

Deliberazione n. 85 /2019/PRSP



*Corte dei Conti*

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Tiziano Tessaro	consigliere (relatore)
dott. Federico Lorenzini	consigliere

**Adunanze del 16 ottobre, 14 e 27 novembre 2019**

**Comune di Portomaggiore (FE)**

**Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale rimodulato 2017-2023**

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

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

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

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 l'art. 243-*bis* del TUEL – Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale – e successive modificazioni e integrazioni;

Visto l'art. 243-*quater*, commi da 1 a 5, del TUEL - Esame del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione - e successive modificazioni e integrazioni;

Visto il regolamento del 16 giugno 2000, n. 14 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti, e successive modificazioni;

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti



n. 16/SEZAUT/2012/INPR, avente ad oggetto "Approvazione delle Linee guida per l'esame del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-*quater*, Tuel commi 1-3)";

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 5/SEZAUT/2018/INPR, avente ad oggetto "Linee guida per l'esame del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-*quater*, Tuel)";

Vista la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 176/2009/PRSE, relativa alla relazione dell'organo di revisione del comune di Portomaggiore (FE) sul rendiconto 2007;

Vista la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 354/2010/PRSE, relativa alla relazione dell'organo di revisione del comune sul rendiconto 2008;

Vista la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 381/2012/PRSP, relativa alla relazione dell'organo di revisione del comune sul rendiconto 2010;

Vista la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 178/2013/PRSE, relativa alla relazione dell'organo di revisione del comune sul bilancio di previsione 2012;

Vista la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 126/2014/PRSP, relativa alla relazione dell'organo di revisione del comune sul rendiconto 2011, con la richiesta di misure correttive di cui all'art. 148-*bis* Tuel;

Vista la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 174/2014/PRSP con la quale è stata dichiarata la non idoneità dei provvedimenti correttivi dell'Ente disponendo il blocco dell'attuazione dei programmi di spesa;

Vista la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 23/2015/PRSP con la quale è stata dichiarata l'idoneità dei provvedimenti correttivi adottati dall'Ente;

Vista la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 85/2015/PRSE, relativa alla relazione dell'organo di revisione del comune sul rendiconto 2012;

Vista la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 100/2016/PRSP, relativa alla relazione dell'organo di revisione del comune sul rendiconto 2013, con la richiesta di misure correttive di cui all'art. 148-*bis* Tuel;

Vista la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 6/2017/PRSP con la quale è stata dichiarata l'idoneità dei provvedimenti correttivi adottati dall'Ente;

Visto il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, oggetto di deliberazione del 19 settembre 2017 n. 34 del Consiglio comunale di **Portomaggiore** e l'adozione del Piano di riequilibrio da parte del Consiglio comunale, avvenuta con deliberazione dell'11 dicembre 2017 n. 53;

Visto il parere dell'Organo di revisione del comune, allegato alla deliberazione del Consiglio comunale di approvazione del Piano di riequilibrio;

Vista la deliberazione del Consiglio comunale di Portomaggiore del 10 gennaio 2018 n. 1 di richiesta di rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 1 comma 849 della legge n. 205 del 27 dicembre 2017 e la successiva deliberazione del 22 febbraio 2018 n. 3 di rimodulazione del piano di riequilibrio;

Visto il parere dell'Organo di revisione del comune, allegato alla deliberazione del Consiglio comunale di approvazione del Piano di riequilibrio rimodulato;

Vista la relazione istruttoria della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il Ministero dell'interno – Dipartimento per gli affari interni e territoriali – approvata nella seduta del 6 agosto 2019, inoltrata a questa Sezione con prot. n. 82701 del 5 settembre 2019;

La complessiva situazione debitoria del Comune, oggetto di autonoma verifica documentale sin dal momento del ricevimento della nota suddetta, ha richiesto in particolare, dopo i primi approfondimenti in ordine ai contenuti della suddetta relazione, una specifica acquisizione istruttoria effettuata anche mediante audizioni ufficiali del Comune (Sindaco, Revisore dei conti e Responsabile finanziario); la prima audizione si è tenuta in data 26 settembre 2019, seguita da una richiesta di chiarimenti istruttori (nota prot. n. 5563 del 7 ottobre 2019) con la quale la Sezione ha convocato l'Ente per il giorno 9 ottobre 2019, all'esito della quale il Comune ha fatto pervenire una nota in pari data, prot. C.d.c. n. 5703;

Viste le ordinanze del Presidente della Sezione di controllo n. 48 del 15 ottobre 2019, n. 57 del 13 novembre 2019 e n. 61 del 26 novembre 2019, mediante le quali la Sezione è stata convocata nella camera di consiglio, rispettivamente, del 16 ottobre, del 14 e 27 novembre 2019;

Udito nelle Camere di consiglio del 16 ottobre, del 14 e 27 novembre 2019 il relatore;

**FATTO**



## 1) Premessa

Il Consiglio comunale di Portomaggiore (FE), con deliberazione del 19 settembre 2017 n. 34, ha attivato la procedura di ricorso al riequilibrio finanziario pluriennale prevista e disciplinata dall'art. 243-*bis*, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (rubricato "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" e di seguito indicato come Tuel). La citata deliberazione è stata trasmessa alla scrivente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in data 22 settembre 2019.

Con deliberazione dell'11 dicembre 2017 n. 53, il citato Consiglio comunale, ha approvato il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Con nota del 15 dicembre 2017, n. 13677, detta deliberazione è stata trasmessa al Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale per la finanza locale, Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali nonché a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nei termini di cui all'art. 243-*quater*, comma 1, Tuel.

Successivamente, il Consiglio comunale di Portomaggiore, con deliberazione del 10 gennaio 2018 n. 1, ha richiesto la rimodulazione del piano finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 1, comma 849, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017. La citata deliberazione è stata trasmessa alla scrivente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in data 11 gennaio 2018.

Con deliberazione del 22 febbraio 2018 n. 3, il citato Consiglio comunale, ha approvato il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale rimodulato.

Con nota del 23 febbraio 2018, n. 2197, detta deliberazione è stata trasmessa al Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali - Direzione centrale per la finanza locale, Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali nonché a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, nei termini di cui all'art. 1, comma 849, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017.

Il citato ufficio del Ministero dell'interno, con nota prot. 39273 del 6 maggio 2019, ha trasmesso al Comune di Portomaggiore una richiesta istruttoria, alla quale è stato dato seguito dall'Ente locale con nota n. 7876 del 29 maggio 2019.

Con nota n. 82701, del 5 settembre 2019, a firma del Direttore centrale della finanza locale, del Dipartimento per gli affari interni e territoriali, presso il Ministero dell'interno, pervenuta a questa Sezione regionale in pari data, è stata trasmessa la relazione relativa al Piano di riequilibrio finanziario pluriennale rimodulato in argomento, come predisposta ed approvata in data 6 agosto 2019

dalla Commissione per la stabilità finanziaria pluriennale degli enti locali.

Questa Sezione ha ritenuto necessario acquisire, al riguardo, ulteriori elementi istruttori, assunti secondo quanto indicato al terz'ultimo periodo del preambolo.

## **2) Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale**

Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dal Comune di Portomaggiore consta di una breve premessa e di due sezioni, la prima relativa a "Fattori e cause dello squilibrio" e l'altra alla descrizione dell'intrapreso "Risanamento".

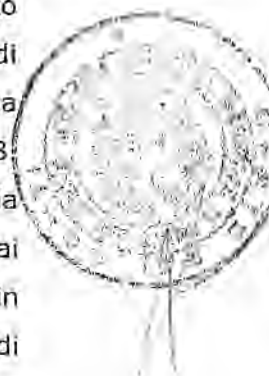
I fattori di maggiore criticità evidenziati nel Piano sono emersi in sede di rendiconto 2016, quando l'ente ha provveduto ad effettuare un riaccertamento puntuale delle poste contabili, che ha evidenziato un disavanzo di amministrazione di euro 6.653.242,87, comprensivo del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui (da recuperare) per euro 1.214.931,63. Complessivamente, dalle verifiche svolte, è stato necessario procedere alla cancellazione di residui attivi per complessivi euro 6.801.870,46 che, sommati ai maggiori residui attivi, hanno portato ad una variazione negativa complessiva in conto residui pari ad euro 6.752.175,93, che ha fatto emergere il disavanzo di amministrazione.

La situazione finanziaria dell'ente ha evidenziato, inoltre, una costante carenza di liquidità, da imputarsi principalmente alla presenza di residui attivi privi del titolo giuridico e/o sovrastimati, cui ha fatto seguito l'attivazione di spesa di fatto prive di copertura finanziaria.

Le problematiche sopra esposte erano già state rilevate sia da questa Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna (con deliberazioni *infra* richiamate, Diritto, punto 4), sia in sede di verifica amministrativo contabile da parte della Ragioneria Generale dello Stato (i cui esiti sono riportati nella relazione prot. 188523/2017 del 17 ottobre 2017).

## **3) La relazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti**

La Commissione, nelle proprie considerazioni conclusive, afferma che *"Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale descritto dal comune di Portomaggiore (FE) si riferisce ad una massa passiva che si determina definitivamente in sede di rendiconto dell'anno 2016. Il PRFP dell'Ente, anche dopo la istruttoria ministeriale, si basa su una massa passiva che allo stato degli atti risulta sottostimata e le misure volte alla copertura finanziaria insufficienti"*.



La Commissione, inoltre, prima della disamina dei "Fattori e cause dello squilibrio" ha riportato che l'Ente, già nel primo PRFP (11.12.2017), evidenziava tra le principali ragioni dello squilibrio, le risultanze del rendiconto 2016, pari ad un disavanzo di € 6.653.242,87, oltre che un costante ricorso all'anticipazione di cassa ed alcuni debiti fuori bilancio, riconosciuti appena dopo l'adesione alla procedura di riequilibrio (delib. C.C. 34 del 19.09.2017), per € 333.148,02 e riferibili al comma e) dell'articolo 194 del TUEL. Il revisore unico, inoltre, ha espresso parere favorevole al PRFP in data 07.12.2017 così come alla proposta di PRFP rimodulato ai sensi dell'articolo 1, commi 848 e 849, della legge di bilancio per l'anno 2018.

La Commissione sottolinea che il nuovo PRFP del comune di Portomaggiore (22.02.2018) fa emergere il disavanzo proveniente dal nuovo riaccertamento dei residui pari a € 3.238.890,53 da ripianare entro il 2044 e contestualmente diminuisce il periodo di risanamento da 10 a 7 anni (2017 - 2023).

**3.1)** Nella predetta relazione, in particolare, la Commissione ha esaminato i dati esposti nel Piano rilevando, quanto alla Sezione Prima (*"Fattori e cause dello squilibrio"*), tra l'altro:

a) il quadro di grande attenzione riservato dalla Corte dei conti all'Ente: vi sono numerose pronunce nei confronti del comune di Portomaggiore, soprattutto in occasione dell'esame dei rendiconti, che danno evidenza di diverse criticità, tra le quali quelle relative: al risultato economico negativo di gestione, al reiterato ricorso all'anticipazione, alla presenza di partite vetuste ed allo sfioramento di tre parametri della deficitarietà. In particolare, rammenta la Commissione, con la pronuncia n. 100/2016, di riscontro al rendiconto 2013, che la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, ha accertato la situazione di precario equilibrio di bilancio dell'Ente e lo ha invitato a rimuovere la grave irregolarità compiuta nella gestione delle entrate relativa alla reiterata riallocazione di poste contabili prive di titolo giuridico, invitando altresì l'Organo di revisione ad un'attenta vigilanza dei bilanci. Successivamente, con delibera n. 6 del 17 gennaio 2017, ha ritenuto che gli atti assunti dall'Ente - ripiano in tre anni (2016 - 2017 e 2018) dei residui stralciati complessivamente per € 920.406,44 - fossero idonei a sanare la grave irregolarità rilevata;

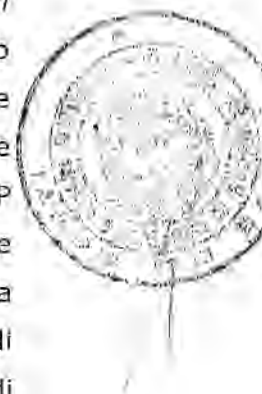
b) l'Ente, non risulterebbe deficitario per l'anno 2016, in quanto, dalla certificazione trasmessa relativa al rendiconto 2016 (ultimo approvato alla data del riequilibrio), si evidenzia il superamento del limite di due parametri di deficitarietà strutturale su dieci (volume dei residui passivi complessivi

provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente e esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti);

c) quanto all'intervento del revisore unico, questi, riferisce la Commissione, prima di esprimere parere favorevole al primo PRFP, ha menzionato i richiami effettuati in sede di rendiconto 2015 (disallineamenti di importi nel conto terzi, mancata corrispondenza fra fondo pluriennale vincolato risultante dall'operazione di riaccertamento dei residui, mancata parificazione con società partecipate etc.) e, in sede di approvazione del rendiconto 2016, dove ha fatto emergere altresì il costante ricorso all'anticipazione di tesoreria derivante dall'insussistenza dei residui attivi "*conservati in bilancio a fronte di riscossioni in attesa di reversali*". Il revisore, con verbale n. 25 del 7 dicembre 2017, ha ritenuto il PRFP congruo, coerente ed attendibile e pertanto, ha espresso parere favorevole. Successivamente, in data 19.02.2018, la medesima favorevole valutazione è stata espressa anche con riguardo alla proposta del nuovo PRFP rimodulato dal comune di Portomaggiore che ridetermina il disavanzo da ripianare nell'importo di € 1.866.272,69 e debiti fuori bilancio già riconosciuti ma da finanziare nell'importo di € 333.148,02. La Commissione ha quindi dato atto di aver ricevuto, in data 06.07.2018, la relazione del revisore sullo stato di attuazione del PRFP sul raggiungimento degli obiettivi intermedi. La Corte dei Conti, ancora, con nota del 12.07.2018 di protocollo ministeriale 89117 ha segnalato all'Ente e per conoscenza alla Direzione Centrale della Finanza Locale che l'adempimento non è dovuto in quanto, ai sensi dell'articolo 243-*quater*, comma 6, TUEL, la relazione semestrale è inviata soltanto a seguito di approvazione dello stesso Piano;

d) il comune di Portomaggiore ha dichiarato di aver rispettato il patto di stabilità interno per gli anni 2014 e 2015 ed il saldo di pareggio di bilancio per l'anno 2016;

e) con riferimento all'analisi sull'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, la Commissione riferisce che, alla richiesta di chiarimenti, l'Ente: i) ha riportato una tabella riferita agli anni 2018 e 2019 (attualizzata a marzo 2019), che darebbe evidenza della fine del ricorso all'anticipazione di tesoreria e dell'utilizzo delle somme aventi specifica destinazione (pag. 5 del riscontro istruttorio), atteso il recupero del disavanzo di amministrazione e la riorganizzazione del servizio finanziario; ii) quanto al limite dell'elevazione ai 5/12, ha dichiarato di non essersi più avvalso (dal 2017) della facoltà di elevare il limite dell'anticipazione consentita (3/12) dall'articolo 222 del TUEL a decorrere dall'anno 2017; iii) con riferimento



alla richiesta di riscontro contabile con le risultanze del conto del tesoriere, l'Ente ha rinviato alle relazioni del revisore dei rendiconti 2015, 2016 e 2017, riscontrate dalla Commissione: per l'anno 2015, il riscontro con le somme vincolate è a zero come richiesto dall'applicazione del decreto legislativo 118/2011; per l'anno 2016, il mancato reintegro delle somme vincolate risulta di € 219.551,39: al riguardo, la Commissione ha evidenziato come l'importo della cassa vincolata risultante dalle scritture dell'ente al 31/12/2016 non è pari a quello risultante al Tesoriere (come da dati riportati nella relazione ministeriale, inizio pagina 9); per l'anno 2017, la Commissione riporta stralci di quanto asserito dal revisore nel parere al rendiconto (pag. 9 del verbale n. 6 del 29.04.2018) da cui si evince che *"con Determinazione n. 1 del 05/01/2018 "Determinazione della giacenza di cassa vincolata al 31 dicembre 2017, il Dr. Riccardo Natali, nominato Dirigente del Comune di Portomaggiore [ ...] ha accertato al 31 dicembre 2017, la sussistenza di somme giacenti presso la Tesoreria comunale con natura di entrate a destinazione vincolata pari complessivamente a € 107.975,67 dettagliate come segue [...]. L'importo della cassa vincolata al 31/12/17 come sopra determinato è stato trasmesso al Tesoriere Comunale [...] nonché fornita in data 08/01/18 copia cartacea alla filiale MPS di Portomaggiore per l'adeguamento dell'importo. Il Revisore dà atto che il Tesoriere ha dato seguito alla comunicazione su citata per l'adeguamento dell'importo in data 20.02.2018. Pertanto, l'importo della cassa vincolata risultante dalle scritture dell'ente al 31/12/2017 non corrisponde a quello risultante dal conto del Tesoriere".* Riporta inoltre la Commissione che, per quanto riferito dall'Ente, l'accesso al Fondo Anticipazioni di Liquidità (FAL) della Cassa Depositi e Prestiti è stato effettuato in quattro *tranche*: una per l'anno 2013 e le altre nel 2014, per un importo complessivo pari ad € 6.120.440,49. L'importo è stato utilizzato per la quasi totalità per il pagamento dei debiti pregressi e per una parte residuale di circa € 5.200,00 restituito alla stessa Cassa Depositi e Prestiti;

f) venendo all'analisi sugli equilibri di bilancio di parte corrente e di parte capitale, a seguito della richiesta istruttoria rivolta all'Ente di dare evidenza dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente negli anni 2015 e 2016 e nella parte capitale 2016 e 2017, la Commissione espone che il comune *"ha fatto presente che per l'anno 2015 è stato utilizzato per l'equilibrio di parte corrente la somma di euro 36.105,81 quale "Utilizzo avanzo di amm.ne applicato alla spesa corrente (+) ovvero copertura disavanzo (-) (F)" è ottenuta dal seguente calcolo: avanzo applicato (CC 28/2015) pari ad euro 78.000, da cui detrarre la quota di disavanzo per euro 41.894,19. In riferimento all'anno 2016,*



*l'Ente ribadisce la errata determinazione dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione nell'equilibrio di parte corrente per € 152.875,00 ma non fornisce alcuna spiegazione riguardo all'applicazione dell'avanzo nell'equilibrio di parte capitale 2016 e 2017 rispettivamente per € 415.682,29 e 106.000,00";*

g) quanto alle entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo, la Commissione ha rappresentato perplessità derivanti dallo sbilanciamento nel triennio precedente tra l'accertamento, corrispondente complessivamente ad € 1.322.662,61 e gli impegni per € 87.808,42: in proposito l'Ente, opportunamente richiesto di fornire chiarimenti, non ha chiarito la motivazione. La Commissione ha poi sollevato perplessità anche in relazione alla mancanza di entrate per contributi di sanatoria edilizia, di permessi di costruire, dell'altalenante voce delle sanzioni del codice della strada per le quali il comune di Portomaggiore ha evidenziato: "[...] che tali entrate non sono riportate nella tabella, in quanto negli esercizi 2015-2016 sono stati interamente destinate al finanziamento di spese in conto capitale. In merito alle Entrate da sanzioni da violazione del codice della strada, si chiarisce che: tale entrata è riportata nella tabella solo nell'anno 2016, in quanto, ai sensi del punto 9.11.3 del principio contabile applicato 4/2, si è riportata tra le entrate "non ricorrenti" solo la parte di tale entrata relativa ad importi superiori alla media riscontrata nei cinque esercizi precedenti". Tale affermazione, riferisce la Commissione, non ha trovato riscontro nel principio contabile applicato 4/2;

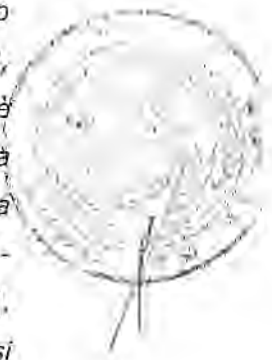
h) il comune di Portomaggiore ha fornito nel PRFP rimodulato i prospetti relativi al risultato di amministrazione del triennio precedente 2014-2016 evidenziandone dal 2015 la composizione. La Commissione sottolinea che il quadro riassuntivo della gestione finanziaria è articolato in riscossioni e pagamenti, sia in conto competenza che in conto residui, che alimentano la dinamica monetaria del fondo cassa, e in residui attivi e passivi, sempre distinti tra competenza e gestioni residui, la cui somma algebrica applicata al fondo cassa al 31/12 evidenzia il risultato di amministrazione lettera A) di cui alla tabella riportata dalla Commissione alle pagine 12/13. Dopo l'istruttoria ministeriale, l'Ente ha confermato l'erronea registrazione del risultato di amministrazione anno 2015 che corrisponde al disavanzo di € 1.210.753,16, anziché alla disponibilità di € 4.178,47, ed ha riportato l'esatta composizione del risultato di amministrazione dell'anno 2015. L'Ente ha poi fornito le deliberazioni di Giunta e del Consiglio comunale relative all'operazione straordinaria di riaccertamento dei residui al 01.01.2015 che ha comportato la rideterminazione del risultato di amministrazione del 2014 con un disavanzo pari ad € 1.256.825,82.



