

# *Corte dei Conti*

*Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia*

PROT. N. 0001503-12/02/2018-SC\_LOM-T87-P

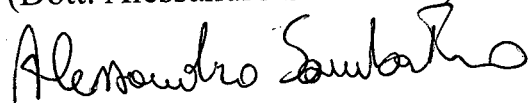
Al Signor Sindaco  
del comune di Foppolo (BG)

**OGGETTO: Trasmissione deliberazione n. 39/2018/PRSP del 12 Febbraio 2018.**

Si trasmette la deliberazione in oggetto emessa da questa Sezione regionale di controllo.

Il Funzionario

(Dott. Alessandro Sambataro)

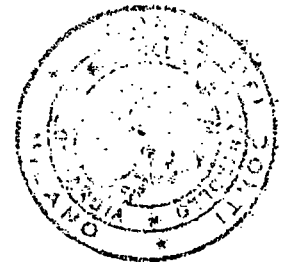




REPUBBLICA ITALIANA  
CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA  
LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Gallo	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	I Referendario
dott. Cristian Pettinari	I Referendario
dott. Giovanni Guida	I Referendario (relatore)
dott. Sara Raffaella Molinaro	I Referendario



**nell'adunanza pubblica del 7 febbraio 2018**

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 21 marzo 1953, n. 161;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

Vista la nota trasmessa dal Comune di Foppolo in data 13 gennaio 2018;

Uditi, i rappresentanti dell'Amministrazione presenti, che hanno illustrato la memoria precedentemente trasmessa;

Udito il relatore, referendario dott. Giovanni Guida.

### Considerato in fatto e in diritto

1. Sulla base dell'esame della relazione del revisore relativa ai rendiconti degli esercizi 2013-2014-2015 del Comune di Foppolo, redatte ai sensi della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 166 e ss., è stata accertata, da questa Sezione, con deliberazione n. 218/2017/PRSP la sussistenza di gravi "squilibri economico-finanziari" nella gestione dell'ente ed, in particolare: un significativo e protratto squilibrio di cassa, un rilevante ammontare complessivo dell'indebitamento dell'ente e l'assenza della costituzione del Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE), pur a fronte di una rilevantissima esposizione creditoria – attestata 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 dal 3 agosto 2017 (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.". L'Amministrazione comunale ha provveduto tardivamente rispetto al termine perentorio previsto dal predetto art. 148-bis, comma 3, TUEL, alla comunicazione dell'adozione delle misure richieste, così descritte "nel Bilancio di Previsione per l'esercizio 2017 è stato istituito un Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità di euro 2.658.208,00 così composto:

1. € 1.104.899,00 finanziati con attivazione di un piano di alienazioni di parte del patrimonio comunale. A tal proposito sono state avviate le procedure come da programma di alienazioni, al fine di alienare alcune baite di proprietà comunale in località Rovera, n. 20 box in località Redorta e quota parte del 20% immobile ex Carpe Diem nel Comune di Isola di Fonfraz (BG). A seguito dell'alienazione di parte del patrimonio comunale sarà possibile incrementare lo stanziamento del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità fino all'importo eliminato dei residui attivi. Gli incassi derivanti dalla vendita favoriranno la soluzione della criticità di cassa (ora il Comune si trova in anticipazione di cassa) e la restituzione dell'intero importo

dell'anticipazione entro il 31.12.2017. Si provvederà a stanziare l'importo relativo agli interessi passivi a seguito dell'utilizzo dell'anticipazione di cassa.

2. € 1.078.309,00 finanziati dagli oneri derivanti da una convenzione urbanistica piano integrato di intervento piazzale Albergi (atto ricognitorio rep. N. 43837 del 05.12.2014).
3. inoltre il Comune ha pubblicato in data 04/10/2017 il bando per la gestione degli impianti di risalita del comprensorio di Foppolo con scadenza 19/10/2017 che prevede un canone di concessione a base d'asta di € 140.000,00 aggiudicata provvisoriamente il 20/10/17 con un'offerta pari ad € 200.000,00".

2. Con la successiva deliberazione n. 301/2017/PRSP, qui integralmente richiamata, questa Sezione ha valutato come non idonee al superamento dell'attuale situazione di grave criticità le misure comunicate dall'Ente, invitando l'Amministrazione:

- 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) e riservandosi di attivare gli ulteriori poteri previsti dall'art. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2011, anche alla luce dei nuovi incombeni istruttori disposti con tale deliberazione, nella quale si è assegnato;
- a trasmettere, entro il 15 gennaio 2018, una dettagliata relazione che dia conto dell'attuazione delle misure correttive previste.

3. 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 dà 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». Si rappresenta, altresì, che nella richiamata deliberazione si dettano i seguenti indirizzi per le azioni da intraprendere ai fini della predisposizione del Piano di Riequilibrio Finanziario e si individua il seguente percorso amministrativo:

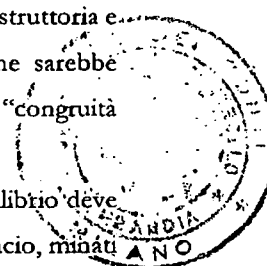
«1. Adozione delibera di Giunta Comunale n. 1 del 12.01.2018 avente ad oggetto: Atto di indirizzo circa le azioni da intraprendere ai fini della predisposizione del Piano di Riequilibrio Finanziario; 2. Adozione delibera di Giunta Comunale n. 2 del 12.01.2018 avente ad oggetto: Approvazione linee di indirizzo del Piano di Riequilibrio Finanziario ventennale secondo l'art. 243 bis del TUEL da sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale; 3. Adozione delibera di Consiglio Comunale n. 4 del 12.01.2018 avente ad oggetto: Approvazione Piano di Riequilibrio Finanziario ventennale secondo l'art. 243 bis del TUEL - avvio del procedimento; 4. Approvazione entro il termine stabilito dalla vigente normativa (28.02.2018) del Bilancio di Previsione 2018 - 2020 nel quale verranno inserite tutte le misure previste nell'atto di indirizzo di cui alle delibere sopra richiamate, oltre all'applicazione del disavanzo presunto nella quota annuale prevista dal predetto piano; 5. Entro 90 giorni dalla



*delibera di cui al punto 3, così come previsto dall'art. 243 bis comma 5 del TUEL, il Consiglio Comunale approverà il Piano di Riequilibrio Finanziario pluriennale (20 anni, così come previsto dal comma 888 dell'art. 1 della Legge 205/2017), corredato dal parere dell'Organo di Revisione Economico Finanziaria. Tale piano finanziario di riequilibrio conterrà le linee di indirizzo già approvate con le delibere sopra richiamate e verrà redatto secondo le linee guida dello schema istruttorio approvato dalla deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR della Sezione Autonomie della Corte dei conti e pubblicato sulla GURI Serie Generale n. 7 del 09.01.2013; 6. Entro il termine previsto dalla vigente normativa (30.04.2018) il Consiglio Comunale approverà il Rendiconto di Gestione 2017 nel quale verranno effettuate le operazioni di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi che porteranno ad un disavanzo così come meglio indicato nella relazione di accompagnamento. La copertura del disavanzo verrà garantita in quote annuali così come meglio illustrate nel Piano di Riequilibrio e verranno adottate idonee misure per il ripiano integrate del disavanzo con indicazione, per ciascuno degli anni del Piano di Riequilibrio, della misura adottata e della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare».*

