risanamento economico finanziario dell'ente libero dei debiti pregressi, così da garantire la continuità e la garanzia dei servizi pubblici indispensabili alla collettività"* (cfr. deliberazione di Consiglio comunale n. 7 del 17 luglio 2020).

Nella procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ha fatto, dunque, ingresso, la (auto)dichiarazione di dissesto, peraltro, non revocabile ai sensi dell'art. 246 comma 1 TUEL, in seguito alla quale è venuta meno la procedura di riequilibrio finanziario e i relativi controlli periodici della Corte dei conti ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 6, TUEL.

L'art. 244 TUEL descrive lo stato di dissesto come la situazione in cui l'ente non riesce a *"garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste"*. Due sono quindi i presupposti normativi del dissesto: l'impossibilità di assolvere alle funzioni e

ai servizi indispensabili e l'esistenza di una massa di crediti certi, liquidi ed esigibili di terzi cui l'ente non può validamente far fronte con le procedure ordinarie, ossia con le modalità di cui all'art. 193 e 194 TUEL.

Considerata l'impossibilità di risanare strutturalmente l'ente in disavanzo, la procedura del dissesto separa il bilancio per la gestione ordinaria da quello dissestato, realizzando così una cesura con il passato. L'istituto risponde all'esigenza di porre l'ente nelle condizioni di erogare le prestazioni essenziali, assicurando i creditori ed i cittadini sulla solvibilità e sulla ripresa delle proprie funzioni istituzionali. *“Un simile equilibrio di interessi giustifica la eccezionale deroga ai principi della “universalità” e della “unità” di bilancio (ex all. 1 del D.lgs. n. 118/2011). Trattasi di eccezione che consente di creare, in questo caso soltanto, una vera e propria “segregazione patrimoniale” dei debiti sorti prima della dichiarazione di dissesto, rispetto a quelli sorti dopo, così da salvaguardare il bilancio destinato a finanziare le funzioni ordinarie, in quanto diretto ad assicurare la continuità dell'azione amministrativa, ex art. 97 Cost.”* (..). Da un lato, infatti, l'Ordinamento prevede la gestione cd. “dissestata”, formata dalla massa dei debiti (art. 254 TUEL) e dei crediti (255 comma 1 TUEL) accertati entro la data edittale del 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato (art. 252 comma 4 TUEL), per pervenire alla liquidazione e pagamento dei diritti dei creditori (artt. 256 e ss. TUEL). Dall'altro lato, invece, prevede il c.d. “bilancio stabilmente riequilibrato”, volto a realizzare le condizioni di equilibrio per la gestione ordinaria dell'ente (artt. 259 e ss TUEL). Tale separazione dei bilanci si riflette, dal punto di vista organizzativo, nella creazione di un'amministrazione “bicefala”. Di una amministrazione, cioè, articolata in due distinte gestioni: quella “dissestata”, affidata all'organo straordinario di liquidazione (cfr. art. 252 e ss. TUEL); quella “ordinaria”, che rimane di competenza della Giunta e del Consiglio dell'ente locale, secondo le relative sfere di intervento (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, delibera n. 57/2020/QMIG).

Pertanto, se da un lato, l'Organo straordinario di liquidazione, ai sensi dell'articolo 252, comma 4, TUEL, ha *“la competenza in ordine ai fatti ed atti di gestione verificatisi entro il 31 dicembre dell'anno precedente a quello dell'ipotesi di bilancio riequilibrato”*, dall'altro lato, gli organi ordinari dell'ente hanno il compito di assicurare *“condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria rimuovendo le cause strutturali che hanno determinato il dissesto”* (art. 245, comma 3, TUEL), cioè di ripristinare una gestione sana e duratura.

Attualmente, il Comune di Foppolo ha rappresentato che, con deliberazione del 22 gennaio 2021 è stata approvata l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato relativo al triennio 2020-2022, che è allo stato sottoposta, per l'approvazione, all'organo competente presso il Ministero dell'interno.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia

ACCERTA

nell'ambito dell'esame dei rendiconti degli esercizi finanziari 2016, 2017, 2018, le criticità di cui in parte motiva

DELIBERA

di prendere atto della dichiarazione di dissesto finanziario cristallizzata nella deliberazione di Consiglio n. 7 del 17 luglio 2020 del Comune di Foppolo (BG).

DISPONE

- la trasmissione di codesta pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, al Sindaco e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'Ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi all'Organo consiliare i contenuti della presente delibera;

- che la deliberazione di presa d'atto del Consiglio comunale sia assunta entro trenta giorni dal ricevimento della presente pronuncia e trasmessa a questa Sezione regionale di controllo entro i successivi trenta giorni;
- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo sistema Con.Te, all'Organo di revisione del Comune di Foppolo (BG);
- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione "Amministrazione Trasparente") ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio da remoto dell'8 aprile 2021.

Il Magistrato Estensore
(dott.ssa Alessandra Molina)

Il Presidente
(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il
12 aprile 2021

Il funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)