Il comune di Portomaggiore, sempre in sede di risposta istruttoria alla Commissione (29.05.2019), ha rappresentato, innanzitutto, che la quota trentennale di ripiano del riaccertamento straordinario dei residui anno 2015, pari ad € 41.894,19 (1.256.825,82/30), è stata recuperata per due annualità con il rendiconto dell'anno 2017 in quanto è stata recuperata anche la quota 2016 non recuperata nell'esercizio di competenza. Con riferimento, poi, a quanto ulteriormente affermato dall'Ente e riportato interamente dalla Commissione "[...] *Disavanzo da rendiconto 2016 e Piano di riequilibrio: chiarimenti. Si è con la presente relazione a chiarire che il disavanzo accertato in sede di Rendiconto 2016, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 33 del 19.09.2017 e pari ad euro 6.653.242,87, comprende nella sua totalità il disavanzo proveniente dal riaccertamento straordinario dei residui 2015, pari ad euro (al 31.12.2016) 1.214.931,63 ed inoltre il maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, accertato ai sensi dell'art. 1, co. 848, della Legge n.205 del 27.12.2017, pari ad euro (al 01.01.2018) 3.238.890,53 entrambi soggetti a ripiano in quote annuali costanti fino al 2044, mentre, la quota di disavanzo, non soggetto a ripiano trentennale, per il quale non è stato possibile ricorrere al ripiano ordinario ex art. 188 del TUE; pertanto si è fatto ricorso al Piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis risulta pari ad euro 2.199.420,71 così composto: - Disavanzo di amministrazione da ripianare: € 1.866.272,69 (pag. 59 PRFP) - Debiti fuori bilancio da ripianare: € 333.148,02 (pag. 60 PRFP) [...]*", la stessa Commissione ha riportato di aver avuto delle perplessità interpretative dalle quali dipende l'esatta ricostruzione della massa passiva e di conseguenza la congruità della manovra del presente riequilibrio. Ad ogni modo, la Commissione ha osservato che le due componenti della prima parte del risultato di amministrazione - movimentazione di cassa - risultano fortemente diminuite negli ultimi 5 anni sia nelle riscossioni che nei pagamenti: nel primo anno di osservazione le riscossioni sono addirittura inferiori ai pagamenti significando che l'attività di incasso è insufficiente a coprire i debiti più urgenti e determinando quindi il ricorso all'anticipazione di tesoreria ed al FAL. Per quel che riguarda lo slittamento nell'anno 2017 della quota di competenza 2016 del ripiano trentennale del riaccertamento straordinario dei residui effettuato nell'anno 2015, la Commissione ne ha preso atto, pur non condividendo l'operazione che altererebbe il rispetto dei principi contabili generali - allegato 1 - di cui all'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo n. 118 del 2011, con particolare attenzione al principio della veridicità, attendibilità, correttezza, e comprensibilità.

Per quel che concerne le ulteriori precisazioni dell'Ente, la Commissione ha

osservato che: i) "il disavanzo scaturente dalla operazione straordinaria di riaccertamento dei residui (rideterminazione rendiconto 2014) non può essere compreso nel disavanzo 2016 per diversi ordini di motivi: il risultato di amministrazione del bilancio a rendiconto è riferito all'anno solare - rispettando il primo principio generale di bilancio che è l'annualità secondo il quale: "I documenti del sistema di bilancio, sia di previsione che di rendiconto sono predisposti a cadenza annuale e si riferiscono ad un periodo di gestione che coincide con l'anno solare" ed è approvato con atto amministrativo perfettamente concluso (approvazione con delibera di Consiglio comunale)"; ii) "non si tiene conto del disavanzo dell'anno 2015 di importo - confermato dopo l'istruttoria dallo stesso Comune - pari ad € 1.210.753,16 da ripianare con PRFP"; iii) "il disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, ai sensi dell'articolo 1, comma 848, della legge n. 205 del 27.12.2017, pari ad euro (al 01.01.2018) 3.238.890,53 è soggetto a ripiano in quote annuali costanti fino al 2044 pari ad € 119.858,91. La fattispecie del comune di Portomaggiore è rappresentata dall'articolo 2, comma 2, del decreto Ministero economia e finanze - RGS - IGEPA - del 12.02.2018; - Articolo 2 (Comuni che hanno già effettuato il riaccertamento straordinario) [...]. I comuni che alla data del 1° gennaio 2018 hanno già provveduto ad adeguarsi alle segnalazioni della Corte dei conti o dei Servizi ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze concernenti i residui risalenti agli esercizi antecedenti il 2015 non correttamente accertati entro il 1° gennaio 2015 non applicano le disposizioni del presente articolo e ripianano l'eventuale maggiore disavanzo derivante da tale adeguamento secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno del 2 aprile 2015, a decorrere dall'esercizio 2018".



La Commissione ha ritenuto che questo secondo riaccertamento del comune di Portomaggiore, pari ad € 3.238.890,53, dovrà, pertanto, essere sottratto al disavanzo complessivo di € 6.653.242,87 del 2016, in quanto già effettuato in sede di rendiconto 2016, determinando il disavanzo pari ad € 3.414.352,34 da ripianare con durata del PRFP (2017-2023). Viene sottolineato, inoltre, che dalla lettura del verbale della giunta comunale n. 18 del 16.02.2018 (allegato n. 19 al piano rimodulato) relativo alla quantificazione del riaccertamento dei residui ante 2015, non è chiaro il procedimento di calcolo per la determinazione complessiva di in € 3.238.890,53;

i) quanto al risultato di gestione, la Commissione ha rilevato che l'Ente ha fornito i dati positivi del risultato di gestione del triennio precedente 2014-2016 che, tuttavia, presenta un risultato negativo nel 2015 e 2016 se si

considera la cassa ovvero le riscossioni ed i pagamenti. Nell'istruttoria ministeriale è stato chiesto di fornire elementi di chiarimento riguardo l'applicazione dell'avanzo di amministrazione non vincolato per l'anno 2015 e per l'anno 2016: l'Ente ha fornito coerentemente la medesima spiegazione del paragrafo riferito agli equilibri, ovvero: avanzo applicato € 78.000 a cui è sottratto la quota di disavanzo da recuperare pari ad € 41.894,19 e, pertanto utilizzo effettivo della rimanente parte di € 36.105,81. Per quel che riguarda l'utilizzo per l'anno 2016, invece il Comune ha scomposto l'importo di € 615.886,05 nel seguente modo: 152.875,00 importo erroneamente inserito dal precedente responsabile finanziario poi stornato in sede di rendiconto 2016; € 2.916,80 derivante da riaccertamento dei residui 2015 per pagamento legale; € 44.412,56 avanzo vincolato 2015 per compensi in favore dei dirigenti e segretario generale; € 165.682,29 avanzo vincolato 2015 derivante da credito con CDP SpA per il quale non erano ancor concluse le procedure di gara; € 250.000,00 per vincoli attribuiti dall'Ente per passività potenziali per eventuale procedura espropriativa;

l) la Commissione ha riscontrato che il Comune di Portomaggiore ha una certa difficoltà nella riscossione delle entrate: in particolare, nell'anno 2016 le riscossioni sono complessivamente al di sotto del 50%. L'Ente imputa ciò al ritardo del pagamento del fondo di solidarietà 2016, iscritto in bilancio per € 2.035.621,22 (circostanza che fa supporre alla Commissione il ritardo dell'Ente nell'approvazione del rendiconto), mentre, con riferimento al titolo III, lo scostamento si correlerebbe, riferisce il Comune, principalmente alle multe, incassate dall'Unione e non riversate al Comune (euro 175.061,71). La Commissione ha evidenziato che quanto alle riscossioni del recupero dell'evasione tributaria del triennio precedente la percentuale media complessiva si attesta attorno al 6%.

m) in punto di analisi dei residui, la Commissione rileva che dai documenti inoltrati dall'Ente, per il triennio precedente (2014-2016), consta una scarsa capacità di realizzo/smaltimento dei residui attivi (valore medio complessivo inferiore al 30 %), mentre migliora lo smaltimento dei residui passivi con un valore medio complessivo superiore al 50%. I residui attivi, alla data del 31.12.2016, sono pari ad euro 8.547.135,74 e, residui passivi, ad euro 6.341.589,14 riscontrati con quanto riportato nello stesso consuntivo 2016 registrato in BDAP;

n) nel corso dell'istruttoria è emerso che il comune di Portomaggiore ha rappresentato che gli unici debiti fuori bilancio sono relativi all'anno 2017 e rientrano nella fattispecie di cui all'articolo 194 lett. E) del TUEL per un importo

complessivo pari ad €333.148,02. L'Ente ha anche precisato che non ricorre la fattispecie della tabella 9.2 riferita all'evoluzione storica delle sentenze esecutive.

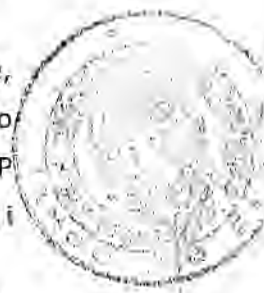
Inoltre, la Commissione, oltre ad evidenziare che il riconoscimento dei DFB è avvenuto appena dopo, ma nella stessa data, dell'adesione dell'Ente alla procedura di riequilibrio, ha chiesto di avere le delibere di riconoscimento relative alla realizzazione e manutenzione del sistema di videosorveglianza e l'acquisizione di un lotto di terreno per un importo rispettivamente di € 198.000,00 e di € 135.148,02, la cui spesa non risultava correttamente contabilizzata, nonché le dichiarazioni dei dirigenti responsabili circa la sussistenza del debito e l'utilità ed arricchimento per l'Ente, e di darne evidenza nel PRFP con i relativi pagamenti.

In proposito, l'Ente, allegando quanto richiesto, ha precisato che, effettivamente, il ripiano dei pagamenti per gli anzidetti debiti fuori bilancio riconosciuti sarebbe avvenuto con un piano parallelo a quello evidenziato nel PRFP (pag. 60) ma nel corso del 2018 e da ultimo nel 2019 sono stati effettuati tutti i pagamenti; attualmente, tali debiti risultano estinti.

Per quel che riguarda, invece, lo stato del contenzioso, l'Ente ha rappresentato che, in sede di rendiconto 2018, è stato effettuato un puntuale riscontro dall'ufficio competente, il cui esito è stato inviato alla Commissione: ivi emergono le porzioni degli accantonamenti per complessivi € 477.643,43 (verificato da BDAP rendiconto 2018) effettuati per due vertenze che gravano sul Comune;

o) quanto ai servizi conto terzi, soltanto a seguito di richiesta istruttoria, l'Ente ha chiarito le differenze riscontrate negli anni 2015 e 2016 tra le riscossioni ed i pagamenti delle ritenute erariali e delle altre ritenute al personale c/terzi, evidenziando, alla colonna motivazioni, i riferimenti dei pagamenti effettuati negli anni 2016 e 2017. La Commissione ha rilevato, tuttavia, il permanere di una certa confusione in ordine alle registrazioni dello *split payment* (pagamenti superiori alle riscossioni) riferibili alla tabella 10.2 che, da quanto riferisce l'Ente, sono dovute da un improprio utilizzo del precedente responsabile del servizio finanziario, occorrenza rilevata anche nell'ambito della verifica amministrativo contabile del MEF;

p) venendo all'indebitamento, la Commissione ha rilevato che, dalla tabella del prospetto istruttorio 11.1 del triennio 2015-2016-2017, si evince la diminuzione del residuo debito al 31 dicembre del 2017, mentre, dalla tabella 11.2 per gli anni 2014-2015-2016, si ricava il rispetto del limite dell'articolo 204 del TUEL di indebitamento. I dati, riporta la Commissione, coincidono con quelli



esposti dal revisore nella relazione al rendiconto 2017 in cui si dà conto del rispetto dei limiti in materia di indebitamento. L'Ente, inoltre, non ha fatto ricorso nell'ultimo triennio a strumenti quali il *leasing* immobiliare in costruendo, operazioni di *project financing*, ed operazioni di finanza derivata.

q) con riguardo ai tributi locali e servizi a domanda individuale, l'Ente ha fornito i dati relativi al triennio 2014-2016 all'entrata tributaria dell'IMU/ TASI, precisando che la TARI viene gestita e incassata direttamente dal Gestore, similmente a quanto accade per il servizio acquedotto, affidato a società esterna, secondo quanto previsto dalla normativa di settore vigente. La Commissione rileva che l'andamento della entrata per il diritto alle pubbliche affissioni è descritto soltanto per l'anno 2016, con un accertamento per € 5.547,18, con riferimento al quale il Comune ha precisato che negli anni 2014 e 2015 la gestione dell'imposta sulla pubblicità era in concessione a soggetto esterno. Sui servizi a domanda individuale l'Ente ha illustrato i dati del triennio 2014 2015 e 2016, precisando che i servizi riguardano l'asilo nido, la mensa scolastica nonché fiera, mostre e spettacoli e riportano una percentuale media complessiva di copertura dei costi intorno al 50%, sebbene la mensa scolastica presenti una copertura di circa il 65% e l'asilo nido di circa il 45%;

r) con riferimento alle spese per il personale, la Commissione ha sottolineato che l'Ente, nella relazione al PRFP, ha riferito di aver apprestato aggiustamenti organizzativi per comprimere la spesa di personale, attuando una convenzione con altri enti per la gestione associata di alcuni servizi attraverso l'Unione dei comuni Valli e Delizie, a decorrere dall'ottobre del 2013. La disamina dei dati forniti evidenzia una diminuzione complessiva dei dipendenti a tempo indeterminato dal 2010 al 2017 da n. 79 a n. 39 con trasferimento, dal gennaio 2015, di n. 23 dipendenti all'Unione. La dotazione organica a luglio 2016 prevedeva 55 posti che sono risultati coperti soltanto da 39 unità lavorative compreso 1 dirigente. I dirigenti risultano, per contro, essere 4: un direttore settore finanza a tempo indeterminato coperto fino al 25 aprile 2017 e poi con articolo 110, comma 1, del TUEL; un direttore settore tecnico a tempo indeterminato in convenzione con il comune di Argenta (senza specificare la percentuale di utilizzo); un direttore ai servizi alla persona utilizzato al 40% di provenienza dall'Unione dei comuni Valli e Delizie ed infine un segretario comunale ad interim servizi alle persone e affari generali (Ministero interno). Inoltre, l'Ente ha affermato di rispettare il contenimento della spesa complessiva di personale ai sensi dell'articolo 1, comma 557, della legge 296/2006 (inferiore alla media 2011-2013). Dalla lettura dei dati, tuttavia, la Commissione ha evinto

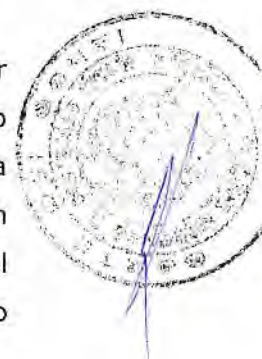
che la spesa di personale nella previsione 2017-2019, pur rimanendo al di sotto della media 2011-2013 risulta in aumento, chiedendo chiarimenti in fase istruttoria. Il comune di Portomaggiore ha allegato, quindi, i dati relativi alla verifica del rispetto del principio di contenimento della spesa per il personale, all'incidenza percentuale della spesa del personale rispetto alle spese correnti e all'incidenza contratti collaborazione autonoma, collaborazione coordinata e continuativa e ex art. 110, comma 1, d.lgs. n. 267/2000. Quanto ai rapporti con Unione dei Comuni Valli e Delizie, ha dichiarato che:

- al 31.12.2018 le somme a debito del Comune verso l'Unione per esercizi antecedenti il 2017 sono pari ad euro 0 e le somme a credito sono pari a euro 12.990,00;
- al 31.12.2018 le somme a debito del Comune verso l'Unione, per l'esercizio 2017, sono pari ad euro 0 e le somme a credito sono pari a euro 175.061,71 relativi alla quota di sanzioni per violazioni del Codice della Strada notificate entro il 31.12.2017, ma non incassate dall'Unione (e quindi non trasferite al Comune) che però trovano integrale copertura nel FCDE del Comune così come accantonato nel risultato di amministrazione del rendiconto 2017;
- per quel che riguarda l'esercizio 2018, l'Ente è ancora in attesa di avere un riscontro dall'Unione ma intanto fa presente che i debiti verso l'Unione ancora da pagare ammontano ad € 981.638,64 ed i crediti ancora da riscuotere ammontano ad € 446.920,48.