4. La suddetta relazione è accompagnata da documentazione illustrativa del contenuto del piano di riequilibrio in corso di adozione, nonché delle relative specifiche misure in corso di definizione. Al riguardo la Sezione non può allo stato che prendere atto della decisione dell'Ente di procedere all'attivazione della procedura di riequilibrio finanziario. Contrariamente a quanto auspicato dall'Amministrazione comunale non è questa la sede per una valutazione nel merito delle misure che si intenderebbero assumere con il menzionato piano. Come chiaramente statuisce l'art. 243-quater del TUEL, infatti, la valutazione del piano di riequilibrio, una volta approvato ai sensi dell'art. 243-bis, deve essere effettuata da questa Sezione sulla base delle risultanze dell'istruttoria e dei rilievi formulati dalla Commissione di cui all'art. 155 TUEL. Ne consegue che sarebbe inammissibile qualsivoglia giudizio preliminare da parte di questa Sezione in merito alla "congruità delle misure proposte".

4.1. Ciò premesso, in questa sede la decisione di iniziare la procedura di riequilibrio deve essere scrutinata sotto il diverso profilo dell'efficacia nel ripristino degli equilibri di bilancio, minati dalle forti criticità accertate nelle deliberazioni di questa Sezione sopra richiamate. Questa Corte, infatti, ha già avuto modo di chiarire (deliberazione Sez. reg. controllo Campania n. 240/2017/PRSP) che il «ricorso alla procedura di riequilibrio non interferisce col generale potere di controllo della Corte dei conti di accertare le irregolarità e di effettuare segnalazioni all'ente ritenute opportune ai sensi e per gli effetti degli artt. 148-bis. In tal caso, l'Amministrazione è comunque tenuta a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere, in autotutela doverosa, interventi idonei per addivenire al loro superamento (cfr. SCR Campania n. 182/2014/PRSP). ... la Corte di conti, come esplicitamente affermato dalla Corte Costituzionale (sent. n. 198 del 2012, n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013 nonché 39 e 40 del 2014), tramite il controllo effettuato ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, garantisce in via "preventiva" il rispetto della legalità contabile e degli equilibri, da un



lato, mediante l'accertamento delle irregolarità che ne costituiscono causa ..., dall'altro, imponendo misure correttive che l'ente deve adottare d'urgenza, entro un termine non superiore a 60 gg., di modo da assicurare l'effettività degli equilibri di bilancio. Ed infatti, in terzo luogo, nel caso in cui l'ente ometta di adottare adeguate misure correttive, la Corte può bloccare, cautelamente, i programmi di spesa non obbligatoria (cfr. SRC Campania n. 119/2016 e n. 26/2015/PRSP, SRC Piemonte n. 268/2013/PRSP; SRC Lombardia n. 31/2014/PRSP; SRC Toscana n. 216 e 231/2014/PRSP), privi di copertura per competenza o non sostenibili finanziariamente (equilibrio di cassa). L'accertamento della situazione contabile, infatti, rileva nell'ambito di una procedura che ha essenzialmente una finalità "preventiva" e cautelare (cfr. SRC Campania n. 70/2017/PRSP). Le "misure correttive" ai sensi dell'art. 148-bis perseguono una finalità ontologicamente diversa da quelle di cui all'art. 6, comma 2, D.lgs. n. 149/2011 e dall'art. 243-bis TUEL, non si pongono il problema del riequilibrio strutturale in un lungo periodo, quanto piuttosto, evitare che nelle more dell'adozione della procedura più adeguata, gli equilibri di bilancio siano soggetti ad un ulteriore deterioramento, in funzione prodromica a qualsiasi autonoma gestione e azione di risanamento e riequilibrio, tanto ai sensi degli artt. 193 e 194 (enti in bonis in condizioni di momentaneo disequilibrio), tanto agli effetti degli artt. 242 (enti strutturalmente deficitari), tanto ai fini dell'art. 243-bis e ss. (enti con criticità non rimediabili nei tempi e nei modi di cui agli artt. 193 e 194 TUEL) nonché 244 e ss. (o art. 6, comma 2, D.lgs. n. 149/2011, enti in condizioni di dissesto), pena il blocco della spesa fino al ripristino della situazione di regolarità e legalità finanziaria. La prescrizione di misure correttive adeguate rispetto alle irregolarità accertate, inoltre, in ossequio al costante approdo della giurisprudenza, determina in primo luogo l'obbligo di porre in essere un procedimento di secondo livello, in grado di rimuovere le ridette irregolarità, determinando un caso di "autotutela doverosa" (casistica che comprende, come è noto, «l'ipotesi di illegittimità dell'atto dichiarata da sentenza passata in giudicato del giudice ordinario, e quella di illegittimità dell'atto dichiarata da un'autorità di controllo priva del potere di annullamento. È, peraltro, pacifico in giurisprudenza che per gli atti che esplicano effetti giuridici ripetuti nel tempo il principio di legalità impone all'Amministrazione il loro adeguamento in ogni momento al quadro normativo di riferimento. In tali ipotesi l'interesse pubblico all'esercizio dell'autotutela è "in re ipsa" e si identifica nella cessazione di ulteriori effetti "contra legem" cfr. Consiglio di Stato VI, sentenza 17 gennaio 2008, n. 106» T.A.R. Campania, Napoli, Sez. IV, sentenza 3 aprile 2012, n. 1527). Per altro verso, l'accesso alla procedura ex 243-bis e/o la dichiarazione di dissesto (art. 244 TUEL), non sono in grado, di per sé, di costituire "misura correttiva" dello squilibrio, ma costituiscono soltanto la premessa di una procedura che rappresenta la cornice giuridica e temporale entro la quale l'ente è tenuto ad adottare – sotto la costante vigilanza della Corte dei conti e del Ministero dell'interno – le misure correttive necessarie, agendo sulla leva fiscale e sulla spesa (artt. 243-quater e 259, comma 2), sì da creare nella gestione di competenza, un sufficiente surplus in grado di ripristinare, nel tempo stabilito (art. 243-bis e 265 TUEL), l'equilibrio di bilancio turbato dal disavanzo rilevato. In quest'ottica vanno lette le disposizioni di legge dell'art. 148-bis TUEL, che consentono di tutelare gli equilibri di bilancio anche nella complessità delle procedure amministrative e giudiziali sinteticamente sopra riportate. Quando i tempi burocratici di

reazione non consentono la pronta eliminazione delle cause dello squilibrio che hanno influito sul fallimento degli obiettivi di riequilibrio o, in origine, hanno provocato l'alterazione del pareggio di bilancio. Per tale ragione, tale potere si deve ritenere una costante di ogni sindacato della Corte che abbia ad oggetto la verifica degli equilibri di bilancio, a tutela dell'effettività degli stessi e dell'applicazione delle norme che costituiscono il parametro dell'accertamento».

4.2. Alla luce di tali coordinate interpretative, occorre valutare se il mero avvio della procedura di riequilibrio sia *ex se* sufficiente ad evitare un ulteriore deterioramento degli equilibri di bilancio. Al riguardo giova preliminarmente ricordare come l'attività istruttoria condotta con la precedente deliberazione di questa Sezione ha permesso di verificare, in merito alla posizione creditoria pari ad € 4.460.294,66 nei confronti della società Brembo Super Ski s.r.l., che - come concluso dalla relazione trasmessa dai curatori del relativo fallimento - pur essendo stato il Comune ammesso allo stato passivo della società fallita in via chirografaria postergata per la somma di € 5.280.615,95, «*si ha motivo di ritenere che per i creditori postergati non vi siano ragionevoli possibilità di alcun riparto dell'attivo, anche alla luce della improbabilità di realizzo dei beni a valori di perizia, specie quanto agli impianti, in ipotesi di continuità aziendale, ed ai terreni*». A disparte dell'autonoma criticità relativa al significativo indebitamento, trova, dunque, conferma quanto questa Sezione aveva già avuto modo di evidenziare nelle proprie precedenti deliberazioni insieme ai rischi connessi alla mancata adozione di adeguati strumenti correttivi (coerente costituzione del FCDE) da parte del Comune. La predetta impossibilità di realizzo del suddetto credito ha avuto plastica manifestazione nella grave sofferenza di cassa dell'Ente, come ben fotografato dai seguenti dati estratti dal sistema SIOPE:

Mese - Anno	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere
01-2017	61.136,18	28.856,31
02-2017	103.716,33	2.549,51
03-2017	55.513,69	36.423,21
04-2017	79.654,29	7.350,53
05-2017	41.958,77	16.334,22
06-2017	89.975,81	340.283,77
07-2017	207.086,76	8.763,65
08-2017	41.620,78	12.075,17
09-2017	57.174,27	2.709,84
10-2017	14.550,29	14.762,82
11-2017	26.354,13	27.356,90
12-2017	15.129,93	39.890,80

Complessivamente, dunque, per quanto riguarda l'anno appena concluso ne emerge:

Anno	Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere
2017	792.971,23	538.056,73

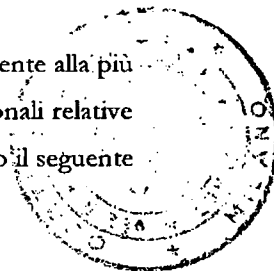
Dalle due tabelle ora riportate si evidenzia, dunque, come anche per l'ultimo esercizio il Comune ha fatto costante ricorso all'anticipazione di cassa, che risulterebbe peraltro neppure integralmente ricostituita al 31 dicembre 2017. Va, altresì, posto in evidenza come si sia fatto ricorso a tale istituto nei mesi di novembre e dicembre 2017, ovvero dopo (deliberazione trasmessa in data 31/10/2017) che questa Sezione aveva disposto, in via cautelativa, di mantenere la gestione entro i limiti di quella provvisoria, esplicitati dall'art. 163, comma 2, del d.lgs. n. 267 del 2000, potendosi disporre pagamenti solo per l'assolvimento delle obbligazioni già assunte, delle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi e di obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, per le spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte e tasse, e per le sole operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente.

4.3. Ai fini del presente accertamento, dunque, a fronte di una situazione di grave e attuale squilibrio della gestione, non risultano essere state adottate misure correttive di immediato impatto, avendo l'Ente preferito esclusivamente attivare la procedura di riequilibrio pluriennale, con le tempistiche di approvazione e di valutazione che lo connotano e, conseguentemente, con un inevitabile slittamento in avanti dell'adozione delle connesse misure, la cui efficacia dovrà, peraltro, essere valutata.

5. A ciò si aggiunge che, nel corso dell'attività istruttoria condotta successivamente alla più volte richiamata deliberazione n. 301/2017/PRSP, sono emerse alcune criticità gestionali relative all'attribuzione di incarichi professionali e consulenze. Nello specifico è stato acquisito il seguente elenco di affidamenti:

2013

Atto	NUMERO	DATA PROVV.	PROFESSIONI- STA	OGGETTO INCARICO	IMPORTO	AFFIDAMENTO
DELIBE RA G.C.	13	07/02/2013	Arch. Vitali Massimo	rinnovo incarico tecnico comunale	15.630,03	DIRETTO
DETERM INA	70	10/05/2013	Dott.ssa Anna Valle	l'assistenza in fase di ricertificazione del sistema di gestione ISO 14001 e della registrazione Emas	6.050,00	DIRETTO
DELIBE RA G.C.	28	16/05/2013	avv. Asdrubali	incarico ricorso geoprotection	5.000,00	DIRETTO

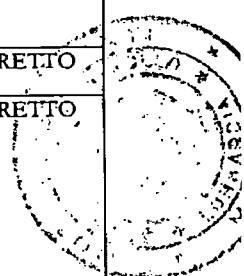




DETERMINA	03	09/07/2013	dott. Rag. Revera Cristian	redazione di una perizia ai sensi dell'art 2465, 2° comma del Codice Civile, relativa al valore degli immobili siti in Comune di Foppolo oggetto di conferimento nella società Brembo Super Ski srl;	5.160,00	DIRETTO
DETERMINA	106	01/08/2013	progetto azimut	accatastamenti proprietà comunali	15.000,03	DIRETTO
DETERMINA	127	13/09/2013	dott. Rag. Revera Cristian	invio telematico unico	80,00	DIRETTO
DELIBERA G.C.	11	24/10/2013	avv. Asdrubali	incarico ricorso motoclub	6.344,00	DIRETTO
TOTALE					51.264,06	

2014

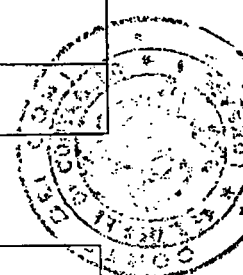
DELIBERA G.C.	9	27/02/2014	arch. Vitali massimo	rinnovo incarico tecnico comunale	15.726,72	DIRETTO
DETERMINA	20	14/03/2014	PROFESSIONE ANATOCISMO di Marco Campani	Verifica posizioni debitorie	4.880,00	DIRETTO
DETERMINA	29	01/04/2014	Ing. Tibaldi	predisposizione di una relazione tecnica ed amministrativa sullo stato del procedimento	1.000,00	DIRETTO
DETERMINA	59	17/05/2014	sgs	gestione e revisione certificato etnas e iso 14001	2.074,00	DIRETTO
DETERMINA	60	17/05/2014	ing. Nozza	files pgt	3.111,00	DIRETTO
DETERMINA	85	19/06/2014	società Bonometti & partners engineering Consulting srl	redazione di un uno studio preliminare del traffico e della viabilità sovracomunale a corredo del Progetto strategico sovracomunale di sviluppo del comparto turistico	6.344,00	DIRETTO
DETERMINA	103	23/07/2014	macchiavelli	relazione sugli aspetti turistici a corredo del Progetto strategico sovracomunale di sviluppo del comparto turistico	3.000,00	DIRETTO
DETERMINA	131	24/09/2014	rag. Revera Cristian	incarico per invio unico 2014 e irap 2014	100,00	DIRETTO
DETERMINA	170	09/12/2014	sgs	gestione e revisione certificato emas e iso 14001	3.176,88	DIRETTO
DETERMINA	171	09/12/2014	Dott.ssa Anna Valle	assistenza in fase di ricertificazione del sistema di gestione ISO	6.100,00	DIRETTO
DETERMINA	187	09/12/2014	Studio Legale Zonca Briolini Felli	occupazione d'urgenza Comune di Foppolo/Foppolo Evolution	2.158,23	DIRETTO