Inoltre, come richiesto nella istruttoria ministeriale, l'Ente ha dato evidenza dei rapporti finanziari relativi soltanto alle spese di personale con apposita tabella riportata a pagina 21 della relazione ministeriale.

s) relativamente agli organismi partecipati, riferisce la Commissione che l'Ente ha descritto, già nel PRFP, rimodulato il *trend* triennale (2014-2016) delle partecipazioni in corso evidenziando anche le società in perdita di esercizio (nel caso specifico Strade srl) nonché i riferimenti ai piani di razionalizzazione (iniziati nel 2013) di tali società. A seguito di richieste istruttorie, il comune di Portomaggiore ha fornito delle risposte i cui dati sono coincidenti (parificati) con quelli delle società e sono stati riscontrati con quanto asseverato dal revisore ed esposto nella relazione sulla gestione al rendiconto 2018 in BDAP. Consta, infine, che Strade srl partecipata al 45% sia in liquidazione.

t) Quanto ai dati relativi alle spese per gli organi politici per il triennio 2015 - 2017, la Commissione ha rilevato che risulta una diminuzione delle spese di funzionamento del consiglio e della giunta con l'eccezione delle spese per le



indennità degli assessori che invece aumentano in quanto correlate - come dichiara l'Ente - alla presenza di assessori lavoratori (per i quali è stata applicata la riduzione dell'indennità del 50%, ai sensi dell'art. 82, comma 1, secondo periodo, del TUEL), e/o amministratori con diritto al riconoscimento degli oneri previdenziali (ai sensi dell'art. 86 del TUEL) e/o permessi retribuiti (ai sensi dell'art. 80 del TUEL)

**3.2)** Passando all'esame della Sezione Seconda del Piano (*"Misure di Riequilibrio"*), la Commissione ha esposto le sue considerazioni con riferimento unicamente alla:

**a) determinazione della massa passiva**

La Commissione ricostruisce l'ammontare della massa passiva del Comune di Portomaggiore, con la seguente operazione algebrica:

disavanzo da rendiconto 2016	6.653.242,87
disavanzo riacc. 2015 + 2018	4.453.822,16
disavanzo rimanente	2.199.420,71
di cui DFB	333.148,02
disavanzo da ripianare con PRFP	1.866.272,69

In particolare, nella relazione ministeriale si legge che *"già al punto 5 della prima parte (cause) dello schema istruttorio è stato chiarito che il disavanzo da rendiconto 2016 approvato nel 2017 - anno in cui è stato fatto ricorso alla procedura di riequilibrio - non è un risultato "a contatore" degli anni precedenti bensì è relativo al risultato dell'esercizio finanziario dell'anno di competenza"*. La Commissione, peraltro, pur seguendo il singolare ragionamento dell'Ente, evidenzia come quest'ultimo non sembra aver tenuto conto del disavanzo dell'esercizio 2015 di € 1.210.753,16 (riconosciuto dall'Ente soltanto dopo la istruttoria ministeriale).

L'Ente, come esposto dalla Commissione, ha chiarito alcuni punti relativi riguardanti in particolare:

- l'importo del FPV relativo a spese riferite al trattamento accessorio e premiante del personale, che trovano esatta corrispondenza nelle somme iscritte quale FPV di uscita dell'esercizio precedente (come da indicazioni inviate alla Commissione e riportate a pag. 23);

- le entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge, che sono relative: - *"alla cessione di titoli azionari nelle annualità 2017 e 2018 (valorizzate complessivamente in € 956.880,00) e - all'alienazione di patrimonio immobiliare nelle successive annualità"*



2019/2020/2021 (per un valore complessivo di € 990.000,00). Rispetto a tali poste, si dà atto che nel corso del 2017 è già stata realizzata la vendita di azioni detenute nella società HERA Spa per un controvalore di € 556.880,00, mentre la previsione iscritta nell'annualità 2018 riguarda la dismissione di una quota della partecipazione detenuta nella società AREA IMPIANTI SPA (soggetto a totale capitale pubblico gestore di discariche a livello provinciale), per la quale il Consiglio comunale dell'Ente, con propria deliberazione n. 52 dell'1.12.2017, ha autorizzato l'avvio delle procedure per la dismissione di parte delle azioni detenute dal Comune di Portomaggiore in Area Impianti S.p.a, finalizzata al reperimento di risorse da destinare al ripiano del disavanzo. Per quanto attiene le alienazioni immobiliari, si evidenzia che le stesse sono state inserite nel piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari approvato nell'ambito del Documento Unico di Programmazione degli anni 2017-2019, 2018-2020 e 2019-2021".

La Commissione ricorda che già nel PRFP rimodulato, l'Ente aveva indicato le misure volte alla copertura finanziaria della massa passiva, negli anni del riequilibrio, alcune in modo generico altre determinandone la portata. Il Collegio ha riportato a pagina 24 della Relazione citata quelle complessivamente determinate in risposta alla istruttoria ministeriale:

- contenimento della spesa sui servizi Unione Valli e Delizie: € 100.000 (annui)
- riduzione spesa di personale per pensionamenti: € 750.000
- riduzione indebitamento: € 763.366,40
- ricorso alle procedure di alienazione immobili: € 990.000
- ricorso alle cessioni titoli azionari: € 956.880.
- riduzione spesa di personale: € 125.740,24
- cessione parte pacchetto azionario 2017 (HERA SpA): € 556.880
- rinegoziazione Cassa depositi e prestiti 2017: € 9.403,64
- rinegoziazione Cassa depositi e prestiti 2018: € 166.278,93
- aumento della tariffa di refezione scolastica: NON DETERMINA IMPORTO COMPLESSIVO
- diminuzione del non incassato: NON RAPPRESENTA UNA COPERTURA
- "determinazione del Dirigente del Settore Tecnico n. 197 del 28.06.2018, con cui si disponeva di procedere all'alienazione di una prima parte delle aree per insediamenti produttivi e/o terziari presso l'area artigianale "Il Persico" e determinazione del Dirigente del Settore Tecnico n. 265 del con cui si provvedeva ad approvare le graduatorie relative all'asta pubblica dell'area predetta, provvedendo all'assegnazione definitiva dei lotti per i quali è pervenuta offerta di acquisto e all'accertamento dell'entrata dovuto da parte



degli aggiudicatari, alla firma del verbale di accettazione, pari al 25% dell'importo totale dovuto e di cui una parte del ricavato si è destinato al ripiano del disavanzo. Le misure e le azioni poste in essere dall'Ente, unitamente ad una gestione prudentiale ed attenta del bilancio orientata come priorità principale al recupero della massa passiva, hanno permesso di conseguire un recupero del disavanzo rispettivamente di euro 1.740.663,57 nel 2017 e di euro 983.894,35 nel 2018. (Ovvero di euro 1.049.350,52 nel 2017 e di euro 387.000,55 nel 2018 maggiore alle quote previste nel PRFP) In conseguenza degli importanti risultati conseguiti in termini di recupero del disavanzo negli esercizi 2017 e 2018, il rendiconto 2018, approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 16 del 29.04.2019, ha dato atto di un disavanzo di amministrazione pari a euro 3.928.684,95 che al 31.12.2018 risulta così suddiviso:

DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE - di cui: €. 3.928.684,95

Disavanzo da riaccertamento straordinario 2015 (al 31.12.2018) da ripianare a carico del bilancio in quote annue costanti pari a euro 41.894,19 (fino al 2044): €1.089.249,06

Maggior disavanzo da riaccertamento straordinario - art. 1 co. 848 l. 205/2017 - deliberazione GC n. 18/2018 (al 31.12. .2018) da ripianare in quote annue costanti pari a euro 119.958,91 (fino al 2044): €. 2.839.435,89

A fronte del suddetto risultato, nella Deliberazione n. 16 del 29.04.2019, il Consiglio Comunale ha dato atto che il disavanzo di complessivi euro 2.199.420,71 oggetto di Piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243 bis del D.Lgs. 267/2000, così come approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 53 dell'11.12.2017, successivamente rimodulato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 3 del 22.02.2018, risulta interamente recuperato al 31.12.2018 ed inoltre ha accertato un maggior recupero per l'anno 2018 del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui ex art. 1 co. 848 del TUEL di euro 279.495,73 (pari alla differenza tra il disavanzo "obiettivo" al 31.12.2018 di euro 3.118.931,62 e il disavanzo "conseguito" al 31.12.2018 di euro 2.839.435,89)".

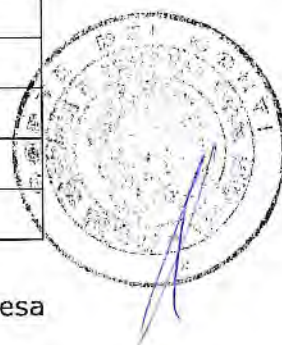
Infine, la Commissione ha ritenuto di riportare ancora il chiarimento dell'Ente in ordine ai debiti fuori bilancio con la dichiarazione:

"[...] a fronte del chiarimento richiesto e richiamando quanto in precedenza relazionato al punto 9, per le motivazioni ivi riportate, si comunica che negli anni 2018 e 2019 sono stati completamente pagati i debiti fuori bilancio riconosciuti nell'anno 2017 di complessivi euro 333.148,02 anticipando pertanto i tempi di

ripiano di tali debiti previsti nel PRFP”.

In ultima analisi, la Commissione, non riuscendo a condividere quanto rappresentato dall’Ente, ha riepilogato, sulla base della documentazione pervenuta, raccolta da BDAP e dal sito dello stesso Ente, i dati del comune di Portomaggiore relativi alla massa passiva e quanto ripianato: 6

MASSA PASSIVA			
Rend. 2014 riacc. 2015	€ 1.256.825,82	quota annuale costante dal 2015 fino al 2044	€ 41.894,19
Riacc. 2018 già nel rend. 2016	€ 3.238.890,53	quota annuale costante dal 2018 fino al 2044	€ 119.958,91
<b>Totale quota annuale costante da ripianare nel PRFP</b>			<b>€ 161.853,10</b>
<b>Disavanzo 2015</b>	<b>€ 1.210.753,16</b>		
Disavanzo 2016 rimanente (6.653.242,87 - 3.238.890,53)	€ 3.414.352,34		
<b>Totale disavanzo</b>	<b>€ 4.625.105,50</b>		
DFB	€ 333.148,02		
<b>Totale da ripianare nel PRFP (dal 2017 al 2023)</b>	<b>€ 4.958.253,52</b>		



Il disavanzo finora recuperato in quanto inserito nella prima voce di spesa (disavanzo) del quadro generale riassuntivo dei rendiconti risulta pari a:

anno 2016 € 41.894,19

anno 2017 € 668.788,38 (di cui 83.788,38 quale doppio recupero come dichiarato dall’Ente) quindi rimane recuperata quota di disavanzo € 585.000,00

anno 2018 € 534.369,13 (di cui 161.853,10 per riaccertamento 2015 per € 41.994,19 + riaccertamento 2018 € 119.958,91) quindi rimane recuperato quota di disavanzo € 372.516,03.

Fino alla redazione della relazione, pertanto, la massa passiva ripianata nei tempi del riequilibrio (2017-2023) risulta pari ad € 957.516,03 (585.000,00 + 372.516,03).

La massa passiva ancora da ripianare nei tempi del riequilibrio è pari ad € 4.000.737,49 (4.958.253,52 - 957.516,03) la cui quota prevista per l’anno 2019 - prima voce di spesa del quadro generale riassuntivo del bilancio di previsione 2019 è pari ad € 414.369,74. Tale quota tuttavia è comprensiva anche del recupero da riaccertamento residui scadente nel 2044 pari ad € 161.853,10.

La Commissione ha osservato come risulta evidente che le misure volte alla copertura finanziaria indicate dall’Ente nell’ultima relazione dopo l’istruttoria ministeriale sono complessivamente insufficienti a coprire la massa passiva così come ricostruita dalla stessa, ritenendo che le anzidette misure, invece, potrebbero integrare il piano delle dismissioni descritto nella precedente relazione

del piano rimodulato se, come già richiamato in sede istruttoria l'Ente procedesse con le indicazioni contenute nella già citata circolare n. 5/SEZAUT/2018/INPR della Corte dei conti.

**3.3) – Nelle "Considerazioni conclusive"**, la Commissione ha osservato che:

"Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale descritto dal comune di Portomaggiore (FE) si riferisce ad una massa passiva che si determina definitivamente in sede di rendiconto dell'anno 2016. Il PRFP dell'Ente, anche dopo la istruttoria ministeriale, si basa su una massa passiva che allo stato degli atti risulta sottostimata e, le misure volte alla copertura finanziaria insufficienti".

#### **4) Gli approfondimenti istruttori da parte della Sezione di controllo**

In relazione agli elementi emersi dall'esame del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, la Sezione ha instaurato il contraddittorio, dapprima mediante audizione dei rappresentanti dell'Ente (Sindaco, Segretario comunale, Responsabile finanziario e Revisore contabile), avvenuta in data 26 settembre 2019, cui ha fatto seguito una richiesta di chiarimenti (nota del 7 ottobre 2019, prot. C.d.c. n. 5563) e un successivo incontro in data 9 ottobre 2019; tutte le richieste della Sezione sono state soddisfatte, in parte nel corso delle stesse audizioni, ed in parte demandate a successivo riscontro adempiuto dal Comune con nota prot. C.d.c. n. 5703 in data 9 ottobre 2019.

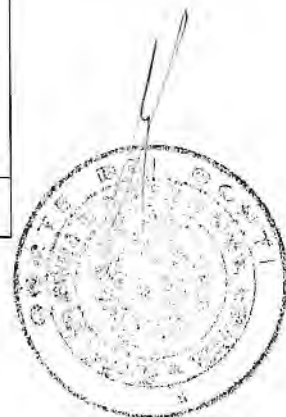
In ordine ai punti contemplati dalla normativa vigente e previsti dallo schema generale di Piano di riequilibrio finanziario approvato, occorre porre in evidenza quanto qui di seguito illustrato e le relative risposte fornite in sede istruttoria.

Come noto, a mente dell'art. 243-*quater*, comma 2, reca: *"in fase istruttoria, la commissione di cui all'articolo 155 può formulare rilievi o richieste istruttorie, cui l'ente è tenuto a fornire risposta entro trenta giorni. Ai fini dell'espletamento delle funzioni assegnate, la Commissione di cui al comma 1 si avvale, senza diritto a compensi aggiuntivi, gettoni di presenza o rimborsi di spese, di cinque segretari comunali e provinciali in disponibilità, nonché di cinque unità di personale, particolarmente esperte in tematiche finanziarie degli enti locali, in posizione di comando o distacco e senza oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato"*.

L'Ente, in sede di risposta istruttoria alle richieste della Sezione, con riguardo al "Dettaglio recupero disavanzo di amministrazione - confronto tra

quote previste a PRFP e quote conseguite a rendiconto consuntivo 2017-2018",  
ha allegato le seguenti tabelle:

ANNO 2017	Disavanzo al 1.1.2017	Quota prevista PRFP	Quota recuperata a Rendiconto	Dettaglio quota recuperata		Finanziamento quota disavanzo a consuntivo 2017		Disavanzo al 31.12.2017	Nota	
RECUPERO DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE - bilancio 2017 - di cui:	6.653.242,87	691.313,05	1.740.663,57					4.912.579,30		
RECUPERO DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO 2015 (QUOTE ANNO 2016 E 2017)	1.214.931,63	€ 83.788,38	€ 83.788,38	- quota recupero disavanzo riaccert. Straord 2015 prevista in Bilancio	83.788,38	501.192,00	Incasso alienazione azioni Hera (al netto dell'accantonamento del 10%). Incassati il 23.06.2017	1.131.143,25	nel Bilancio 2017 si è previsto anche il recupero della quota anno 2016 non recuperata nell'esercizio precedente	
RECUPERO MAGGIOR DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO - ART. 1 CO. 848 L. 205/2017 - Deliberazione GC n. 18/2018 (AL 01.01.2018) DA RIPIANARE dal 2018	3.238.890,53	prevista da anno 2018 dopo rimodulazione PRFP				9.403,64	Risparmio da rinegoziazione mutui 2017	3.238.890,53		
RECUPERO DISAVANZO DI GESTIONE OGGETTO PIANO DI RIEQUILIBRIO FIN. PLURIENNALE EX ART. 243 BIS TUEL (delibera Consiglio comunale n. 53/2017 e n. 3/2018)	1.866.272,69	€ 585.000,00	€ 1.834.350,52	- quota recupero disavanzo PRFP prevista in Bilancio	585.000,00	158.192,74	Minor spese di personale rispetto a rendiconto 2016	231.922,17		
				Maggior recupero rilevato a rendiconto						
				- quota recupero da rimborso FAL anno 2017		154.549,13				
				- quota recupero da minor accantonamento FCDE a rendiconto		462.000,00				
quota recupero da economie corrente e maggiori entrate a consuntivo (margini corrente)		432.801,39								
RIPIANO PRFP DISAVANZO DA DEBITI FUORI BILANCIO RICONOSCIUTI (delibera CC n. 53/2017 e n. 3/2018)	333.148,02	22.524,67	22.524,67	Quota recupero DFB prevista in BP		22.524,67	entrate correnti destinate ad investimenti	310.623,36		
			1.740.663,57			1.740.663,57				

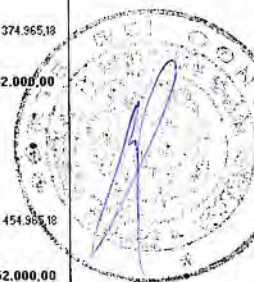


ANNO 2018	Disavanzo al 01.01.2018	Quota prevista PRFP	Quota recuperata a Rendiconto	Dettaglio quota recuperata		Finanziamento quote disavanzo a consuntivo 2018		Disavanzo al 01.01.2018	Note
<b>RECUPERO DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE - bilancio 2018 - di cui:</b>	<b>4.512.575,36 I</b>	<b>556.852,80 I</b>	<b>582.854,35 I</b>					<b>3.929.721,01 I</b>	
<b>QUOTA RECUPERO DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO 2015</b>	1131.143,25	41994,19	41894,19	- quota recupero disavanzo riaccert. Strard 2015 prevista in Bilancio	41.894,19	41.894,19	Risparmio da innegoziazione mutui 2017	1089.249,06	
<b>QUOTA RECUPERO MAGGIOR DISAVANZO DA RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO EX ART. 1 CO. 549 L.165/17</b>	3.238.630,53	119.958,31	339.454,64	- quota recupero maggiore disavanzo riaccert. Strard n. 348 prevista in Bilancio	119.955,91	119.955,91	Risparmio da innegoziazione mutui 2017	2.838.435,89	Maggior recupero di euro 279.455,73 rispetto alla quota annua 2018
				<b>Maggior recupero rilevato a rendiconto:</b>					
				- parte quota recupero da minor accantonamento FCDE a rendiconto		212.180,01			
				- quota recupero da rimborso FAL anno 2017		159.278,72			
<b>QUOTA RECUPERO DISAVANZO DI GESTIONE OGGETTO PIANO DI RIEQUILIBRIO FIN. PLURIENNALE EX ART. 243 BIS TUEL (delibera Consiglio comunale n. 53/2017 e n. 30/2018) di cui:</b>	231.922,17	372.516,03	542.545,52	- quota recupero disavanzo PRFP prevista in Bilancio	372.516,03		Parte entrata da alienazione dei lotti dell'area artigianale "il Faticoso", Incassati 03/06/2018		Interamente recuperate
						107.566,00	Maggiori entrate da attività di accertamento IRI - TASI		
						125.740,24	Altre spese di personale rispetto a rendiconto 2016		
						131.620,71	quota recupero da economie crescenti e maggiori entrate a consuntivo (margine corrente)		
						4.429,02	Risparmio da innegoziazione mutui 2017		
				<b>Maggior recupero rilevato a rendiconto:</b>					
				- parte quota recupero da minor accantonamento FCDE a		33.839,55			
				quota recupero da economie crescenti e maggiori entrate a consuntivo (margine corrente)		30.129,34			
<b>QUOTA RIPIANO PRFP DISAVANZO DA DEBITI FUORI BILANCIO RICONOSCIUTI (delibera CC n. 53/2017 e n. 30/2018)</b>	310.622,29	62.524,67							DFB interamente pagati con destinazione quote accantonate nel risultato ammin. ripianate nell'ambito del recupero della quota di disavanzo
			<b>983.894,35 I</b>			<b>983.894,35 I</b>			

Quanto alla richiesta di chiarimenti sui "Prospetti equilibri bilancio parte capitale PRFP (pag. 56) - su finanziamento quote ripiano Debiti fuori Bilancio", l'Ente, ad integrazione e chiarimento di quanto riportato nello schema di pag. 56 del PRFP rimodulato, ha riportato il seguente prospetto:

## PIANO DI RIEQUILIBRIO (SENZA ALIENAZIONI)

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO - Ipotesi 2 (senza alienazioni immobiliari)		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>PARTE CAPITALE</b>								
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	(-)	106.000,00	-	-	-	-	-	-
Q) FPV per spese in conto capitale iscritto in entrata	(-)	622.449,60	-	-	-	-	-	-
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	(-)	711.528,00	1.739.110,00	1.704.500,00	704.500,00	80.000,00	80.000,00	80.000,00
di cui a finanziamento quote DFB (entrate da proventi permessi a costruire)			<b>8.524,67</b>					
C) Entrate Titolo 4.02.06 - Contributi agli investimenti destinati al rimborso prestiti	(-)	-	-	-	-	-	-	-
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	512.967,33	297.475,33	10.000,00	-	-	-	-
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve termine	(-)	-	-	-	-	-	-	-
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	(-)	-	-	-	-	-	-	-
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	(-)	-	-	-	-	-	-	-
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	(-)	63.400,00	54.000,00	112.524,67	112.524,67	195.428,33	434.871,88	374.965,18
di cui a finanziamento quote DFB		<b>22.524,67</b>	<b>54.000,00</b>	<b>62.524,67</b>	<b>62.524,67</b>	<b>35.524,67</b>	<b>35.524,67</b>	<b>52.000,00</b>
M) Entrate da accens. prestiti dest. a estinzione anticipata dei prestiti	(-)	-	-	-	-	-	-	-
U) Spese Titolo 2.00 - Spese in conto capitale	(-)	390.420,27	1.495.634,67	1.807.024,67	817.024,67	275.428,33	514.871,88	454.965,18
di cui cap. 20002376 " Realizzazione sistema di videosorveglianza DELTA WEB - riconoscimento debito fuori bilancio"		-	<b>40.000,00</b>	<b>40.000,00</b>	<b>40.000,00</b>	<b>13.000,00</b>	<b>13.000,00</b>	<b>52.000,00</b>
di cui cap. 2002677 "Acquisizione terreno SIPRO - riconoscimento debito fuori bilancio"		<b>22.524,67</b>	<b>22.524,67</b>	<b>22.524,67</b>	<b>22.524,67</b>	<b>22.524,67</b>	<b>22.524,67</b>	
UU) di cui Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	(-)	-	-	-	-	-	-	-
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	(-)	-	-	-	-	-	-	-
E) Spese Titolo 2.04 - Altri trasferimenti in conto capitale	(-)	-	-	-	-	-	-	-
<b>EQUILIBRIO DI PARTE CAPITALE</b>								
Z = P+Q+R-C-I-S1-S2-T+L-M-U-UU-V+E		<b>0,00</b>	-	-	-	-	-	-



Ancora, con riguardo all'andamento del fondo cassa - riscossioni - pagamenti 2017-2018, l'Ente ha precisato che:

	Anno 2017	Anno 2018
Fondo di cassa iniziale	-	1.730.331,51
<b>Riscossioni</b>	<b>20.178.797,10</b>	<b>13.883.084,85</b>
di cui: competenza	15.720.648,76	9.462.154,42
di cui: residui	4.458.148,34	4.420.930,43
<b>Pagamenti</b>	<b>18.448.465,59</b>	<b>13.648.266,15</b>
di cui: competenza	14.454.545,81	8.028.284,06
di cui: residui	3.993.919,78	5.619.982,09
Fondo di cassa finale	<b>1.730.331,51</b>	<b>1.965.150,21</b>

Infine, ha allegato un elenco dei residui attivi da riportare al Rendiconto consuntivo 2018 con evidenziazione delle quote accantonate a FCDE per le tipologie di entrata.

## **5) Il parere dell'Organo di revisione**

L'Organo di revisione economico-finanziaria dell'Ente aveva espresso parere favorevole in data 19 febbraio 2018 in ordine alla rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, invitando tuttavia l'Ente, *"al fine di conseguire effettivamente il riequilibrio strutturale di bilancio attraverso l'applicazione delle misure contenute nel piano, per il tramite della ragioneria comunale e del servizio controlli interni, ad un monitoraggio delle misure programmate nella manovra di riequilibrio pluriennale, informandone periodicamente l'Organo di revisione, anche ai fini della successiva formulazione delle relazioni semestrali previste dall'art. 243-quater, comma 6, del TUEL.*

*Il revisore Unico infine ricorda che a seguito dell'approvazione del decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze, previsto dall'art. 1, comma 848 della legge n. 205 del 27 dicembre 2017 che dovrà essere emanato entro il 28/02/2018, qualora quanto previsto dalla proposta in esame risulti difforme rispetto alle disposizioni contenute nel decreto, l'Ente dovrà tempestivamente provvedere con successivo atto a rettificare la rimodulazione del piano al fine di conformarsi alle disposizioni emanate dal Ministero dell'Economia e delle Finanze".*

## **DIRITTO**

### **1. Il quadro normativo di riferimento**

Preliminarmente, è utile procedere ad una ricognizione della normativa concernente la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e gli ulteriori esiti a ciò conseguenti.

Il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, rubricato "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, mediante l'art. 3, comma 1, lettera r), ha inserito, nel titolo VIII – Enti locali deficitari o dissestati – del d.lgs. 267 18 agosto 2000, n. 267, rubricato "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali", gli articoli 243-*bis*, *ter* e *quater*, i quali hanno introdotto un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali sussistano squilibri



strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

Detta procedura presuppone una situazione di evidente deficitarietà strutturale prossima al dissesto, che potrebbe dar luogo al procedimento di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, ad impulso della competente Sezione regionale della Corte dei conti: la procedura *de qua*, tuttavia, diversamente dal dissesto, si svolge mediante affidamento, agli organi ordinari dell'Ente locale, dell'individuazione e della concreta gestione delle iniziative necessarie per il risanamento e, peraltro, sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi del citato art. 6, comma 2 del d.lgs. 149/2011, il termine per l'adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lett. a), dell'art. 243-bis del Tuel (ai sensi dell'art. 243-bis, comma 3). Il comma 1, dell'art. 243-bis, infatti, stabilisce che *"I comuni e le province per i quali (omissis) sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo.."*; il comma 5 aggiunge che *"il consiglio dell'Ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un Piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario..."*.

L'art. 243-bis del Tuel indica, altresì, il contenuto obbligatorio del Piano di riequilibrio (comma 6), le attività che l'Ente locale è tenuto a porre in essere (comma 7), i vincoli imposti all'Ente al fine di garantire il graduale riequilibrio finanziario pluriennale (comma 8), nonché le misure da adottare in caso di accesso al Fondo di rotazione (comma 9):

*"6. Il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere:*

*a) le eventuali misure correttive adottate dall'Ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti;*

*b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;*

*c) l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione*

dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del Piano;

d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del Piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

7. Ai fini della predisposizione del Piano, l'Ente è tenuto a effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194. Per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'Ente può provvedere anche mediante un Piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del Piano di riequilibrio, compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

8. Al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, per tutto il periodo di durata del Piano, l'Ente:

a) può deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, anche in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente;

b) è soggetto ai controlli in materia di copertura di costo di alcuni servizi, di cui all'art. 243, comma 2, ed è tenuto ad assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale prevista dalla lettera a) del medesimo articolo 243, comma 2;

c) è tenuto ad assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio di acquedotto;

d) è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale previsto dall'articolo 243, comma 1;

e) è tenuto ad effettuare una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione, nonché una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti ed una verifica della consistenza ed integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione;

f) è tenuto ad effettuare una rigorosa revisione della spesa con

*indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'Ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi ed oneri comunque a carico del bilancio dell'Ente;*

*g) può procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'articolo 204, comma 1, previsti dalla legislazione vigente, nonché accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-ter, a condizione che si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima prevista dalla lettera a), che abbia previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'Ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'articolo 259, comma 6, fermo restando che la stessa non può essere variata in aumento per la durata del Piano di riequilibrio.*

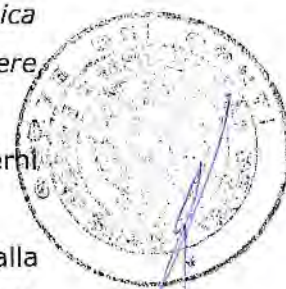
L'art. 243-*quater*, comma 1, disciplina anche i compiti degli organi esterni deputati all'esame del Piano.

In particolare, il citato Piano deve essere trasmesso, entro dieci giorni dalla data della delibera di adozione, alla Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali (in seguito Commissione) ed alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

La Commissione svolge la necessaria istruttoria entro i successivi sessanta giorni, anche sulla base delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, formulando richieste istruttorie all'Ente, che è tenuto a fornire la risposta entro trenta giorni.

All'esito dell'istruttoria la Commissione redige una Relazione finale, con eventuali allegati, che è trasmessa alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

La procedura del riequilibrio finanziario pluriennale assegna significative funzioni alla Corte dei conti, disciplinate dal citato art. 243-*quater* del Tuel. In particolare, come appena riferito, la Sezione delle Autonomie è competente per l'emanazione di apposite linee guida necessarie ad orientare i criteri dell'esame del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, operante presso il Ministero dell'interno (linee guida dettate con deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, del 13 dicembre 2012, integrate mediante deliberazione n. 11/SEZAUT/2013/INPR, del 26 marzo 2013 e, per ultimo, con la deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR). Le richiamate linee guida offrono indicazioni per l'applicazione della procedura di cui sopra e mirano,



in particolare, a fornire criteri per verificare l'esatta determinazione dei fattori di squilibrio presenti nella gestione dell'Ente, nonché l'attendibilità e sostenibilità delle misure rivolte al superamento della situazione critica, così che la detta procedura possa divenire effettivamente un utile rimedio per scongiurare la più grave situazione di dissesto.

Alle sezioni regionali di controllo è affidata la valutazione del Piano (dalla quale scaturisce l'approvazione o il diniego dello stesso), nonché il controllo sulla sua concreta esecuzione.

In merito alla valutazione del Piano, l'art. 243-*quater*, comma 3, del Tuel prevede che *"La Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione di cui al comma 1, delibera sull'approvazione o sul diniego del Piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio. In caso di approvazione del Piano, la Corte dei conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'art. 243-bis, comma 6, lettera a), apposita pronuncia"*. Pertanto, la Sezione regionale di controllo deve verificare, sulla scorta degli elementi contenuti nel Piano e tenendo conto della relazione della Commissione *de qua*, se le misure individuate siano in grado di condurre l'Ente locale ad una stabile condizione di equilibrio finanziario.

Per quanto, invece, riguarda il successivo controllo sulla concreta esecuzione del Piano, il comma 6 del menzionato art. 243-*quater* stabilisce che *"Ai fini del controllo dell'attuazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'Ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei Conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del Piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal Piano stesso, nonché, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del Piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti"*.

Gli esiti negativi, della procedura, sono disciplinati al comma 7 dell'art. 243-*quater*, ai sensi del quale *"La mancata presentazione del Piano entro il termine di cui all'articolo 243-bis, comma 5, il diniego dell'approvazione del Piano, l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal Piano, ovvero il mancato raggiungimento del riequilibrio finanziario dell'Ente al termine del periodo di durata del Piano stesso, comportano l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio*

*dell'Ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto".*

Ancora, la delibera di approvazione o di diniego del Piano adottata dalla Sezione regionale di controllo può essere impugnata dall'Ente, nel termine di 30 giorni, dinanzi alle Sezioni Riunite della Corte dei conti in speciale composizione, che si pronunciano entro i successivi 30 giorni (art. 243-*quater*, comma 5, del Tuel).

Le sollecitazioni della Sezione delle autonomie intese a coordinare tali previsioni con quelle introdotte dalla c.d. "armonizzazione" sono state recepite dal legislatore, che ha disciplinato la materia mediante l'art. 1, commi 714 e 715 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). Il comma 714 ha stabilito che " *gli enti locali che nel corso del 2013 o del 2014 hanno presentato il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono ripianare la quota di disavanzo applicato al Piano di riequilibrio, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015. Entro il 30 settembre 2016, i medesimi enti, ferma restando la durata massima del Piano di riequilibrio come prevista dall'articolo 243 bis, comma 5, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, possono provvedere a rimodulare o riformulare il precedente Piano in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.*"



Pertanto, è stata introdotta nell'ordinamento la possibilità, che come visto era stata già riconosciuta in via interpretativa dalla magistratura contabile, in favore degli enti locali che nel corso degli anni 2013 e 2014 hanno presentato il Piano di riequilibrio o ne hanno conseguito l'approvazione, di riformulare o rimodulare detto Piano; ciò, coerentemente all'arco temporale del trenta anni previsto per il ripiano del disavanzo emerso a seguito del riaccertamento straordinario, di cui all'art. 3 del d.lgs. n. 118 del 2011. La facoltà di rimodulazione o di riformulazione deve, tuttavia, avvenire nel rispetto della durata massima già stabilita dall'articolo 243-*bis*, comma 5, del TUEL e, pertanto, il Piano di riequilibrio dev'essere comunque articolato entro il limite temporale di dieci anni.

Costituisce una novità la possibilità di suddividere il disavanzo conseguente al riaccertamento straordinario dei residui in trent'anni. Altra novità,

recata dalla legge di stabilità 2016, è la facoltà, riconosciuta agli enti locali che hanno conseguito l'approvazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui, nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione, per il periodo di durata del Piano.

## **2. La procedura**

Il Piano di riequilibrio deve tener conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate.

La durata massima del Piano, come evidenziato, è variabile in dipendenza dell'applicazione dei parametri fissati dal comma 5-*bis* dell'art. 243-*bis* del Tuel; esso deve essere corredato del parere dell'Organo di revisione economico-finanziario, che assume un ruolo essenziale sia nella predisposizione del Piano sia ai fini del controllo della sua attuazione.

Il Piano viene istruito dalla Commissione, che redige la relazione finale che viene messa a disposizione della Sezione regionale di controllo come elemento di valutazione per l'accertamento della congruità del Piano da cui consegue l'approvazione o il diniego del Piano stesso.

In questa prospettiva, le citate "Linee Guida" della Sezione delle Autonomie, mirano ad individuare le informazioni di base essenziali che l'Ente deve fornire nell'ambito di tale percorso di istruzione e accertamento.

La stessa procedura presuppone che le condizioni dello squilibrio non siano tali da compromettere la continuità amministrativa nello svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (c.d. condizione di dissesto funzionale ex art. 244 TUEL), pena la preclusione assoluta dell'accesso all'istituto e l'obbligo del dissesto, con apertura della procedura concorsuale per i creditori (art. 248, comma 2, Tuel) e l'esercizio provvisorio nei termini stabiliti dalla legge (art. 250 Tuel) sino alla ridefinizione di uno "stabile riequilibrio" (art. 259 e ss. Tuel).

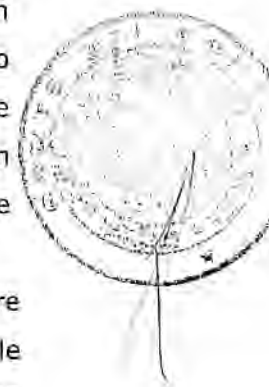
In sostanza, in questa fase la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti è tenuta a valutare, sulla scorta degli elementi contenuti nel Piano, conformi alle indicazioni delle "linee guida" e tenendo conto della relazione ministeriale, se le misure individuate siano in grado di condurre l'Ente ad una stabile condizione di equilibrio finanziario e dunque, nel loro insieme, compongano un Piano assistito da sufficiente congruità da valutare, quest'ultima, alla stregua dei concetti espressi nel successivo punto 5. Compito della Sezione è, altresì, quello di considerare, in sede di valutazione del Piano, se le procedure esecutive eventualmente iniziate, seppur sospese, non possano avere conseguenze, in

termini di cassa, sulla sostenibilità del risanamento, determinando una latente condizione di illiquidità.

### **3. Preliminare di rito**

Venendo al caso di specie, la Sezione ritiene di dover anzitutto precisare, quale preliminare di rito, che la presente deliberazione è stata assunta in camera di consiglio e non in adunanza pubblica (con la partecipazione dell'Ente), in quanto il contraddittorio è stato avviato, dapprima mediante audizione dei rappresentanti dell'Ente (Sindaco, Segretario comunale, Responsabile finanziario e Revisore contabile), avvenuta in data 26 settembre 2019, cui ha fatto seguito una richiesta di chiarimenti (nota del 7 ottobre 2019, prot. C.d.c. n. 5563) e un successivo incontro in data 9 ottobre 2019; tutte le richieste della Sezione sono state soddisfatte in parte nel corso delle stesse audizioni, ed in parte demandate a successivo riscontro adempiuto dal Comune con nota prot. C.d.c. n. 5703 in data 9 ottobre 2019, con ciò potendosi ritenere che le questioni all'esame possano essere definite esclusivamente "allo stato degli atti".

A seguito delle descritte attività la Sezione ha ritenuto di procedere all'esame del Piano in Camera di consiglio, ex deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/2013, paragrafo 6 - subA-4 (v. pagg. 16-17 della deliberazione stessa).



### **4. Preliminare di merito**

Come ampiamente descritto nella parte in fatto, in data 19.09.2017 il Consiglio Comunale di Portomaggiore ha deliberato, con atto n. 34, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'articolo 243-bis del TUEL. L'Ente locale chiarisce, già a settembre 2017, nell'invio alla Commissione per la finanza e per gli organici degli enti locali che *"Il Comune non ha ritenuto di fare ricorso al "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" di cui all'art. 243-ter del TUEL"*, successivamente ribadito con specifica nota del 7 maggio 2018.

In data 31.10.2017 con protocollo n. 107572, è pervenuta la comunicazione dell'elenco dei rilievi effettuati dalla RGS del ministero dell'Economia e delle Finanze a seguito della verifica amministrativo-contabile (2607/V) al comune di Portomaggiore (FE).