				TOTALE	47.670,83	
--	--	--	--	--------	-----------	--

### 2015

DELIBERA G.C.	6	03/03/2015	arch. Vitali massimo	Incarico tecnico comunale	15.726,72	sintel
DETERMINA	44	20/03/2015	avv. Francesco da Riva	incarico per consulenza conti consuntivi	6.344,00	DIRETTO
DETERMINA	52	30/03/2015	laserplan	accatastamenti vari	12.180,48	DIRETTO
DELIBERA G.C.	20	08/04/2015	Società IE & SS S.r.l	incarico predisposizione richiesta finanziamento sbloccaitalia	610,00	DIRETTO
DELIBERA G.C.	22	11/05/2015	avv. Sica	impugnazione atto progetto strategico provincia di bergamo		DIRETTO
DELIBERA G.C.	33	06/11/2015	avv. Bordogna Raffaella	pratica Comune di Foppolo/Carletti-Bonetti	6.344,00	DIRETTO
DETERMINA	141	22/12/2015	avv. Sica Marco	Consulenza ai Fini della predisposizione PGT	6.532,65	DIRETTO
				TOTALE	47.737,85	



### 2016

DELIBERA G.C.	4	13/01/2016	arch. Vitali massimo	Rinnovo incarico Tecnico comunale	15.726,72	sintel
DETERMINA	14	04/02/2016	avv. Francesco da Riva	incarico consulenza conti consuntivi	6.344,00	DIRETTO
DELIBERA G.C.	8	15/02/2016	avv. Asdrubali massimo	incarico pratica ragazzini	3.000,00	DIRETTO
DELIBERA G.C.	9	15/02/2016	ing. Zambelli e IE&SS	incarico predisposizione pratica	1.500,00	DIRETTO
DELIBERA G.C.	14	15/02/2016	avv. Asdrubali massimo	incarico pratica accatastamento Lara	500,00	DIRETTO

DETERMINA	23	03/03/2016	avv. Sica Marco	consulenza per PGT	6.532,64	DIRETTO
DELIBERA G.C.	42	11/08/2016	avv. Mazzarelli	pratica olii scavi	5.481,22	DIRETTO
DETERMINA	84	14/09/2016	Dott.ssa Anna Valle	assistenza in fase di ricertificazione del sistema di gestione ISO	2.239,92	DIRETTO
DETERMINA	92	07/10/2016	avv. Valtulini	prestazioni legali	6.539,84	DIRETTO
DETERMINA	115	11/11/2016	avv. Pelillo	Incarico per difesa comune	3.000,00	DIRETTO
DETERMINA	129	10/12/2016	R&P LEGAL	Incarico per consulenza stragiudiziale	6.500,00	sintel
				TOTALE	57.364,34	

#### 2017

DETERMINA	2	10/01/2017	avv. Venturini gianluca	incarico per dissequestro impianti di risalita	1.903,20	DIRETTO
DELIBERA G.C.	7	08/02/2017	avv. Silvenio Vitali	incarico per geoprotection	1.848,00	DIRETTO
DELIBERA G.C.	12	23/03/2017	avv. Mazzarelli	pratica alben	500,00	DIRETTO
DELIBERA G.C.	20	23/03/2017	R&P LEGAL	ricorso decreto ingiuntivo graffer	1.211,64	DIRETTO
DETERMINA	43	27/03/2017	geom. Goggia Roberto	Incarico tecnico comunale	11.795,04	sintel
DELIBERA G.C.	24	11/05/2017	R&P LEGAL	insinuazione fallimento bss	7.295,60	sintel
DELIBERA G.C.	31	07/06/2017	R&P LEGAL	2° decreto ingiuntivo	1.000,00	sintel
DETERMINA	61	09/06/2017	R&P LEGAL	incarico per ricorso	6.986,86	sintel
DELIBERA G.C.	50	27/09/2017	R&P LEGAL	opposizione decreto	1.268,80	sintel
DETERMINA	92	04/10/2017	rag. Revera	invio modelli unico - iva - e	253,76	DIRETTO
DETERMINA	103	09/11/2017	jd group	incarico per analisi situazione debitoria	3.037,80	sintel
DETERMINA	104	09/11/2017	jd group	incarico per analisi situazione debitoria	4.209,20	sintel
DETERMINA	112	18/12/2017	geom. Goggia	Voltura mappale fg. 15 mapp. 887	286,70	DIRETTO

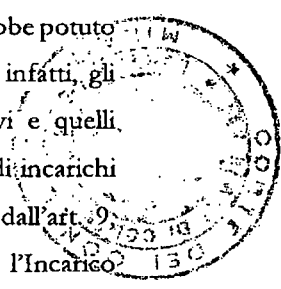
				TOTALE	41.596,60	
--	--	--	--	--------	-----------	--

A fronte dei dati acquisiti, è stato verificato che, nei questionari relativi agli anni ora considerati, (2013-2016) non risultano valorizzati – *rectius* risultano sempre a 0 – sia i prospetti relativi alla spesa per “studi e consulenze”, che devono essere rispettose dei limiti legislativi – previsti dall’art. 6 commi da 7 a 10 e commi da 12 a 14 del d.l. n. 78/2010, e dall’art. 5, co. 2 del d.l. n. 95/2012 - sia quelli inerenti la spesa per contratti a tempo determinato sottoposti alla disciplina limitativa di cui all’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e ss.mm.ii. Risultano, altresì, pari a 0 i relativi parametri di riferimento della spesa, non avendo sostenuto negli esercizi di riferimento analoghe spese.

5.1. Questa Sezione ha, più volte, già chiarito (cfr. in via esemplificativa deliberazione n. 335/2015/PRSE) che un contratto di collaborazione autonoma conferito a soggetti esterni, salvo che non presenti le caratteristiche proprie dell’appalto di servizi e i casi espressamente previsti dalla legge (ad esempio incarichi relativi alla difesa giudiziale dell’ente), o ricade nel limite previsto per incarichi di studio, ricerca e consulenza o soggiace ai limiti previsti dal comma 557 (o dal comma 562) dell’art. 1 della legge 296/2006 e dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010. Ne consegue l’impossibilità di configurare un *tertium genus* di collaborazioni autonome svincolate dal rispetto dei limiti ora richiamati, la cui sola esistenza apparirebbe in grado di minare le finalità di contenimento della spesa pubblica che animano le suddette previsioni normative.