Nell'attivazione della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis del TUEL, occorre preliminarmente procedere allo scrutinio dei tempi. Tale deliberazione è stata trasmessa alla Sezione regionale di

controllo della Corte dei conti in data 22 settembre 2017, in relazione al disposto di cui al comma 2 dell'art 243-bis, secondo il quale *"La deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa, entro 5 giorni, dalla data di esecutività, alla competente sezione regionale della Corte dei conti"*.

Con deliberazione del Consiglio Comunale di Portomaggiore n. 53 dell'11.12.2017 è stato quindi approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale per il periodo 2017-2026.

La trasmissione della deliberazione di approvazione del Piano di riequilibrio a questa Sezione è stata dunque operata nel rispetto del termine di cui all'art. 243-*quater*, comma 1, del Tuel, per il quale *"Entro dieci giorni dalla data della delibera di cui all'articolo 243-bis, comma 5, il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti [...]"* e il Piano è corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario del Comune, previsto dal citato comma 5.

Successivamente, l'Ente locale ha inoltrato la deliberazione Consiliare n. 1 del 10.01.2018 avente ad oggetto la rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'articolo 1, commi 848 e 849, della legge 27 dicembre 2017 n. 205. Il comune di Portomaggiore dichiara nel dispositivo del deliberato che la necessità di rimodulazione trova motivazione nella relazione della verifica ispettiva MEF del 18.10.2017 e nella deliberazione della Corte dei Conti n. 100 del 25.10.2016 della Corte dei conti Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna.

Il medesimo Ente è stato oggetto, negli ultimi anni, nell'ambito dei controlli della Corte dei conti di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005 n. 266, rubricata "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)", attuati mediante le sottoelencate deliberazioni:

- deliberazione n. 176/2009/PRSE, del 28 maggio 2009, riferita al questionario sul rendiconto per l'anno 2007. In tale sede la Sezione aveva segnalato all'Ente i seguenti elementi di criticità della gestione: ritardo nell'approvazione del rendiconto; risultato negativo della gestione di competenza, pur con un saldo positivo della parte corrente; bassa capacità di riscossione delle entrate straordinarie; necessità di deliberare in merito alla compatibilità delle società partecipate ai sensi dell'art. 3 comma 27 e segg. della legge n. 244/2007 con le finalità istituzionali dell'Ente; mancanza di un inventario aggiornato;
- deliberazione n. 354/2010/PRSE, del 17 giugno 2010, riferita al questionario sul rendiconto per l'anno 2008. In tale sede la Sezione aveva



segnalato all'Ente: ritardo nell'approvazione del rendiconto; risultato negativo della gestione di competenza, pur con un saldo positivo della parte corrente; ricorso all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; mancata coincidenza fra accertamenti e impegni nei capitoli dei servizi in conto terzi; bassa capacità di riscossione delle entrate straordinarie; presenza diffusa di una considerevole mole di residui con alto grado di vetustà; errata contabilizzazione delle operazioni in derivati; mancata riduzione delle spese per la contrattazione integrativa;

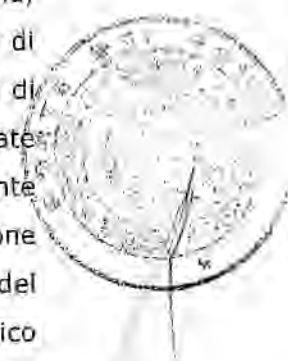
- deliberazione n. 381/2012/PRSP, del 24 settembre 2012, riferita al questionario sul rendiconto per l'anno 2010. In tale sede la Sezione aveva segnalato all'Ente: un reiterato ricorso all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, non ripianata a fine anno; ritardo nell'approvazione del rendiconto; utilizzo di entrate straordinarie a copertura di spese di parte corrente; bassa capacità di riscossione delle entrate straordinarie; presenza di residui attivi vetusti; entrate correnti aventi carattere non ripetitivo superiori alle spese correnti aventi carattere non ripetitivo; partecipazione diretta ad enti in perdita; partecipazione diretta ad organismi in perdita tale da richiedere interventi di reintegro del capitale sociale; mancanza di un inventario aggiornato; risultato economico dell'esercizio negativo;

- deliberazione n. 178/2013/PRSE, del 18 marzo 2013, riferita al questionario sul bilancio preventivo per l'anno 2012. In tale sede la Sezione aveva segnalato all'Ente: l'eliminazione di residui attivi conseguente al diverso utilizzo di somme derivanti da mutui, entrate correnti aventi carattere non ripetitivo superiori alle spese correnti avente carattere non ripetitivo, mancata costituzione del fondo per la contrattazione integrativa;

- deliberazione n. 126/2014/PRSP, dell'8 maggio 2014, riferita al questionario sul rendiconto 2011 con la richiesta di misure correttive di cui all'art. 148-bis Tuel. In tale sede la Sezione aveva segnalato all'Ente: irregolarità nella gestione contabile dell'anticipazione di tesoreria; mancata approvazione del rendiconto nei termini di legge; disavanzo di parte corrente; elevato rapporto tra l'ammontare complessivo degli oneri finanziari per ammortamento dei prestiti e della quota capitale annua rimborsata rispetto alle entrate correnti; reiterazione dell'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, non ripianata a fine anno e con elevati oneri finanziari; mancanza di un inventario aggiornato;

- deliberazione n. 174/2014/PRSP, del 7 luglio 2014, con la quale è stata dichiarata la non idoneità dei provvedimenti correttivi dell'Ente disponendo il blocco dell'attuazione dei programmi di spesa;

- deliberazione n. 23/2015/PRSP, del 5 febbraio 2015, con la quale si è



preso atto di quanto deliberato dal Consiglio comunale con atto n. 53 del 26 novembre 2014 di adozione di un piano di copertura triennale dello squilibrio rilevato nell'anno 2014, dichiarando l'idoneità dei provvedimenti correttivi adottati dall'Ente;

- deliberazione n. 85/2015/PRSE, del 14 maggio 2015, riferita al questionario sul rendiconto per l'anno 2012. In tale sede la Sezione aveva segnalato all'Ente: reiterazione dell'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, non ripianata a fine anno e con elevati oneri finanziari; presenza di partite residuali attive vetuste; errata contabilizzazione nei servizi conto terzi; mancato rispetto dei vincoli previsti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 in materia di spese di personale a tempo determinato o con rapporto di lavoro flessibile; mancata coincidenza tra la variazione del netto patrimoniale e il risultato economico d'esercizio;

- deliberazione n. 100/2016/PRSP, del 25 ottobre 2016, riferita al questionario sul rendiconto 2013 con la richiesta di misure correttive di cui all'art. 148-bis Tuel. In tale sede la Sezione aveva segnalato all'Ente: l'emersione di un disavanzo effettivo per accertamento di entrate prive di titolo giuridico; superamento di due parametri di deficitarietà; problematicità relative al sistema contabile, ai fini della corretta rilevazione delle poste vincolate; bassa capacità di riscossione delle entrate straordinarie; presenza di partite residuali attivi vetuste; errata contabilizzazione nei servizi conto terzi; mancata ottemperanza agli adempimenti di cui all'art. 6, comma 4, del d.l. n. 95/2012 con riferimento alla nota informativa contenente la verifica dei crediti e debiti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati; non corretta quantificazione dello *stock* del debito di finanziamento nel conto patrimoniale; mancato rispetto dei vincoli previsti dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 in materia di spese di personale a tempo determinato o con rapporto di lavoro flessibile;

- deliberazione n. 6/2017/PRSP, del 17 gennaio 2017, con la quale si è preso atto di quanto deliberato dal Consiglio comunale con atto n. 52 del 30 novembre 2016 di adozione di provvedimenti idonei a ripristinare l'equilibrio della gestione dei residui, dichiarando l'idoneità dei provvedimenti correttivi adottati dall'Ente.

## **5. Presupposti per l'accesso alla procedura di riequilibrio**

Secondo il disposto di cui all'art. 243-bis, comma 1, Tuel, un primo presupposto per poter accedere alla procedura di riequilibrio è che sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario

dell'Ente e che le misure di cui agli artt. 193 e 194 Tuel non siano sufficienti a superare le condizioni di detto squilibrio.

A) Con deliberazione del Consiglio Comunale di Portomaggiore n. 34 del 19 settembre 2017 è stato approvato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale. Il Comune di Portomaggiore ha ritenuto che non fosse possibile ripristinare il pareggio con l'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 188 Tuel, mediante la mera modifica delle tariffe e delle aliquote relative ai tributi di propria competenza e l'utilizzo dei proventi derivanti da eventuali alienazioni di beni patrimoniali disponibili, come previsto dall'art. 193 Tuel ed ha, pertanto, individuato, quale unico percorso di risanamento praticabile, il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, anche in considerazione della diversa e più lunga durata prevista per quest'ultimo.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 53 dell'11 dicembre 2017 il Comune ha approvato il piano di riequilibrio per il periodo 2017-2026.

Successivamente, l'Ente locale ha adottato la deliberazione Consiliare n. 1 del 10 gennaio 2018 avente ad oggetto la rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'articolo 1, commi 848 e 849 della legge 27 dicembre 2017 n. 205. Il comune di Portomaggiore dichiara nel dispositivo del deliberato che la necessità di rimodulazione trova motivazione nella relazione della verifica ispettiva MEF del 18.10.2017 e nella deliberazione n. 100 del 25.10.2016 della Corte dei conti.

B) Sussiste anche il secondo presupposto necessario affinché l'Ente locale possa correttamente ricorrere alla procedura *de qua*, costituito dal mancato decorso del termine assegnato dal Prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione di dissesto, di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149.

C) Ai fini dell'adozione della delibera di competenza di questa Sezione regionale di controllo, relativa al Piano di riequilibrio finanziario pluriennale predisposto dal Comune di Portomaggiore, è necessaria, altresì, la verifica preliminare del rispetto della procedura e della tempistica stabilita dal legislatore, come sopra richiamata.

Sotto il profilo del rispetto delle condizioni e dei termini procedurali fissati dagli artt. 243-bis e ss. Tuel ai fini dell'accesso alla procedura pluriennale di riequilibrio, si osserva quanto segue:

- la delibera con cui il Consiglio comunale ha avviato la procedura di riequilibrio è stata trasmessa a questa Sezione regionale entro il termine



di 10 giorni dall'esecutività della deliberazione, ai sensi dell'art. 243-*bis*, comma 2, Tuel come modificato con d.l. 8 aprile 2013, n. 35;

- la deliberazione con cui il Consiglio comunale ha approvato il Piano di riequilibrio è stata adottata entro il termine di 90 giorni dalla data di esecutività della precedente delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario, così come prescritto dall'art. 243-*bis*, comma 5;
- la prefata deliberazione è pervenuta corredata dal positivo parere dell'Organo di revisione;
- la predetta deliberazione consiliare, inoltre, è stata trasmessa a questa Sezione di controllo ed alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali entro 10 giorni dalla sua adozione (art. 243-*quater*, comma 1 Tuel);
- la delibera con cui il Consiglio comunale ha provveduto a richiedere, ai sensi dell'art. 1, comma 849, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017, alla Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna e al Ministero dell'Interno la possibilità di rimodulare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 53/2017, trasmessa nei termini previsti dal comma sopra citato;
- la deliberazione con cui il Consiglio comunale ha approvato la rimodulazione del Piano di riequilibrio è stata adottata entro il termine di 45 giorni dalla data di esecutività della precedente deliberazione, così come prescritto dall'art. 1, comma 849, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 corredata del positivo parere, con raccomandazioni, dell'Organo di revisione;
- la predetta deliberazione consiliare, infine, è stata trasmessa a questa Sezione di controllo ed alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali entro 5 giorni dalla sua adozione (termine di cui all'art. 243-*quater*, comma 1 Tuel ridotto alla metà ai sensi dell'art. 1, comma 849 citato).

Dalla relazione ministeriale emerge parimenti che l'Ente ha rispettato il termine di 90 giorni previsto per la presentazione del PRFP di cui al comma 5, dell'articolo 243 bis, del TUEL nonché gli altri termini previsti dalla tempistica della rimodulazione: nel caso di specie viene in rilievo la previsione dell'art. 1 comma 849 della legge 205/2017, secondo cui i termini previsti dall'art. 243 *quater* sono ridotti alla metà.

La Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali ha quindi curato l'istruttoria, sulla base delle Linee guida deliberate dalla Sezione Autonomie della

Corte dei conti, come prescritto dall'articolo 243-*quater* del Tuel, inviando a questa Sezione la relazione conclusiva, approvata nella seduta del 6 agosto 2019 (prot. n. 39273 del 6 maggio 2019) e pervenuta in pari data (acquisita al prot. C.d.c. n. 3638).

## **6. Valutazioni generali sul Piano di riequilibrio**

Considerato risolto in modo positivo il vaglio di ammissibilità, la Sezione è chiamata a pronunciarsi sul Piano, previa valutazione della congruenza ai fini del riequilibrio, nel termine di 30 giorni dal ricevimento della Relazione da ultimo citata (art. 243-*quater*, comma 3, del TUEL), ovvero nel termine dimidiato ai sensi dell'art. 1, comma 849, della legge n. 205 del 27 dicembre 2017.

È noto infatti che *"la procedura di approvazione dei piani di riequilibrio è caratterizzata dallo svolgimento di fasi cadenzate da un'ordinata sequenza procedimentale, nell'ambito di un'istruttoria che vede coinvolti l'ente, la Commissione Ministeriale e la Sezione di controllo territorialmente competente"* (ex multis sez. riun. n. 1/2017/EL e n. 21/2016/EL). Anche la Sezione delle Autonomie ha rimarcato la *"netta distinzione delle varie fasi della complessa procedura operata dal legislatore, attraverso una segmentazione delle medesime fasi che riflette la specificità degli ambiti funzionali intestati agli organi che intervengono nella procedura e la diversità dei rispettivi ruoli"* (delibere 22/SEZAUT/2013/QMIG e 5/SEZAUT/2018/INPR).

In altri termini, il giudizio della Sezione si articola in due fasi:

- valutazione della congruenza dell'obiettivo di riequilibrio (vale a dire sulla veridicità e attendibilità del disavanzo formale e/o sostanziale evidenziato);
- valutazione della congruità dei mezzi di riequilibrio (attendibilità, a legislazione vigente, delle entrate e spese attese in funzione del ripiano), sulla base di alcuni contenuti valutativi minimi individuati nelle Linee guida della Sezione Autonomie e dalla elaborazione istruttoria degli stessi dati (e degli altri raccolti) dalla Commissione ex art. 155 Tuel, le cui valutazioni confluiscono nella Relazione finale rassegnata alla Sezione.

La conclusione sopra riportata della Relazione, nel caso all'esame, è stata di non conformità del Piano; le cause individuate sono, principalmente, la massa passiva che, secondo le valutazioni della Commissione ministeriale, risulterebbe sottostimata e le misure volte alla copertura finanziaria, ritenute, di conseguenza, insufficienti; ciò ha reso indispensabili una serie di ulteriori approfondimenti istruttori di cui si riportano di seguito i principali punti.

Il Collegio rammenta infatti come è facoltà della Sezione regionale di



effettuare gli approfondimenti cognitivi ritenuti necessari ai fini della formulazione del giudizio conclusivo sul piano di riequilibrio. In proposito, la Sezione delle Autonomie (delibera n. 22/SEZAUT/2013/QMIG) e la giurisprudenza delle Sezioni Riunite in speciale composizione (Sez. Riun. n. 2/2013/EL e n. 9/2013/EL) hanno precisato che l'istruttoria condotta dalla Commissione ministeriale non vincola la decisione finale intestata alla magistratura contabile, né preclude l'esercizio di autonomi poteri istruttori da parte della Corte dei conti, perché la legge ha demandato alla Commissione esclusivamente "lo svolgimento di un'attività istruttoria preliminare, restando così demarcata una netta linea di separazione dei rispettivi compiti assegnati alla Commissione e alla Sezione regionale di controllo", che, pertanto, non è vincolata a dalle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale della Commissione, disponendo dei propri ordinari poteri cognitivi ed istruttori; da questo orientamento il Collegio non ravvisa motivi per discostarsi.

Da ciò consegue che il termine previsto dal terzo comma dell'art 243-*quater* del TUEL, entro cui la Sezione regionale delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, non può avere natura perentoria, dovendosi tutt'al più ritenere che, entro il suddetto termine, la stessa debba iniziare l'esame del piano, nel corso del quale può esercitare i propri autonomi poteri istruttori.

Proprio per ovviare ad una patologica durata della procedura le Sezioni Riunite (*ex multis* n.8/2018/EL, n. 1/2017/EL n. 2/2015/EL, n. 34/2014/EL, n. 11/2014/EL e n. 3/2014/EL) hanno precisato che le valutazioni compiute dalla Commissione e della Sezione regionale in sede istruttoria, persino in sede di eventuale giudizio, in ordine alla attendibilità, congruità e sostenibilità del PRFP, devono essere necessariamente calibrate in una visione dinamica della situazione contabile dell'ente, in costante evoluzione, esercizio dopo esercizio.

Ciò premesso, questa Sezione ha proceduto alla verifica autonoma dei singoli punti rilevanti, al fine di scrutinare l'esistenza o meno di una situazione di persistente e durevole squilibrio, secondo i parametri definiti dalla giurisprudenza di questa Corte.

Come chiarito dalla sentenza SS.RR. n. 34/2014/EL «*i principi contabili degli enti locali annoverano tra i postulati del sistema di bilancio il [...] principio della congruità che "consiste nella verifica dell'adeguatezza dei mezzi rispetto ai fini stabiliti" e che, con riferimento alle entrate e alle spese, va valutata "in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali"* (Osservatorio per la finanza e la contabilità

degli enti locali del Ministero dell'interno "Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali" del 12 marzo 2008 Post. n. 61-62).

*Il giudizio di congruenza, pertanto, non implica un giudizio di perfetta sovrapposibilità tra le stime dell'Ente e dell'organo di controllo, ma di equivalenza rispetto all'obiettivo da conseguire.*

*Difatti, la relazione tra obiettivo e risultato della pianificazione è tra un elemento già esistente e certo (o che tale dovrebbe essere) dato dall'entità dello squilibrio da ripianare e una serie di elementi non ancora esistenti e sicuramente incerti dati dalle entrate da accertare e da riscuotere e dalle spese da impegnare e pagare nell'arco di un decennio, il cui risultato algebrico fornisce l'entità della manovra di riequilibrio.*

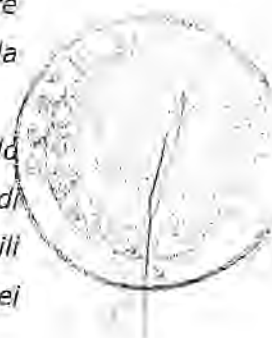
*Il Piano è incongruente se si prefigge un obiettivo inferiore rispetto a quello necessario per il riequilibrio (incongruenza dell'obiettivo) o se le previsioni di entrata e di spesa in esso contenute, a legislazione vigente, e ritenute attendibili non consentono in ogni caso il raggiungimento dell'obiettivo (incongruenza dei mezzi).*

*In definitiva, la Sezione di controllo esprime il proprio giudizio in termini di veridicità (c.d. principio della contabilità privatistica del true and fair view secondo la direttiva 78/660/CEE) e attendibilità delle previsioni (parametro normativo anche del bilancio di previsione ai sensi dell'art. 162, comma 5, del Tuel) e, di conseguenza, di sostenibilità finanziaria del riequilibrio in base alle previsioni ritenute veritiere e attendibili».*

Alla luce delle coordinate anzidette, e delle conseguenti acquisizioni istruttorie, il Collegio rassegna le sottoindicate valutazioni.

#### **A) Valutazione circa l'incongruenza dell'obiettivo: profili inerenti alla durata del Piano**

Con riferimento alla durata del Piano di riequilibrio, essa, come detto, è stata determinata dall'Ente in 7 anni per il periodo 2017-2023. Al riguardo, occorre sottolineare come ciò sia frutto della originaria deliberazione n. 53/2017 citata, nonché della deliberazione Consiliare n. 3 del 22 febbraio 2018 che ha operato la rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'articolo 1, commi 848 e 849, della legge 27 dicembre 2017 n. 205. Essi appaiono congruenti con quanto stabilito dall'art. 243-bis comma 5-bis, Tuel che correla la durata dei piani di riequilibrio al rapporto tra le passività da ripianare e l'ammontare degli impegni di cui al titolo 1 della spesa del rendiconto



dell'anno precedente a quello di deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio o dell'ultimo rendiconto approvato.

**B) Valutazione circa l'incongruenza dei mezzi: valutazione delle previsioni di entrata e di spesa in esso contenute, a legislazione vigente, e loro attendibilità o meno ai fini del raggiungimento dell'obiettivo**

Circa la natura del disavanzo, quanto alla parte corrente e quanto alla parte in conto capitale, nonché circa le singole misure del Piano, è stato chiesto all'Ente, con nota istruttoria prot. n. 5563 del 7 ottobre 2019 e successivamente confermato nell'audizione tenutasi in data 9 ottobre 2019 - come esigenza costantemente ribadita nel corso dell'intero contraddittorio allo scopo di garantire una visione prospettica e dinamica del piano e delle sue evoluzioni - di meglio indicare e quantificare le singole misure adottate, precisando il loro stato d'attuazione.

**7. La valutazione della situazione di equilibrio di bilancio**

La Sezione ritiene di muovere dalla premessa indispensabile secondo cui *"il risultato di amministrazione è parte integrante, anzi coefficiente necessario, della qualificazione del concetto di equilibrio dei bilanci"* (ex multis, Corte cost. n. 18/2019), che nella sua definizione normativa (art.186 del Tuel) viene compendiato nel fatto che *"Il risultato contabile di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi."*

*Tale risultato non comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio".*

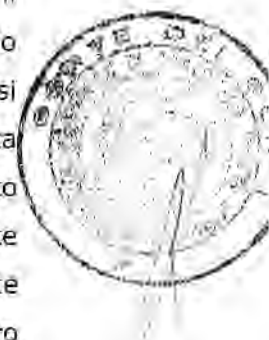
Orbene, la valutazione prospettica della situazione finanziaria dell'ente deve essere effettuata alla stregua di tale parametro e il suo scrutinio deve essere effettuato in una visione dinamica ed aggiornata della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'Ente (sez. riun. n. 8/2018/EL), valutandola cioè fino al momento di adozione della delibera della Sezione. Ciò perché il precetto dell'equilibrio è tale da imporre *"all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio"* (sentenza n. 250/2013).



### 7.1 La situazione della liquidità dell'ente

Il primo profilo da esaminare alla luce della qualificazione normativa datane dall'art. 186 del Tuel concerne la situazione di cassa dell'Ente le cui conseguenze negative determinano ricadute oltre che sulla concreta realizzabilità del Piano di riequilibrio, anche sulla tenuta a regime degli equilibri della gestione.

Con riferimento all'analisi sull'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, la Commissione riferisce che, alla richiesta di chiarimenti, l'Ente: i) ha riportato una tabella riferita agli anni 2018 e 2019 (attualizzata a marzo 2019), che darebbe evidenza della fine del ricorso all'anticipazione di tesoreria e dell'utilizzo delle somme aventi specifica destinazione (pag. 5 del riscontro istruttorio), atteso il recupero del disavanzo di amministrazione e la riorganizzazione del servizio finanziario; ii) quanto al limite dell'elevazione ai 5/12 ha dichiarato di non essersi più avvalso (dal 2017) della facoltà di elevare il limite dell'anticipazione consentita (3/12) dall'articolo 222 del TUEL a decorrere dall'anno 2017; iii) con riferimento alla richiesta di riscontro contabile con le risultanze del conto del tesoriere, l'Ente ha rinviato alle relazioni del revisore sui rendiconti 2015, 2016 e 2017, riscontrate dalla Commissione: per l'anno 2015, il riscontro con le somme vincolate è a zero come richiesto dall'applicazione del decreto legislativo 118/2011; per l'anno 2016, il mancato reintegro delle somme vincolate risulta di € 219.551,39: al riguardo la Commissione ha evidenziato come l'importo della cassa vincolata risultante dalle scritture dell'ente al 31/12/2016, pertanto, non è pari a quello risultante al Tesoriere (come da dati riportati nella relazione ministeriale, inizio pagina 9); per l'anno 2017, la Commissione riporta stralci di quanto asserito dal revisore nel parere al rendiconto, pag. 9 del verbale n. 6 del 29.04.2018, da cui si evince che *"con Determinazione n. 1 del 05/01/2018 "Determinazione della giacenza di cassa vincolata al 31 dicembre 2017, il Dr. Riccardo Natali, nominato Dirigente del Comune di Portomaggiore [...] ha accertato al 31 dicembre 2017, la sussistenza di somme giacenti presso la Tesoreria comunale con natura di entrate a destinazione vincolata pari complessivamente a € 107.975,67 dettagliate come segue [...] L'importo della cassa vincolata al 31/12/17 come sopra determinato è stato trasmesso al Tesoriere Comunale [...] nonché fornita in data 08/01/18 copia cartacea alla filiale MPS di Portomaggiore per l'adeguamento dell'importo. Il Revisore dà atto che il Tesoriere ha dato seguito alla comunicazione su citata per l'adeguamento dell'importo in data 20.02.2018. Pertanto, l'importo della cassa vincolata risultante dalle scritture dell'ente al 31/12/2017 non corrisponde a quello risultante dal conto del Tesoriere"*. Riporta inoltre la Commissione che, per quanto riferito dall'Ente, l'accesso al Fondo Anticipazioni di Liquidità (FAL) della



Cassa Depositi e Prestiti è stato effettuato in quattro *tranche*: una per l'anno 2013 e, le altre nel 2014, per un importo complessivo pari ad € 6.120.440,49. L'importo è stato utilizzato, nella quasi totalità, per il pagamento dei debiti pregressi e, per una parte residuale, di circa € 5.200,00 restituito alla stessa Cassa Depositi e Prestiti.

È da ricordare infatti che l'ingente, continuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria può ingenerare un fenomeno elusivo del divieto di cui all'art. 119, sesto comma, Cost., con rilevanti effetti distorsivi sulla tenuta degli equilibri della gestione ordinaria. Secondo la Corte costituzionale, del resto, *"la causa di finanziamento dell'anticipazione [di tesoreria] è stata ritenuta compatibile [dal sistema giuscontabile] con il divieto di cui al [precitato] art. 119 [solo] nei casi in cui l'anticipazione [stessa] sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa"* (cfr. Corte cost. sent. 188/2014, punto 3.1, del *Considerato in diritto*).

Come emerge dall'istruttoria ministeriale con la quale sono stati chiesti chiarimenti in ordine al costante ricorso all'anticipazione di cassa, l'Ente ha evidenziato quanto segue:

- ha riportato, preliminarmente, una tabella riferita agli anni 2018 e 2019 (attualizzata a marzo 2019) rappresentativa della fine del ricorso all'anticipazione di tesoreria ed all'utilizzo delle somme aventi specifica destinazione (pag. 5 del riscontro istruttorio). Tutto ciò — da quanto dichiara lo stesso Comune — in conseguenza del recupero del disavanzo di amministrazione e della riorganizzazione del servizio finanziario;

- anche riguardo al limite dell'elevazione ai 5/12, il Comune di Portomaggiore dichiara che non si è più avvalso (dal 2017) della facoltà di elevare il limite dell'anticipazione consentita (3/12) dall'articolo 222 del TUEL a decorrere dall'anno 2017;

- per quel che concerne invece la richiesta di riscontro contabile con le risultanze del conto del tesoriere, l'Ente rimanda alle relazioni del revisore sui rendiconti 2015, 2016 e 2017 che, pertanto, sono state riscontrate da questo ufficio che ne evidenzia il contenuto:

- per l'anno 2015, il riscontro con le somme vincolate è a zero come richiesto dall'applicazione del decreto legislativo 118/2011;
- per l'anno 2016, il mancato reintegro delle somme vincolate risulta di € 219.551,39.

L'importo della cassa vincolata risultante dalle scritture dell'ente al 31/12/2016, pertanto, non è pari a quello risultante al Tesoriere. Il dettaglio

degli importi costituenti la quota vincolata al 31/12/2016 fornito dal Tesoriere è il seguente:

vincolo da Cassa Depositi Prestiti	207.773,25
vincolo per mutui	7.101,91
vincolo entrate patrimoniali	4.026,17
vincolo pignoramento Metalco Srl	650,06
Totale cassa vincolata presso il Tesoriere al 31/12/2016	219.551,39

• per l'anno 2017, si riporta quanto il revisore asserisce nel parere al rendiconto, pag. 9 del verbale n. 6 del 29.04.2018, "Si evidenzia a proposito che con Determinazione n.1 del 05/01/2018 "Determinazione della giacenza di cassa vincolata al 31 dicembre 2017, il Dr. Riccardo Natali, nominato Dirigente del Comune di Portomaggiore ex art.110 Tuel dal 29/12/2017 con Decreto Sindacale n. 24 del 29/12/2017, ha accertato al 31 dicembre 2017, la sussistenza di somme giacenti presso la Tesoreria comunale con natura di entrate a destinazione vincolata pari complessivamente a 6:107.975,67 dettagliate come segue:

Mutui	7.101,91
Entrate Patrimoniali	4.026,17
Pignoramento Metalco	650,06
Trasferimenti minori	28.545,07
Trasferimenti MIUR	62.652,46
Trasferimento Regione E-R Museo	5.000,00
TOTALE	107.975,67



L'importo della cassa vincolata al 31/12/17, come sopra determinato, è stato trasmesso al Tesoriere Comunale — Sede di Trieste — da parte del Dr. Riccardo Natali con posta elettronica ordinaria del 05/01/18, nonché fornita in data 08/01/18 copia cartacea alla filiale MPS di Portomaggiore per l'adeguamento dell'importo. Il Revisore dà atto che il Tesoriere ha dato seguito alla comunicazione su citata per l'adeguamento dell'importo in data 20.02.2018. Pertanto, l'importo della cassa vincolata risultante dalle scritture dell'ente al 31/12/2017 non corrisponde a quello risultante dal conto del Tesoriere".

- l'accesso al Fondo Anticipazioni di Liquidità (FAL) della Cassa Depositi e Prestiti è stato effettuato - da quanto riferisce l'Ente - in quattro tranches: una per l'anno

2013 e le altre nel 2014 per un importo complessivo pari ad € 6.120.440,49. L'importo è stato utilizzato, per la quasi totalità, al pagamento dei debiti pregressi e per una parte residuale di circa € 5.200,00 restituito alla stessa Cassa Depositi e Prestiti.

La situazione di cassa dell'Ente al 31/12 degli ultimi tre esercizi evidenziata dal revisore al rendiconto 2017 è la seguente:

SITUAZIONE DI CASSA	2015	2016	2017
disponibilità	0	0	1.730.331,51
anticipazioni	1.182.012,73	778.179,59	
Anticipazioni Cassa DD.PP	5.812.918,24	5.768.651,23	5.614.302,10

I dati anzidetti sono stati confermati in occasione delle audizioni del 26 settembre e 9 ottobre 2019 e suffragano la convinzione che la precedente *cronica situazione di illiquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria di notevole entità, che possono diventare veri e propri finanziamenti qualora non restituite alla fine dell'esercizio di riferimento (Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR)*, appare quindi superata e, con essa, una delle principali cause di squilibrio permanente dell'ente.

Dall'istruttoria ministeriale emerge anche che *"Dall'osservazione della prima parte del risultato di amministrazione - movimentazione di cassa risultano fortemente diminuite negli ultimi 5 anni le riscossioni e di conseguenza i pagamenti. Nel primo anno di osservazione le riscossioni sono addirittura inferiori ai pagamenti significando che l'attività di incasso è insufficiente a coprire i debiti più urgenti e determinando quindi il ricorso all'anticipazione di tesoreria ed al FAL"*.

In sede di riscontro istruttorio alla Sezione, l'Ente ha prodotto i verbali dell'Organo di revisione relativi al fondo cassa nell'ultimo anno e si è quindi verificato documentalmente che il livello del fondo cassa, nell'ultimo anno, è ampiamente positivo.

Ancora, con riguardo all'andamento del fondo cassa – riscossioni – pagamenti 2017-2018, l'Ente ha precisato che:

	Anno 2017	Anno 2018
Fondo di cassa iniziale	-	1.730.331,51
<b>Riscossioni</b>	<b>20.178.797,10</b>	<b>13.883.084,85</b>
<i>di cui: competenza</i>	<i>15.720.648,76</i>	<i>9.462.154,42</i>
<i>di cui: residui</i>	<i>4.458.148,34</i>	<i>4.420.930,43</i>
<b>Pagamenti</b>	<b>18.448.465,59</b>	<b>13.648.266,15</b>
<i>di cui: competenza</i>	<i>14.454.545,81</i>	<i>8.028.284,06</i>
<i>di cui: residui</i>	<i>3.993.919,78</i>	<i>5.619.982,09</i>
Fondo di cassa finale	1.730.331,51	1.965.150,21

In relazione al grado di tempestività dei pagamenti, l'Ente ha fornito riscontro all'andamento del relativo indicatore evidenziando la seguente, positiva, evoluzione: 149,75 per l'anno 2017; 79,77 per l'anno 2018 e per il 2019 i valori trimestrali risultano, nell'ordine, 3 nel primo trimestre, -6 nel secondo trimestre e -7 nel terzo trimestre.

#### 7.1.1 Riscossione entrate

l) La Commissione ha riscontrato che il Comune di Portomaggiore ha una certa difficoltà nella riscossione delle entrate: in particolare, nell'anno 2016, le riscossioni sono complessivamente al di sotto del 50%. L'Ente imputa ciò al ritardo del pagamento del fondo di solidarietà 2016, iscritto in bilancio per € 2.035.621,22 (circostanza che fa supporre alla Commissione il ritardo dell'Ente nell'approvazione del rendiconto) mentre con riferimento al titolo III, lo scostamento si correlerebbe, riferisce il Comune, principalmente alle multe, incassate dall'Unione e non riversate al Comune (euro 175.061,71). La Commissione ha evidenziato che quanto alle riscossioni del recupero dell'evasione tributaria del triennio precedente la percentuale media complessiva si attesta attorno al 6%.

In sede di chiarimenti istruttori, il Comune ha fornito alla Sezione la seguente tabella relativa all'andamento della riscossione delle entrate risultante dai dati ufficiali per gli anni 2018 e 2019.



Entrate anno 2016		Previsione definitiva	Accertam.	Incessi	%Incessi su Accertam.
Titolo I	CMP	6.401.460,08	6.505.902,19	5.527.412,28	84,96%
	RS	2.379.366,83	2.379.366,73	1.296.567,87	54,49%
	TOT	8.780.826,91	8.885.267,92	6.823.980,15	76,80%
Titolo II	CMP	710.680,77	682.666,10	653.092,08	95,67%
	RS	59.074,54	59.074,54	50.809,64	86,01%
	TOT	769.755,31	741.740,64	703.901,72	94,90%
Titolo III	CMP	2.642.024,00	2.494.780,08	1.503.901,14	60,28%
	RS	4.001.381,26	3.956.917,10	2.615.855,93	66,08%
	TOT	6.643.405,26	6.451.697,18	4.119.757,07	63,84%
Titolo IV	CMP	1.910.260,43	1.140.765,94	791.134,61	69,35%
	RS	101.466,85	89.332,69	10.851,51	10,92%
	TOT	1.911.726,28	1.240.118,63	801.986,12	64,67%
Titolo V	CMP	400.000,00	-	-	100,00%
	RS	0	-	-	100,00%
	TOT	400.000,00	-	-	100,00%
Titolo VI	CMP	0	-	-	100,00%
	RS	816.983,39	773.664,74	442.036,25	57,14%
	TOT	816.983,39	773.664,74	442.036,25	57,14%
Titolo VII	CMP	4.000.000,00	-	-	100,00%
	RS	0	-	-	100,00%
	TOT	4.000.000,00	-	-	100,00%
Titolo IX	CMP	2.222.500,00	988.830,75	986.614,31	99,78%
	RS	30.756,66	26.928,92	4.809,23	17,86%
	TOT	2.253.256,66	1.015.759,67	991.423,54	97,60%
TOTALE TITOLI	CMP	18.188.905,28	11.812.965,06	9.462.164,42	80,10%
	RS	7.389.027,53	7.297.283,72	4.420.930,43	60,58%
	TOT	25.575.932,81	19.110.248,78	13.883.084,85	72,65%

Entrate anno 2019 (al 07/10/2019)		Previsione definitiva	Accertam.	Incessi	%Incessi su Accertam.
Titolo I	CMP	6.370.886,98	5.677.791,48	3.112.618,19	54,82%
	RS	2.081.287,77	2.056.818,44	727.385,81	35,36%
	TOT	8.432.173,75	7.734.609,92	3.840.004,00	49,65%
Titolo II	CMP	699.734,47	636.889,89	524.801,07	82,14%
	RS	37.838,92	37.839,92	21.574,02	57,02%
	TOT	737.573,39	676.728,61	546.375,09	80,74%
Titolo III	CMP	2.857.168,17	1.641.816,86	1.032.004,59	62,88%
	RS	2.333.940,11	2.330.948,16	757.366,48	32,49%
	TOT	4.991.108,28	3.972.765,02	1.789.371,07	45,04%
Titolo IV	CMP	9.339.686,75	5.052.226,90	1.351.706,95	26,70%
	RS	438.132,51	438.132,51	-	0,00%
	TOT	6.777.719,26	5.500.369,41	1.351.706,95	24,57%
Titolo V	CMP	0	-	-	100,00%
	RS	0	-	-	100,00%
	TOT	0	-	-	100,00%
Titolo VI	CMP	0	-	-	100,00%
	RS	331.628,49	331.628,48	117.090,17	35,31%
	TOT	331.628,49	331.628,48	117.090,17	35,31%
Titolo VII	CMP	3.000.000,00	-	-	100,00%
	RS	0	-	-	100,00%
	TOT	3.000.000,00	-	-	100,00%
Titolo IX	CMP	2.172.500,00	1.050.711,95	777.609,18	74,01%
	RS	24.336,13	24.336,13	2.771,83	11,39%
	TOT	2.196.836,13	1.075.048,08	780.381,01	72,59%
TOTALE TITOLI	CMP	21.236.875,37	14.071.436,88	6.798.739,98	48,32%
	RS	5.227.163,93	5.219.702,64	1.628.188,31	31,15%
	TOT	26.467.039,30	19.291.139,52	8.424.928,29	43,67%

Una volta acclarato che il principale fattore di crisi del bilancio appare in fase di progressivo superamento, occorre conseguentemente verificare in chiave dinamica, come da indicazioni della citata delibera Sezione Autonomie, se la situazione di illiquidità, sia riproducibile nel futuro per via di una eventuale *sovrastima dell'attivo con crediti di dubbia esazione e/o sforniti di idoneo titolo, nonché da un non accurato riaccertamento ordinario dei residui - che impedisce il regolare adempimento delle obbligazioni con il ricorso ai mezzi ordinari.*

Infatti, il ricorso al piano di riequilibrio, (...), non si esaurisce in un mero piano di estinzione rateizzata dei debiti in un esteso arco di tempo, ma principalmente nell'adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi dei debiti, misure che devono incidere maggiormente nei primi anni previsti dal piano per poi stabilizzarsi negli anni successivi. Si deve cioè dimostrare di poter garantire in prospettiva un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo. (Deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR).