5.2. Come si evince dai dati sopra riportati, di contro, l’Ente non appare aver sottoposto ad alcun limite di contenimento le predette spese *rectius* ha sostenuto spese, che non avrebbe potuto effettuare, avendo un parametro di riferimento che risulta pari a 0. Se si escludono, infatti, gli incarichi di difesa legale, quelli affidati per adempiere a specifici obblighi legislativi e quelli, propriamente qualificabili come appalti di servizi, il Comune ha affidato una pluralità di incarichi che avrebbero dovuto essere considerati come contratti sottoposti al tetto previsto dall’art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 (alla luce dei dati sopra riportati si veda in particolare l’incarico tecnico comunale conferito in tutti gli esercizi considerati) o come consulenze. Per quanto riguarda questa seconda categoria, considerando in via esemplificativa solo gli ultimi due esercizi, in essa sono sicuramente attribuibili e, nel merito, appaiono fortemente critici per quanto riguarda il contenuto stesso dell’incarico attribuito, i seguenti:

- 1) “Incarico consulenza conti consuntivi”, affidato con Determina n. 14 del 4/2/2016, per un importo pari ad € 6.344,00;
- 2) “Incarico per consulenza stragiudiziale”, affidato con Determina n. 129 del 10/12/2016, per un importo pari ad € 6.500,00;



- 3) "incarico per analisi situazione debitoria", affidato con Determina n. 103 del 9/11/2017, per un importo pari ad € 3.037,80;
- 4) "incarico per analisi situazione debitoria", affidato con Determina n. 104 del 9/11/2017, per un importo pari ad € 4.209,20.

Per quanto riguarda gli affidamenti *sub* 3) e 4) non può non rilevarsi, altresì, che gli stessi sono stati posti in essere successivamente all'applicazione da parte di questa Sezione del blocco dei programmi di spesa, di cui alla predetta deliberazione n. 301/2017/PRSP. A ciò si aggiunge che tali incarichi di consulenza sono stati affidati in relazione ad un mutuo contratto con un Istituto di diritto pubblico, il Credito sportivo, e - come si evince dall'analogo incarico attribuito alla stessa società dal Comune di Valleve (cfr. determina n. 99 del 9.10.2017), non avendo, di contro, il comune di Foppolo inviato i relativi atti di conferimento disattendendo una precisa richiesta istruttoria - oltre il predetto corrispettivo l'Ente potrebbe essersi impegnato ulteriormente a versare anche «quale compenso alla fine della consulenza il 25% del recuperato fino ad un massimo di euro 40.000,00 (oltre iva) dopo aver ottenuto il ristoro del "maltolto"».

5.3. Più in generale deve evidenziarsi come la quasi totalità degli incarichi sopra riportati appaiono affidati in via diretta, senza alcuna procedura comparativa e/o di gara. Per quanto riguarda la tipologia più frequente, quella del patrocinio legale, questa Corte, anche di recente (cfr. deliberazione Sez. controllo Emilia Romagna n. 153 del 12 ottobre 2017), ha avuto modo di ricordare che *«a partire dalla deliberazione n. 19/2009/PAR, della Sezione regionale di controllo per la Basilicata, la giurisprudenza di questa Corte si era progressivamente consolidata nel considerare il singolo incarico di patrocinio legale come non integrante un appalto di servizi, bensì un contratto d'opera intellettuale, regolato dall'art. 2230 del codice civile. In ogni caso, la magistratura contabile già riteneva che detta tipologia d'incarico, pur non riconducibile direttamente agli incarichi professionali esterni disciplinati dall'art. 7, comma 6 e seguenti del d.lgs. n. 165/2001, poiché conferito per adempimenti obbligatori per legge (mancando, pertanto, in tali ipotesi, qualsiasi facoltà discrezionale dell'amministrazione), non potesse comunque essere oggetto di affidamento diretto, dovendo essere attribuito a seguito di procedura comparativa, aperta a tutti i possibili interessati. Ciò, allo scopo di consentire il rispetto dei principi di imparzialità e trasparenza (in tal senso, da ultimo, questa Sezione, in sede di giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Emilia-Romagna per l'esercizio finanziario 2015, approvato con deliberazione n. 66/2016/PARI, del 15 luglio 2016). La ricostruzione della disciplina applicabile agli incarichi aventi a oggetto un singolo patrocinio legale dev'essere, tuttavia, rivista, alla luce dell'entrata in vigore, il 19 aprile 2016, del d.lgs. 18 aprile 2016, n. 50. A decorrere da tale data anche il singolo incarico di patrocinio legale appare dover essere inquadrato come appalto di servizi; ciò, sulla base del disposto di cui all'art. 17 (recante "Esclusioni specifiche per contratti di appalto e concessione di servizi"), che considera come contratto escluso la rappresentanza legale di un cliente, da parte di un avvocato, in un procedimento giudiziario dinanzi a organi giurisdizionali, nonché*

la consulenza legale fornita in preparazione di detto procedimento. Tale interpretazione pare preferibile anche tenuto conto di come l'art. 17 richiamato recepisca direttive dell'Unione europea che, com'è noto, accoglie una nozione di appalto più ampia di quella rinvenibile dal nostro codice civile. In ogni caso, nel rispetto di quanto previsto dall'art. 4 del citato decreto legislativo, l'affidamento dello stesso deve avvenire nel rispetto dei principi di economicità, efficacia, trasparenza, imparzialità, parità di trattamento, proporzionalità e pubblicità. L'applicazione anche al singolo patrocinio della disciplina dei principi summenzionati, conferma l'orientamento consolidato di questa Corte in merito all'impossibilità di considerare la scelta dell'avvocato esterno all'ente come connotata da carattere fiduciario. Anche dopo l'emanazione del nuovo codice dei contratti pubblici, l'ente deve preliminarmente operare una ricognizione interna finalizzata ad accertare l'impossibilità, da parte del personale, a svolgere l'incarico (così, da ultima, questa Sezione con la citata deliberazione n. 66/2016). Con la recente sent. n. 334 del 6 febbraio 2017, il TAR Sicilia - Palermo, Sez. III, nel giudicare l'affidamento di un appalto di servizi legali alla luce del nuovo codice dei contratti pubblici, ha rimarcato come per esso debba essere assicurata la massima partecipazione mediante una procedura di tipo comparativo idonea a permettere a tutti gli aventi diritto di partecipare, in condizioni di parità e uguaglianza, alla selezione per la scelta del contraente. Tali indicazioni sono pienamente condivisibili, consentendo, inoltre, di assicurare il migliore utilizzo delle risorse pubbliche. Sulle richiamate novità normative l'Anac, con delibera n. 1158/2016 ha evidenziato, operando una specificazione condivisa da questa Sezione, che nell'affidamento di un patrocinio legale le amministrazioni possono attuare i principi di cui all'art. 4 del codice dei contratti pubblici applicando sistemi di qualificazione, ovvero la redazione di un elenco di operatori qualificati, mediante una procedura trasparente e aperta, oggetto di adeguata pubblicità, dal quale selezionare, su una base non discriminatoria, gli operatori che saranno invitati a presentare offerte. Quanto sopra deve avvenire sulla base di un principio di rotazione, applicato tenendo conto, nella individuazione della "rosa" dei soggetti selezionati, dell'importanza della causa e del compenso prevedibile. È altresì utile precisare che detti elenchi di operatori qualificati possono essere articolati in diversi settori di competenza e che non sarebbe comunque legittimo prevedere un numero massimo di iscritti. Qualora vi siano ragioni di urgenza, motivate e non derivanti da un'inerzia dell'Ente conferente, tali da non consentire l'espletamento di una procedura comparativa, le amministrazioni possono prevedere che si proceda all'affidamento diretto degli incarichi dettagliatamente motivato, sulla base di un criterio di rotazione (ove siano stati istituiti elenchi di operatori qualificati, l'affidatario dev'essere individuato tra gli avvocati iscritti in detti elenchi)».