Non è fuor di luogo ricordare nuovamente che le Sezioni riunite in speciale composizione hanno evidenziato la necessità di una valutazione "dinamica dei profili contabili che sostengono il piano" (sentenze nn. 8/2018, 2/2015, 34/2014). Tale criterio di dinamicità vuole rendere conto della possibilità che, nelle more delle valutazioni istruttorie della Commissione e della decisione della Sezione regionale, possono intervenire variazioni – che si riflettono sulla situazione di squilibrio originariamente rappresentata dall'Ente – idonee a determinare un miglioramento, o un peggioramento, della stessa e, quindi, un adattamento del percorso di riequilibrio (Corte dei conti, Sezione Autonomie, deliberazione n. 5/SEZAUT/2018/INPR).

Con riferimento all'analisi sull'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, la Commissione riferisce che, alla richiesta di chiarimenti, l'Ente: i) ha riportato una tabella riferita agli anni 2018 e 2019 (attualizzata a marzo 2019), che darebbe evidenza della fine del ricorso all'anticipazione di tesoreria e dell'utilizzo delle somme aventi specifica destinazione (pag. 5 del riscontro istruttorio), atteso il recupero del disavanzo di amministrazione e la riorganizzazione del servizio finanziario; ii) quanto al limite dell'elevazione ai 5/12 ha dichiarato di non essersi più avvalso (dal 2017) della facoltà di elevare il limite dell'anticipazione consentita (3/12) dall'articolo 222 del TUEL a decorrere dall'anno 2017; iii) con riferimento alla richiesta di riscontro contabile con le risultanze del conto del tesoriere, l'Ente ha rinviato alle relazioni del revisore sui rendiconti 2015, 2016 e 2017, riscontrate dalla Commissione: per l'anno 2015 il riscontro con le somme vincolate è a zero come richiesto dall'applicazione del decreto legislativo 118/2011; per l'anno 2016 il mancato reintegro delle somme vincolate risulta di € 219.551,39; al riguardo la Commissione ha evidenziato come l'importo della cassa vincolata risultante dalle scritture dell'ente al 31/12/2016, pertanto, non è pari a quello risultante al Tesoriere (come da dati riportati nella relazione ministeriale, inizio pagina 9); per l'anno 2017, la Commissione riporta stralci di quanto asserito dal revisore nel parere al rendiconto pag. 9 del verbale n. 6 del 29.04.2018 da cui si evince che "con Determinazione n. 1 del 05/01/2018 "Determinazione della giacenza di cassa vincolata al 31 dicembre 2017, il Dr.



*Riccardo Natali, nominato Dirigente del Comune di Portomaggiore [...] ha accertato al 31 dicembre 2017, la sussistenza di somme giacenti presso la Tesoreria comunale con natura di entrate a destinazione vincolata pari complessivamente a € 107.975,67 dettagliate come segue [...] L'importo della cassa vincolata al 31/12/17, come sopra determinato, è stato trasmesso al Tesoriere Comunale [...] nonché fornita in data 08/01/18 copia cartacea alla filiale MPS di Portomaggiore per l'adeguamento dell'importo. Il Revisore dà atto che il Tesoriere ha dato seguito alla comunicazione su citata per l'adeguamento dell'importo in data 20.02.2018. Pertanto l'importo della cassa vincolata risultante dalle scritture dell'ente al 31/12/2017 non corrisponde a quello risultante dal conto del Tesoriere". Riporta inoltre la Commissione che, per quanto riferito dall'Ente, l'accesso al Fondo Anticipazioni di Liquidità (FAL) della Cassa Depositi e Prestiti è stato effettuato in quattro tranches: una per l'anno 2013 e, le altre nel 2014, per un importo complessivo pari ad € 6.120.440,49. L'importo è stato utilizzato per la quasi totalità per il pagamento dei debiti pregressi e per una parte residuale di circa € 5.200,00 restituito alla stessa Cassa Depositi e Prestiti.*

Nondimeno, la acquisizione documentale effettuata in ordine agli esercizi 2018 e 2019, con particolare riguardo ai verbali di verifica di cassa prodotti dall'organo di revisione, consente di effettuare, nei termini più sopra riportati, una prognosi favorevole in ordine al superamento delle criticità anzidette

## **7.2 L'andamento dei residui**

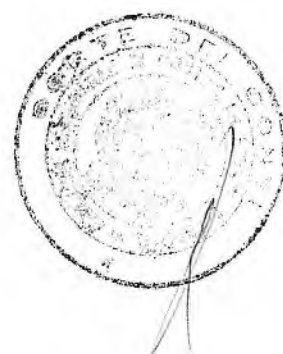
Con riferimento alla seconda voce contemplata dall'art. 186 del Tuel, ovvero i residui attivi e passivi, va sottolineato, come descritto in fatto, che la Commissione rileva che dai documenti inoltrati dall'Ente, per il triennio precedente (2014-2016), consta una scarsa capacità di realizzo/smaltimento dei residui attivi (valore medio complessivo inferiore al 30 %) mentre migliora lo smaltimento dei residui passivi con un valore medio complessivo superiore al 50%. I residui attivi, alla data del 31.12.2016, sono pari ad euro 8.547.135,74 e, residui passivi, ad euro 6.341.589,14 riscontrati con quanto riportato nello stesso consuntivo 2016 registrato in BDAP.

In sede di acquisizione istruttoria da parte di questa Sezione, si è rilevato, come sottolineato nella parte in fatto, che lo smaltimento dei residui ha avuto un andamento significativo rappresentato come segue.

	2014	2015	2016	2017	2018
Residui attivi da riportare- Rendiconto	12.601.527,13	12.623.367,90	8.547.135,74	7.389.027,53	5.227.163,93



L'Ente ha inoltre precisato che, alla data del 26 settembre 2019, l'importo dei residui attivi ante 2019 (di cui al rendiconto 2018) da incassare ammonta a euro 3.597.598,34 ed ha fornito l'elenco dei residui attivi riportati al rendiconto consuntivo 2018, distinti per tipologie di entrata, per anno di formazione e con evidenziazione delle quote accantonate a FCDE (sotto riportato); ciò al fine di fornire indicazioni circa l'esigibilità di crediti risalenti iscritti in bilancio per verificare l'effettiva tenuta degli equilibri di bilancio.



Capitolo	Descrizione capitolo	Anno	Somme di importo mantenuto	ACQUISIZIONI IN C/DE AL 31/12/2017	NOTE
10000021	ICI - Recupero evasione	2012	112.240,19 €		
		2013	40.045,61 €		
		2014	151.085,15 €		
		2015	1.893,41 €		
		2016	9.503,67 €		
10000021 Totale			336.768,45 €	319.469,39	
10000022	Imposta Unica Comunale I.U.C. - IMU ORDINARIA	2018	32.154,11 €		
10000022 Totale			32.154,11 €		
10000023	Imposta Unica Comunale I.U.C. - TASI ORDINARIA	2017	5.166,73 €		
10000023 Totale			5.166,73 €		
10000024	IMU - IMU Recupero evasione	2014	97.552,49 €		
		2015	153.141,35 €		
		2016	230.016,22 €		
		2017	249.919,80 €		
		2018	352.839,30 €		
10000024 Totale			1.083.469,17 €	1.002.739,44	
10000025	Irc - Irc Recupero evasione	2017	8.667,78 €		
		2018	6.532,00 €		
10000025 Totale			15.199,78 €	6.838,46	
10000050	Adizionale con le IRPE	2018	586.964,50 €		
10000050 Totale			586.964,50 €		
10000055	Imposta comunale sulla pubblicità	2016	888,31 €		
10000055 Totale			888,31 €	538,31	
10000070	Tassa occupazione spazi ed aree pubbliche	2014	59,42 €		
		2015	1.126,30 €		
10000070 Totale			1.176,72 €	722,11	
20000100	Rimborsi erogati dallo Stato per spese uffici giudiziari	2018	716,16 €		
20000100 Totale			716,16 €		
20000310	Trasferimenti da AUSL per servizi sociali	2018	8.000,00 €		
20000310 Totale			8.000,00 €		
20000321	Trasferimenti da Comuni per interventi gestione reti gas	2016	1.513,92 €		
20000321 Totale			1.513,92 €		
20000326	Trasferimenti da Comuni per compartecipazione spese Unione	2013	6.750,98 €		
20000326 Totale			6.750,98 €		
20000331	Trasferimenti da Comuni per progetti Piani di zona	2018	20.647,00 €		
20000331 Totale			20.647,00 €		
20000333	Trasferimenti da Comuni per programmi finalizzati Piani di zona	2018	210,86 €		
20000333 Totale			210,86 €		
30000410	Proventi servizio refezione scolastica (rilevante ai fini IVA)	2012	39.773,30 €		
		2013	28.506,51 €		
		2014	18.284,76 €		
		2015	40.929,24 €		
		2016	38.343,08 €		
		2017	42.943,97 €		
		2018	30.071,86 €		
30000410 Totale			234.552,52 €	163.290,16	
30000430	Proventi servizio trasporto alunni (rilevante ai fini IVA)	2012	9.512,30 €		
		2013	3.466,45 €		
		2014	1.446,45 €		
		2015	2.038,25 €		
		2016	3.931,97 €		
		2017	6.678,95 €		
		2018	3.492,69 €		
30000430 Totale			33.587,06 €	29.077,41	
30000480	Proventi asilo nido	2013	3.772,11 €		
		2014	1.951,74 €		
		2015	2.514,82 €		
		2016	965,00 €		
		2017	989,00 €		
		2018	1.889,00 €		
30000480 Totale			11.564,67 €	5.322,42	
30000496	Sanzioni amministrative e pecuniarie per infrazioni CDS	2014	577,66 €		
		2015	112.218,33 €		
		2016	131.255,07 €		
		2017	161.668,79 €		
		2018	204.835,06 €		
30000496 Totale			609.954,91 €	516.637,06	
30000497	Sanzioni per infrazioni a regolamenti ed ordinanze	2015	500,00 €		
		2018	413,40 €		
30000497 Totale			913,40 €	723,62	
30000498	Sanzioni amministrative per infrazioni al CDS - gestione associata ante 2015 - Una tantum	2017	113.446,79 €		Molto no accantonamento al CDE: 113.446,79 acc. 24/2/2017 rimborso da Incassato da Comune di Argenta tramite periti CDS - già incassato da Argenta
30000498 Totale			113.446,79 €		
30000499	Sanzioni per infrazioni CDS - recupero arretrati	2013	18.571,85 €		
		2016	2.982,64 €		
		2018	149.814,40 €		
		2017	80.000,00 €		
30000499 Totale			251.368,89 €	218.606,03	Incassati a fine anno 2019
30000500	Canone concessione rete e servizio gas (rilevante ai fini IVA)	2018	236.271,81 €		
30000500 Totale			236.271,81 €		
30000520	IRU Immobili	2013	976,05 €		
		2014	1.939,47 €		
		2016	1.607,87 €		
		2018	1.767,28 €		
30000520 Totale			6.350,67 €	3.400,44	
30000530	Canone occupazione spazi ed aree pubbliche	2015	3.142,77 €		
		2017	3.040,04 €		
		2018	12.259,34 €		
30000530 Totale			18.442,15 €	10.997,65	
30000550	Canoni concessioni demaniali e rimborso spese relative all'esercizio di attività economiche (rilevante ai fini IVA)	2016	91,52 €		
		2017	732,16 €		
		2018	1.647,16 €		
30000550 Totale			2.470,84 €	1.735,71	
30000570	Concessioni in uso suolo e strutture demaniali (rilevante ai fini IVA)	2013	831,18 €		
		2014	12.962,36 €		
		2015	11.734,47 €		
		2016	17.248,10 €		
		2017	16.318,25 €		
		2018	8.657,22 €		
30000570 Totale			65.951,60 €	18.929,82	CDE richiesto su 17.151,60 di residui in quanto 48.800 oggetto di nota di transazione con Versafone spa e Incassati il 08.04.2019
30000584	Canoni concessioni su patrimonio immobiliare indisponibile (edifici) (rilevante Iva)	2017	4.006,48 €		
		2018	1.647,89 €		
30000584 Totale			5.654,37 €		
30000670	Rimborso da Stato Elezioni	2018	3,95 €		

3000070 Totale			3,95 €	
30000701	Rimborso per personale comandato	2018	149,47 €	
30000701 Totale			149,47 €	
30000708	Rimborso complessivo per spese personale comandato in Unione dei Comuni	2018	193.262,00 €	
30000708 Totale			193.262,00 €	
30000720	Indennizzi assicurativi a seguito di sinistri beni immobili	2014	1.064,60 €	
		2018	2.666,03 €	
30000720 Totale			3.730,63 €	2.871,24
30000730	Rimborsi diversi	2012	314,40 €	
		2013	4.068,49 €	
		2014	5.543,36 €	
		2015	12.173,09 €	
		2016	2.621,74 €	
		2017	4.116,40 €	
		2018	14.348,81 €	
30000730 Totale			43.166,20 €	16.144,84
30000732	Proventi dai servizi comunali (NU - rilevante ai fini IVA) - Fatture a Soggetto gestore servizio smaltimento rifiuti per servizi fatti dal Comune e inserite nel PEF delle tariffe	2017	84.200,00 €	
		2018	116.688,68 €	
30000732 Totale			200.888,68 €	
30000734	Rimborsi rate mutui da Provincia	2018	49.652,61 €	
30000734 Totale			49.652,61 €	
30000740	Rimborsi diversi riguardanti gestione settore TUA - rimborsi da altri enti o associazioni per utilizzo locali comunali	2015	1.947,00 €	
		2016	14.333,56 €	
		2017	9.897,34 €	
		2018	9.890,40 €	
30000740 Totale			35.868,30 €	5.402,16
30000744	Rimborso da Unione dei Comuni per spese di funzionamento	2013	2.190,00 €	
		2018	43.500,00 €	
30000744 Totale			45.690,00 €	
30000761	Concorso spese Agenzia d'ambito Ambiente da ente partecipata (rilevante ai fini IVA)	2017	23.653,59 €	
		2018	19.189,50 €	
30000761 Totale			42.843,09 €	
30000770	Concorso spese gestione canile	2018	32.811,46 €	
30000770 Totale			32.811,46 €	
30000780	IVA per attività commerciale reincamerata	2018	3.589,21 €	
30000780 Totale			3.589,21 €	
30000805	Risarcimento una tantum da sentenze	2015	72.492,68 €	
		2016	16.280,75 €	
30000805 Totale			88.773,43 €	
40000845	Trasferimenti da Stato per realizzazione opere pubbliche	2017	5.271,23 €	
		2018	349.651,33 €	
40000845 Totale			354.922,56 €	
40000868	Trasferimenti da Comuni per opere pubbliche- stralcio residui da incassare	2015	15.000,00 €	
40000868 Totale			15.000,00 €	
40000886	Proventi oneri concessori per permessi a costruire	2017	73,31 €	
40000886 Totale			73,31 €	
40000910	Riscossione di crediti	1999	45.692,14 €	
40000910 Totale			45.692,14 €	
40000925	Trasferimenti da altri Enti per compartecipazione spese Unione	2013	3.929,86 €	
		2015	18.514,64 €	
40000925 Totale			22.444,50 €	
50000935	Accesso al Fondo relativo progettualità	2016	37.507,90 €	
50000935 Totale			37.507,90 €	
50000940	Mutui per fin. realizzazione opere pubbliche altri istituti di credito a t.t. - TUA - Manutenzione patrimonio e realizzazione nuove opere (PO2)	1986	0,01 €	
		1988	29.320,16 €	
		1992	19.691,84 €	
		1993	2.597,52 €	
		1994	11.465,34 €	
		1995	55.134,43 €	
		1996	12.726,80 €	
		1998	29.784,74 €	
		2003	8.451,69 €	
		2009	5.687,62 €	
		2012	26.565,59 €	
		2015	19.567,99 €	
		2016	73.018,86 €	
50000940 Totale			294.020,59 €	
60001200	Rimborso spese per servizi in conto terzi (S 40002930)	2012	2.025,40 €	
		2013	2.024,68 €	
		2014	35,50 €	
		2015	296,11 €	
		2016	319,00 €	
		2017	319,00 €	
		2018	548,50 €	
60001200 Totale			5.568,19 €	
60001210	Rimborso per esecuzioni d'ufficio urgenti e contingibili (S 40002940)	2010	7.200,00 €	
60001210 Totale			7.200,00 €	
60001211	Rimborso spese per contributo reg.le frontisti Progetto Asse 3 (colleg. a cap. 5. 60001211)	2009	9.900,00 €	
60001211 Totale			9.900,00 €	
60001220	Rimborso di anticipazione di fondi per il servizio Economato (S 40002950)	2018	1.667,94 €	
60001220 Totale			1.667,94 €	
Totale complessivo			5.227.764,93 €	2.323.446,37 €

FCDE calcolato su 22.500,75 di residui in quanto 20.685,54 relativi a rimborsi da Unione dei Comuni non soggetti ad accantonamento a FCDE

Accantonati in Avanzo a fronte di procedimenti giudiziari ancora in corso

Entrata da piano cessione alloggi IACP da gestore ACER Ferrara - verificato titolo giuridico giusta comunicazione ACER 22-05-2017



Infine, in risposta a specifica richiesta della Sezione, il Comune ha fornito il dato relativo al rapporto tra i residui attivi (depurati del FCDE) e passivi, per l'anno 2018 che corrisponde al 92,03%.

### 7.3 Il fondo pluriennale vincolato

Circa il fondo pluriennale vincolato va sottolineato, come descritto in fatto che la Commissione ha menzionato i richiami effettuati in sede di rendiconto 2015 tra cui la mancata corrispondenza fra fondo pluriennale vincolato risultante dall'operazione di riaccertamento dei residui.