5.4. Per quanto attiene le rimanenti tipologie di incarico, giova ricordare (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 178/2014/PAR) che per le collaborazioni coordinate e continuative «l'attuale testo del sesto comma dell'art. 7 T.U. Pubb. Imp. qualifica come presupposti di legittimità tutti i requisiti già ritenuti dalla giurisprudenza contabile necessari per il ricorso ad incarichi di collaborazione (Sez. Contr. Reg. Lombardia, delib. n. 534/2012/LADC). In particolare è necessario che l'incarico risponda agli obiettivi dell'amministrazione. In merito a questo presupposto, questa Sezione ha già chiarito che il requisito della corrispondenza della prestazione alla competenza attribuita dall'ordinamento all'amministrazione conferente è determinato dal poter ricorrere a

contratti di collaborazione autonoma solo con riferimento alle attività istituzionali stabilite dalla legge o previste dal programma approvate dal Consiglio dell'ente locale ai sensi dell'art. 42 del D.Lg.vo 267/2000 (Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 534/2012/LADC, Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 37/09, nonché Sez. Reg. Lombardia, n. 244/08). In secondo luogo, non deve sussistere, all'interno dell'amministrazione, la figura professionale idonea allo svolgimento dell'incarico, da accertare per mezzo di una reale ricognizione. Devono essere specificamente delineati i contenuti e i criteri per lo svolgimento dell'incarico. Vi deve essere una proporzione fra il compenso corrisposto all'incaricato e l'utilità conseguita dall'amministrazione. Deve sussistere il requisito della "comprovata specializzazione universitaria", fatto salvo il caso della stipulazione di contratti di collaborazione per attività che debbano essere svolte da professionisti iscritti in ordini o albi. Del pari, si rammenta l'obbligo di motivazione circa la scelta di affidare all'esterno l'incarico o il servizio rispetto all'alternativa di valorizzare le risorse già presenti alle dipendenze dell'ente. Le Sezioni Riunite della Corte dei conti (delib. n. 6/05) hanno già ricordato che "l'atto di incarico deve contenere tutti gli elementi costitutivi ed identificativi previsti per i contratti della Pubblica Amministrazione ed in particolare oggetto della prestazione, durata dell'incarico, modalità di determinazione del corrispettivo e del suo pagamento, ipotesi di recesso, verifiche del raggiungimento del risultato. Quest'ultima verifica è peraltro indispensabile in ipotesi di proroga o rinnovo dell'incarico. In ogni caso tutti i presupposti che legittimano il ricorso alla collaborazione debbono trovare adeguata motivazione nelle delibere di incarico" (Sez. contr. Reg. Lombardia, n. 37/09). I criteri con cui affidare l'incarico si compendiano nella procedura selettiva di tipo comparativo. Ai sensi del comma 6 bis, art. 7 D. Lg.vo n. 165/2001 ogni Amministrazione deve adottare e rendere pubbliche le procedure comparative per il conferimento degli incarichi di collaborazione (si veda Lombardia 534/2012/LADC). Tale obbligo è considerato dalla giurisprudenza amministrativa un adempimento essenziale per la legittima attribuzione di incarichi di collaborazione (TAR Puglia n. 494/2007). Infatti, "l'affidamento di incarichi di consulenza e/o di collaborazione da conferire a soggetti esterni alla Pubblica amministrazione non può prescindere dal preventivo svolgimento di una selezione comparativa adeguatamente pubblicizzata" (Cons. St., sent. 28 maggio 2010, n. 3405). L'atto di incarico deve contenere la determinazione preventiva, oltre che del luogo, dell'oggetto e del compenso della collaborazione, anche della durata. La prestazione deve infatti avere ad oggetto un periodo di tempo definito. I contratti di collaborazione (ex art. 7, c. 6, del d.lgs. n.165/2001) devono infatti avere "natura temporanea, in quanto conferiti allo scopo di sopperire ad esigenze di carattere temporaneo per le quali l'amministrazione non possa oggettivamente fare ricorso alle risorse umane e professionali presenti al suo interno. Al riguardo, infatti, l'indirizzo giurisprudenziale prevalente in materia considera l'incarico di collaborazione coordinata e continuativa non rinnovabile e non prorogabile, se non a fronte di un ben preciso interesse dell'Amministrazione committente, adeguatamente motivato ed al solo fine di completare le attività oggetto dell'incarico, limitatamente all'ipotesi di completamento di attività avviate contenute all'interno di uno specifico progetto" (delibera n. SCCLEG/1/2012/PREV del 13 gennaio 2012; sul punto si veda anche Lombardia/534/2012/LADC). Infatti "la necessità di ricorrere ad un incarico di collaborazione di tipo coordinato e continuativo, invero, deve

*costituire un rimedio eccezionale per far fronte ad esigenze peculiari, per le quali l'Amministrazione necessita dell'apporto di specifiche competenze professionali esterne, in quanto non rinvenibili al suo interno" (Sezione Centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, delibera n. SCCLEG/1/2012/PREV del 13 gennaio 2012)».*

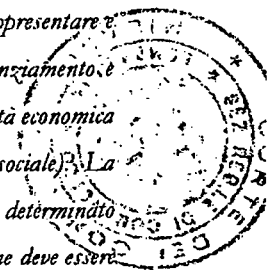
5.5. Né, in riferimento ai predetti incarichi può mancare di evidenziarsi il mancato rispetto dei connessi obblighi di pubblicità, risultando la relativa sezione "Amministrazione trasparente" essere stata aggiornata solo a seguito di specifica richiesta istruttoria di questa Sezione.

6. Quanto ora rilevato in merito agli affidamenti di incarichi posti in essere dall'Amministrazione comunale, per quanto qui maggiormente interessa, costituisce un chiaro ed ulteriormente significativo indice delle attuali e gravi criticità che appaiono connotare la gestione, non solo puramente finanziaria, del Comune di Foppolo e su cui, come visto, potrà intervenire, in chiave prospettica, con l'adottando piano di riequilibrio. Tenuto conto, però, della gravità dell'attuale situazione gestionale, riservandosi di approfondire le criticità inerenti il conferimento dei predetti incarichi e la completezza dei dati trasmessi, e dell'orizzonte temporale connesso alla piena operatività delle misure che saranno definite solo a seguito della formale approvazione del predetto piano di riequilibrio, la Sezione ritiene che debbano essere adottati, a seguito degli accertamenti ora condotti sulla base dell'art. 148-bis TUEL, immediati interventi, che consentano di tenere sotto controllo la gestione dell'Ente fino al dispiegarsi degli effetti connessi all'applicazione del piano di riequilibrio, senza soluzione di continuità rispetto a quelli già disposti con la deliberazione n. 301/2017/PRSP.

6.1. A questo fine la Sezione ritiene di fare proprie le conclusioni, cui perviene la Sezione regionale di controllo per la Campania, in merito all'operatività dell'art. 148-bis TUEL. Con la deliberazione n. 267/2017/PRSP la Sezione campana ha evidenziato che in caso di «*permanenza della precarietà degli equilibri, la Corte deve emettere una seconda pronuncia che, facendo decadere la presunzione di validità ed efficacia della programmazione di bilancio in essere, per l'effetto "preclude l'attuazione di programmi di spesa" per cui manca la copertura (competenza) o comunque la sostenibilità finanziaria (cassa). Detto in altri termini, l'effetto legale della "preclusione" dei programmi di spesa presuppone la verifica di due presupposti il cui accertamento è rimesso alla Corte segnatamente: i) l'inidoneità delle misure correttive; ii) la mancanza di provvista dei programmi di spesa. Con riguardo al secondo punto della fattispecie normativa, occorre precisare quanto segue. Non è possibile ritenere che la norma imponga di rintracciare programmi in difetto di copertura "specifici". Una simile tesi finirebbe per ritenere applicabile la norma solo alle ipotesi di spesa vincolata, conducendo inopinatamente ad una sostanziale interpretatio abrogans dell'art. 148-bis comma 3 TUEL. Ciò in base a due elementi interpretativi di sistema: la struttura unitaria ed indifferenziata del bilancio e la natura dell'accertamento della Corte. Quanto al primo profilo si osserva quanto segue. La contabilità dei enti pubblici si basa su bilanci che si reggono sul*



principio di unità, in base al quale è «il complesso unitario delle entrate che finanzia l'amministrazione pubblica e quindi sostiene così la totalità delle sue spese durante la gestione». Sussiste peraltro un principio di unità "rafforzato" con riferimento alle spese di investimento, essendo espressamente previsto che, nella determinazione degli equilibri statici, «Le entrate in conto capitale» genericamente intese, «sono destinate esclusivamente al finanziamento di spese di investimento», anche queste in modo indistinto (cfr. D.lgs. n. 118/2011, Allegato 1, previsto dall'art. 3, comma 1). Di tale equilibrio, a consuntivo, deve essere data rappresentazione tramite la quota "destinata" del risultato di amministrazione (art. 187, comma 1, TUEL). Costituiscono invece vere e proprie eccezioni al principio di unità i casi in cui sussiste un collegamento diretto tra programmi di spesa e specifiche fonti di finanziamento; ciò avviene nel caso delle entrate a specifica destinazione (Sezione Autonomie n. n. 31/SEZAUT/2015/INPR). L'equilibrio correlato ad entrate a specifica destinazione deve essere cristallizzato e perseguito tramite il risultato di amministrazione (a differenza che per le entrate destinate, non solo per competenza, ma anche per cassa, cfr. art. 187, comma 3-ter, nonché art. 180, comma 1, lett. d) e art 195 TUEL, cfr. in tal senso SRC Campania n. 285/2016/PARI, All. A, § 4.4. e n. 56/2017/PAR All. A, § 2). La spesa in modo siffatto finanziata, contrariamente a quanto il tenore della legge potrebbe fare intendere, non può essere "bloccata" ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, in ragione del fatto che la tutela dell'equilibrio dinamico di bilancio non può frustrare la «priorità dell'impiego delle risorse disponibili per le spese obbligatorie e, comunque, per le obbligazioni perfezionate, in scadenza o scadute». (Corte costituzionale, sentenza n. 250/2013, enfasi aggiunta). Infatti, in caso di trasferimenti di scopo, la destinazione specifica costituisce uno strumento per il coordinamento della finanza pubblica (art. 117 comma terzo Cost) e per il rispetto di vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali (art. 117 comma primo Cost.) che rende prioritaria e obbligatoria la destinazione e la spesa. In buona sostanza, a mezzo dell'istituto contabile delle entrate vincolate, la contabilità finanziaria (declinata in entrate e spese), alla stregua della contabilità economica (declinata in costi e ricavi e correlate manifestazioni finanziarie), è in grado di rappresentare e orientare l'esito (l'output) dell'azione amministrativa, stabilendo un rapporto diretto tra fonti di finanziamento e "impieghi", rendendo verificabile e misurabile la realizzazione delle politiche pubbliche (come in contabilità economica è possibile verificare, a consuntivo, gli esiti dell'attività economica di realizzazione dell'oggetto sociale). La manifestazione finanziaria di risorse (fonti) viene così posta in relazione diretta alla realizzazione di un determinato oggetto, vale a dire una spesa di particolare e prioritaria rilevanza (c.d. spesa primaria); tale correlazione deve essere oggetto di rappresentazione in bilancio (di qui la deroga al principio di unità), a garanzia dell'efficacia dell'azione amministrativa. Dunque, l'indicazione di fini specifici dal legislatore in termini di destinazione "specificata" di una entrata costituisce una eccezione al principio di unità del bilancio che ha una razionalità intrinseca e che risponde ad altro principio, segnatamente, all'esigenza di assicurare tramite la contabilità finanziaria il principio dell'efficacia dell'azione della pubblica amministrazione (art. 97 Cost.), in un sistema di finanza pubblica allargata, garantendo il coordinamento della finanza stessa (art. 114 e 117 comma terzo Cost.). In questo modo l'azione amministrativa può essere qualitativamente e quantitativamente misurata in base al raggiungimento degli scopi individuati dalla



legge. La legalità contabile e finanziaria, infatti, attraverso la disciplina dei "vincoli," contribuisce alla tutela di interessi finanziari adespoti e alla regolazione della discrezionalità delle amministrazioni nella costruzione del "bene pubblico" bilancio «funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato» (Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017). Tramite le entrate e le spese destinate, dunque, la contabilità pubblica consente di controllare (tramite il bilancio autorizzatorio) e rappresentare (tramite specifici obblighi contabili) la concreta realizzazione di tali priorità di spesa, improntando la gestione e l'azione amministrativa oltre che ad equilibrio (art. 81 Cost.), ad efficacia (art. 97 Cost.). La contabilità, infatti, incentiva l'effettuazione della spesa vincolata in quanto la sua effettuazione comporta l'eliminazione dei medesimi vincoli, migliorando la performance amministrativa anche in termini di equilibri rappresentati nel risultato di amministrazione. Ne consegue che la preclusione non può che riferirsi ai programmi di spesa che l'ente ha finanziato in base alla sua discrezionalità, con la parte libera e positiva del risultato di amministrazione medesimo. In ragione del principio di unità di bilancio, ai sensi dell'art. 148-bis comma 3 TUEL, il difetto di copertura o di sostenibilità finanziaria si deve ravvisare nella unitaria e generale indebita espansione della capacità di spesa a fronte di un risultato di amministrazione, accertato o presunto (cfr. Corte Costituzionale n. 70/2012), che non registra adeguatamente lo squilibrio rilevato dalla Corte. Il risultato di amministrazione, infatti, costituisce un saldo finanziario ibrido, per cassa e per competenza, in grado di esprimere e quantificare gli equilibri di bilancio. La quantificazione e l'accertamento in corso di gestione, da parte della Corte, di un sensibile squilibrio, rappresentabile tramite una riclassificazione del risultato di amministrazione, rende necessarie misure correttive a tutela dell'equilibrio dinamico di bilancio. Detto in altri termini, l'accertamento di uno scarto tra il risultato di amministrazione certificato dalla contabilità dell'ente e quello "riclassificato" dall'accertamento della Corte (o lo squilibrio con diversa tecnica altrimenti evidenziato dalla stessa), certifica l'esistenza di autorizzazioni e capacità di spesa che abilitano l'ente a compiere spesa discrezionale altrimenti non consentita, in quanto priva di copertura (equilibri di competenza) o insostenibile sul piano finanziario (equilibri di cassa). Questa conclusione è altresì confermata da un'altra considerazione sistematica, che riguarda la natura della pronuncia della Corte. Come è noto, le pronunce della Corte sul bilancio di enti locali e del servizio sanitario nazionale attengono alla loro regolarità-legittimità rispetto a parametri di legge ordinaria e costituzionale; non si tratta di un provvedimento amministrativo (Sezioni riunite, sentenza n. 15/2017/EL), ma di un giudizio dicotomico (sent. Corte costituzionale n. 60/2013) di una magistratura; esso quindi non concorre alla determinazione dei contenuti del "bene pubblico" bilancio (Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 247/2017), ma si limita a rilevare una sua illegittimità sotto il profilo delle coperture e della sostenibilità finanziaria in relazione alla quale è la legge stessa a determinare la "preclusione" di programmi. Per l'effetto la pronuncia della Corte:



a) non può determinare essa stessa l'attuazione di un programma di spesa che per legge è obbligatoria, tanto più se si tratta di una spesa primaria e necessitata in forza di una specifica disposizione di legge; a tal proposito si rammenta che anche la spesa vincolata costituisce spesa obbligatoria sulla base di una previsione di legge o addirittura sulla base di norme superprimarie, di derivazione comunitaria (come nel caso di fondi destinati di origine comunitaria, art. 117 comma 1 Cost.); b) non può "selezionare" i singoli contenuti del bilancio la cui attuazione è preclusa, ma non può che riferirsi indistintamente a tutta la spesa discrezionale; ad essere bloccati, quindi, possono essere solo i programmi di spesa la cui effettuazione è rimessa alla discrezionalità dell'ente. Il concetto di spesa obbligatoria va peraltro interpretato nel senso più ampio di quella spesa per cui sussiste un titolo giuridico, legale o contrattuale, «quo necessitate adstringimur alicuius rei solvendae secundum iura nostrae civitatis»: esso è sinteticamente declinato dalla normativa sull'esercizio provvisorio, nei casi di evidenziazione di un disavanzo presunto (cfr. Principio applicato contabilità finanziaria, All. 4/2 al D.lgs n. 118/2011, punto 8.3. e 8.4.). Secondo tale normativa, in tale ipotesi, nonostante le limitazioni di spesa, è fatta salvo: i) il pagamento di residui passivi, ii) l'assolvimento di obbligazioni contrattualmente già assunte, nonché derivanti direttamente da specifiche disposizioni di legge o da provvedimenti giurisdizionali esecutivi; iii) il finanziamento di operazioni necessarie ad evitare che siano arrecati danni patrimoniali certi e gravi all'ente».

6.2. La Sezione – alla luce dei principi ora richiamati e considerato che le misure correttive dell'accertata situazione di grave squilibrio finanziario non risultano connotate da un'immediata efficacia, in quanto subordinate al definitivo perfezionarsi del complesso iter di approvazione del piano di riequilibrio, e che la permanenza di tale situazione di squilibrio appare poter compromettere l'operatività stessa del Comune – ritiene che debba essere cautelativamente preclusa l'attuazione dei programmi di spesa non obbligatoria, ed, in particolare, di tutti i 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.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Lombardia



#### PRENDE ATTO

che con delibera di Consiglio Comunale n. 4 del 12.01.2018 si è dato avvio al procedimento di Approvazione di un Piano di Riequilibrio Finanziario ventennale secondo l'art. 243 bis del TUEL;

## ACCERTA

- le criticità, di cui in parte motiva, in merito al conferimento degli incarichi di collaborazione e delle consulenze relative agli anni 2013-2017;
- ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL, l'attuale inidoneità delle misure correttive adottate a salvaguardare gli equilibri di bilancio del Comune, sostanziandosi le stesse esclusivamente nell'avvio della procedura di riequilibrio finanziario;

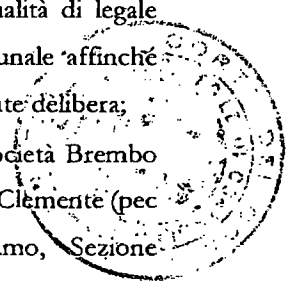
## DISPONE

che, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL

- per quanto attiene alla gestione finanziaria dell'Ente, dalla comunicazione del deposito di questa deliberazione, sia 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;
- nel dare attuazione a quanto previsto nel punto precedente, negli atti di spesa obbligatoria, adottati successivamente alla comunicazione del deposito di questa deliberazione, venga fornita adeguata motivazione in merito all'obbligatorietà della spesa stessa ed al rispetto dei principi fissati nella presente deliberazione.

Si dispone altresì

- la trasmissione, a mezzo sistema Siquel o altri mezzi di comunicazione telematica, della presente pronuncia:
  - al revisore dei conti;
  - al sindaco del Comune e dispone che quest'ultimo, nella sua qualità di legale rappresentante dell'ente, informi il Presidente del Consiglio comunale affinché comunichi con urgenza all'organo consiliare i contenuti della presente delibera;
- la trasmissione della presente pronuncia ai Curatori del fallimento della società Brembo Super Ski srl – avv. Anna Maria Angelino, dott.ri Alberto Carrara e Federico Clemente (pec f34.2017bergamo@pecfallimenti.it) – nonché al Tribunale di Bergamo, Sezione fallimentare, Giudice delegato dott.ssa Elena Gelato;
- la trasmissione della presente pronuncia al Prefetto della Provincia di Bergamo;
- la trasmissione della presente deliberazione alla Procura della Repubblica di Bergamo;
- che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione;



- la trasmissione al Ministero dell'Economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, ai fini dell'attivazione della procedura, di cui all'art. 148, comma 2, TUEL;
- che la presente deliberazione sia trasmessa alla competente Procura della Corte dei conti.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 7 febbraio 2018.

Il Magistrato Estensore

dott. Giovanni Guida  
(firmato digitalmente)

Il Presidente

dott.ssa Simonetta Rosa  
(firmato digitalmente)

Depositata in Segreteria

Il 12 FEB 2018

Il Direttore della Segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