In sede di acquisizione istruttoria, l'Ente ha precisato che, con l'approvazione del riaccertamento ordinario dei residui anno 2018, si è determinato il fondo pluriennale vincolato di spesa dell'anno 2018, pari a euro 1.411.293,36, la cui composizione è la seguente:

MISSIONI E PROGRAMMI	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2017	Spese impegnate negli esercizi precedenti e imputate all'esercizio 2018 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuate nel corso dell'esercizio 2018 (cd. accensione di impegni)	Riaccertamento degli impegni di cui alla lettera b) effettuate nel corso dell'esercizio 2018 (cd. economie di impegni) su impegni pluriennali finanziati dal FVV e imputati agli esercizi successivi a 2018	Quota del fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2017 rinvia all'esercizio 2019 e successivi	Spese impegnate nell'esercizio 2018 con imputazione all'esercizio 2019 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2018 con imputazione all'esercizio 2020 e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Spese impegnate nell'esercizio 2018 con imputazione a esercizi successivi a quelli considerati nel bilancio pluriennale e coperte dal fondo pluriennale vincolato	Fondo pluriennale vincolato al 31 dicembre dell'esercizio 2018
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e) = (a)-(b)-(c)	(f)	(g)	(h)	(i) = (d)+(f)+(g)+(h)
<b>01 MISSIONE 1: Servizi istituzionali, generali e di gestione</b>									
02 Segreteria generale	157.592,43	157.592,43	0,00	0,00	0,00	123.338,61	0,00	0,00	123.338,61
03 Sezione economiz. finanziaria, programmazione, investimenti	7.314,61	7.314,61	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
05 Sezione dei beni (materiali e strumentali)	8.025,06	8.025,06	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
06 Ufficio tecnico	231.058,72	231.058,72	0,00	0,00	0,00	1270.615,11	0,00	0,00	1.270.615,11
07 Organi istituzionali	12.700,89	12.700,89	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
07 Dipomi e consultazioni popolari - Anagrafe e stato civile	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	1.935,64	0,00	0,00	1.935,64
<b>TOTALE MISSIONE 1: Servizi istituzionali, generali e di gestione</b>	<b>416.641,62</b>	<b>416.641,62</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.395.253,36</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.395.253,36</b>
<b>04 MISSIONE 4: Istruzione e diritto allo studio</b>									
02 Altri ordini di istruzione non universitari	14.535,36	14.535,36	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE MISSIONE 4: Istruzione e diritto allo studio</b>	<b>14.535,36</b>	<b>14.535,36</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>06 MISSIONE 6: Politiche giovanili, sport e tempo libero</b>									
01 Sport e tempo libero	23.072,55	23.072,55	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>TOTALE MISSIONE 6: Politiche giovanili, sport e tempo libero</b>	<b>23.072,55</b>	<b>23.072,55</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>12 MISSIONE 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia</b>									
02 Interventi per l'infanzia e, minori e per gli asili	1.500,00	1.061,44	438,56	0,00	0,00	7.000,00	0,00	0,00	7.000,00
03 Interventi per le famiglie	7.469,14	6.253,40	1.215,74	0,00	0,00	9.000,00	0,00	0,00	9.000,00
<b>TOTALE MISSIONE 12: Diritti sociali, politiche sociali e famiglia</b>	<b>8.969,14</b>	<b>7.314,84</b>	<b>1.654,30</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>16.000,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>16.000,00</b>
<b>TOTALE</b>	<b>463.218,67</b>	<b>461.564,37</b>	<b>1.654,30</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.411.293,36</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>1.411.293,36</b>

Il Comune ha inoltre specificato che il fondo pluriennale vincolato di spesa al 31 dicembre 2018 costituisce entrata nell'esercizio 2019 ed è così distinto:

FVP 2018		importo
<b>SPESA CORRENTE</b>	141.274,25	
<i>di cui:</i>		
<i>salario accessorio e premiante</i>		123.338,61
<i>trasferimenti correnti</i>		
<i>incarichi a legoli</i>		
<i>altri incarichi</i>		
<i>altre spese finanziate da entrate vincolate di parte corrente</i>		17.935,64
<i>altro:</i>		
<b>TOTALE SPESA CORRENTE</b>		141.274,25
<b>SPESA IN CONTO CAPITALE</b>		1.270.019,11
<b>TOTALE FPV 2017</b>		1.411.293,36

L'alimentazione del fondo pluriennale di parte corrente è la seguente:

	2018
<b>Fondo pluriennale vincolato corrente accantonato al 31.12</b>	<b>141.274,25</b>
- di cui FPV alimentato da entrate vincolate accertate in c/competenza	0
- di cui FPV alimentato da entrate libere accertate in c/competenza per finanziare i soli casi ammessi dal principio contabile ** (salario accessorio del personale)	123.338,61
- di cui FPV alimentato da entrate libere accertate in c/competenza per finanziare i casi di cui al punto 5.4a del principio contabile 4/2***	0
- di cui FPV alimentato da entrate vincolate accertate in anni precedenti	17.935,64
- di cui FPV alimentato da entrate libere accertate in anni precedenti per finanziare i soli casi ammessi dal principio contabile	0
- di cui FPV da riaccertamento straordinario	0



L'alimentazione del fondo pluriennale di parte capitale è la seguente:

	2018
<b>Fondo pluriennale vincolato c/capitale accantonato al 31.12</b>	<b>1.270.019,11</b>
☐ di cui FPV alimentato da entrate vincolate e destinate investimenti accertate in c/competenza	1.270.019,11
☐ di cui FPV alimentato da entrate vincolate e destinate investimenti accertate in anni precedenti	0
☐ di cui FPV da riaccertamento straordinario	0

L'Ente ha infine fornito il dettaglio degli impegni 2019 finanziati dal FPV di spesa 2018.

## **8. L'analisi delle singole componenti dinamiche del risultato di amministrazione**

Una volta chiarito l'andamento del principale saldo della contabilità finanziaria, ovvero del risultato di amministrazione, l'attenzione della Sezione si è spostata sulle singole componenti in chiave dinamica del risultato di amministrazione.

### **8.1 risultato di amministrazione e risultato di gestione**

Quanto al risultato di gestione, la Commissione ha rilevato che "l'Ente fornisce i dati positivi del risultato di gestione del triennio precedente 2014-2016 che, tuttavia, presenta un risultato negativo nel 2015 e 2016 se si considera la cassa ovvero le riscossioni ed i pagamenti. Nell'istruttoria ministeriale è stato chiesto di fornire elementi di chiarimento riguardo l'applicazione dell'avanzo di amministrazione non vincolato per l'anno 2015 [...] e per l'anno 2016 [...]. In risposta all'istruttoria ministeriale il Comune di Portomaggiore fornisce coerentemente la medesima spiegazione del paragrafo riferito agli equilibri, ovvero: avanzo applicato € 78.000 a cui è sottratto la quota di disavanzo da recuperare pari ad € 41.894,19 e, pertanto utilizzo effettivo della rimanente parte di € 36.105,81. Per quel che riguarda l'utilizzo per l'anno 2016, invece scompone l'importo di € 615.886,05 nel seguente modo: 152.875,00 importo erroneamente inserito dal precedente responsabile finanziario poi stornato in sede di rendiconto 2016; € 2.916,80 derivante da riaccertamento dei residui 2015 per pagamento legale; € 44.412,56 avanzo vincolato 2015 per compensi in favore dei dirigenti e segretario generale; € 165.682,29 avanzo vincolato 2015 derivante da credito con CDP SpA per il quale non erano ancor concluse le procedure di gara; € 250.000,00 per vincoli attribuiti dall'Ente per passività potenziali per eventuale procedura espropriativa".

In sede di acquisizione istruttoria da parte di questa Sezione, il Comune ha confermato quanto già riferito alla commissione ministeriale, precisando la corretta composizione del risultato di amministrazione e del risultato di gestione.

### **8.2 Equilibri di bilancio di parte corrente e di parte capitale**

L'analisi effettuata dalla Sezione ha riguardato altresì gli equilibri di bilancio di parte corrente e di parte capitale.

In sede di istruttoria ministeriale, l'Ente ha fatto presente che per l'anno 2015 è stato utilizzato per l'equilibrio di parte corrente la somma di euro 36.105,81 quale "Utilizzo avanzo di amm.ne applicato alla spesa corrente (+)

ovvero copertura disavanzo (-) (F)" è ottenuto dal seguente calcolo: avanzo applicato (CC 28/2015) pari ad euro 78.000, da cui detrarre la quota di disavanzo per euro 41.894,19. In riferimento all'anno 2016, l'Ente ribadisce la errata determinazione dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione nell'equilibrio di parte corrente per € 152.875,00 ma non fornisce alcuna spiegazione riguardo all'applicazione dell'avanzo nell'equilibrio di parte capitale 2016 e 2017 rispettivamente per € 415.682,29 e 106.000,00.

La Sezione, in sede istruttoria, ha chiesto i dati degli equilibri di bilancio relativi all'anno 2018 e 2019 dai quali si ricava l'avvenuto rispetto dell'equilibrio, osservato in particolare senza intaccare, con poste straordinarie (ed in particolare con le alienazioni) gli equilibri di parte corrente.

### 9. Composizione del disavanzo

La analisi effettuata dal Collegio non poteva ovviamente prescindere dalla verifica della composizione del disavanzo complessivo, e della concreta fattibilità del conseguente successivo recupero nella ipotesi di piano di riequilibrio, sulla base delle misure programmate e intraprese.

Ciò premesso, in sede istruttoria, l'Ente ha ribadito alla Sezione che - a fronte della massa passiva accertata a seguito del rendiconto 2016, comprensiva di disavanzi e debiti fuori bilancio, che ammonta ad euro 6.653.242,87 - il disavanzo rimodulato è rappresentato secondo lo schema che segue:

Disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui ex art. 3, co. 7, del d.lgs. 118/2011 (ripiano triennale decorrenza dall'anno 2015 - quota costante € 41.894,19)	€ 1.214.931,63
Disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui ex art. 1, co. 848, legge 205/2017 (ripiano in ventisette anni decorrenza dall'anno 2018 - quota costante € 119.958,91)	€ 3.238.890,53
Disavanzo 2016 (post rimodulazione)	€ 1.866.272,69
<b>TOTALE DISAVANZO in PRFP rimodulato (A)</b>	<b>€ 1.866.272,69</b>
Debiti Fuori Bilancio (B)	€ 333.148,02
<b>Totale da ripianare nel PRFP rimodulato (dal 2017 al 2023) (C) = (A)+(B)</b>	<b>€ 2.199.420,71</b>

Inoltre, sempre dalle acquisizioni istruttorie, il piano di recupero complessivo del disavanzo così come accertato in sede di rendiconto 2016, in relazione al piano di riequilibrio pluriennale finanziario rimodulato, risulta il seguente:

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Termine ripiano	
Disavanzo proveniente dal riaccertamento straordinario dei residui 2015 pari ad euro (al 31.12.2016) 1.214.331,53 (CC 2/2016)	Disavanzo residuo	€ 1.214.951,63	€ 1.131.143,25	€ 1.089.249,05	€ 1.047.354,87	€ 1.005.460,85	€ 963.566,286	€ 921.672,30	2044	
	Quota ripiano per anno	€ 63.786,56	€ 41.894,19	€ 41.894,19	€ 41.894,19	€ 41.894,19	€ 41.894,19	€ 41.894,19		
Disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui accertato ai sensi dell'art. 1, co. 848, della Legge n.205 del 27.12.2017 pari ad euro (al 01.01.2018) 3.238.850,53 (CC 3/2018)	Disavanzo residuo	—	€ 3.238.850,53	€ 3.118.931,62	€ 2.968.972,71	€ 2.879.013,80	€ 2.758.054,85	2.638.055,88	2044	
	Quota ripiano per anno	—	€ 119.958,91	€ 119.958,91	€ 119.958,91	€ 119.958,91	€ 119.958,91	€ 119.958,91		
Disavanzo oggetto di PRFP 2017-2023 e complessivi euro 2.199.420,71	Ripiano Disavanzo di amministrazione oggetto di PRFP ex art. 248 bis TUEL da ripianare € 1.866.272,69									
	Disavanzo residuo	€ 1.866.272,69	€ 1.281.272,69	€ 968.756,65	€ 655.240,02	€ 345.566,03	€ 210.297,06	€ 99.702,57	2023	
	Quota ripiano per anno	€ 585.000,00	€ 372.516,03	€ 252.516,64	€ 309.679,99	€ 136.262,97	€ 110.594,49	€ 99.702,57		
	Ripiano Debiti fuori bilancio oggetto di PRFP ex art. 243 bis TUEL da ripianare: € 333.148,02									
	Disavanzo residuo	€ 333.148,02	€ 310.623,35	€ 246.098,68	€ 185.574,01	€ 123.049,34	€ 87.524,67	€ 52.000,00		
	Quota ripiano per anno									
	€ 22.524,67	€ 62.524,67	€ 62.524,67	€ 62.524,67	€ 35.524,67	€ 35.524,67	€ 52.000,00			

## 9.1 Debiti fuori bilancio

Nel corso dell'istruttoria ministeriale è emerso che il comune di Portomaggiore ha rappresentato che gli unici debiti fuori bilancio sono relativi all'anno 2017 e rientrano nella fattispecie di cui all'articolo 194, comma 1, lett. e), del TUEL per un importo complessivo pari ad € 333.148,02. L'Ente ha anche precisato che non ricorre la fattispecie della tabella 9.2 riferita all'evoluzione storica delle sentenze esecutive.

Inoltre, la Commissione, oltre ad evidenziare che il riconoscimento dei debiti fuori bilancio è avvenuto appena dopo, ma nella stessa data, della adesione dell'Ente alla procedura di riequilibrio, ha chiesto di avere le delibere di riconoscimento relative alla realizzazione e manutenzione del sistema di videosorveglianza e l'acquisizione di un lotto di terreno per un importo rispettivamente di € 198.000,00 e di € 135.148,02, la cui spesa non risultava correttamente contabilizzata, nonché le dichiarazioni dei dirigenti responsabili circa la sussistenza del debito e l'utilità ed arricchimento per l'Ente, e darne evidenza nel PRFP con i relativi pagamenti.

In proposito, l'Ente, allegando quanto richiesto, ha precisato che, effettivamente, il ripiano dei pagamenti per gli anzidetti debiti fuori bilancio riconosciuti sarebbe avvenuto con un piano parallelo a quello evidenziato nel PRFP (pag. 60) ma nel corso del 2018 e da ultimo nel 2019 sono stati effettuati tutti i pagamenti e, pertanto, attualmente, tali debiti risultano estinti.

Per quel che riguarda, invece, lo stato del contenzioso, l'Ente ha

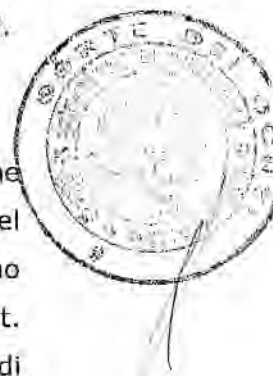


rappresentato che in sede di rendiconto 2018 è stato effettuato un puntuale riscontro dall'ufficio competente, il cui esito è stato inviato alla Commissione: ivi emergono le porzioni degli accantonamenti per complessivi € 477.643,43 (verificato da BDAP rendiconto 2018) effettuati per due vertenze che gravano sul Comune.

In sede di acquisizione istruttoria da parte di questa Sezione, il Comune ha confermato che, negli anni 2018 e 2019, non sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio né risultano debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare così come risulta dalle attestazioni rilasciate dai vari Dirigenti e Responsabili di servizio in sede di rendiconto consuntivo e salvaguardia degli equilibri ex art. 196 del Tuel.

#### **10. La prognosi sulla tenuta degli equilibri**

Una volta effettuata la analisi statica dell'equilibrio di bilancio, diviene indispensabile effettuare la prognosi sulla tenuta degli equilibri sulla base del Piano presentato, passando all'esame cioè della Sezione Seconda del Piano ("*Misure di Riequilibrio*"), attuando una verifica in chiave dinamica (Corte cost. 184/2016) dell'equilibrio di bilancio, sulla base da un lato delle misure di riequilibrio e dall'altro della entità del disavanzo.



#### **11. Le singole misure del Piano di riequilibrio**

Per riequilibrare il bilancio, l'ente ha proposto nel piano una manovra orientata alla riduzione della spesa corrente e all'aumento delle entrate, e in particolare:

- revisione e razionalizzazione della spesa;
- recupero delle entrate e miglioramento della propria capacità di riscossione;
- riorganizzazione della struttura organizzativa dell'Ente;
- riduzione dell'indebitamento.

In considerazione della necessità di analisi delle azioni previste nel piano di riequilibrio trasmesso dall'Ente e della individuazione delle stesse misure previste, come già accennato, la Sezione ha chiesto all'Ente di meglio indicare e quantificare le singole misure adottate e programmate, nonché di fare il punto circa il loro stato d'attuazione; peraltro, dette misure erano state oggetto anche di richieste istruttorie da parte della Commissione ministeriale.

In sede di chiarimenti istruttori, il Comune ha ribadito alla Sezione le seguenti principali azioni intraprese:

- riduzione spese di personale: l'Ente ha conseguito risparmi nel 2017 rispetto al 2016 per euro 261.251,34 e nel 2018 rispetto al 2016, per euro 125.740,24; la maggior spesa tra l'anno 2018 e l'anno 2017 è conseguente all'attività di riorganizzazione del Servizio Finanziario dell'Ente, resasi necessaria a seguito delle dimissioni a fine aprile 2017 della Dirigente del Settore e consolidatasi a fine 2017 con le assunzioni autorizzate dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali. Per quanto concerne gli esercizi 2019-2021 a seguito dell'approvazione della delibera di G.C. n. 48 del 16 luglio 2019 di approvazione del piano triennale del fabbisogno di personale 2019-2021 in ordine alle assunzioni da effettuare nel periodo 2019/2021 e dell'approvazione del piano occupazionale anno 2019 si evince che l'andamento della spesa nel triennio considerato si mantiene sostanzialmente sui livelli di spesa del 2018 e rispetta ampiamente le previsioni indicate nel PRFP.

L'aggiornamento fornito risulta in linea con l'obiettivo di riduzione previsto dal piano che prevedeva undici pensionamenti con la sostituzione di sole tre unità per una minore spesa di personale di circa euro 750.000 complessivi.

- Organismi partecipati: l'Ente ha provveduto all'alienazione delle azioni Hera determinando un incasso complessivo di euro 556.880,00 realizzate nell'anno 2017.

- Entrate da servizi pubblici a domanda individuale: il Comune ha approvato l'aumento delle tariffe per i servizi pubblici a domanda individuale di nido d'infanzia comunale, refezione scolastica e trasporto scolastico con decorrenza dall'a.s. 2018/2019 che ha garantito, in termini di incassi effettivi, una maggiore entrata di euro 31.492,41. L'Ente ha inoltre migliorato la gestione degli incassi delle rette dei servizi scolastici attraverso l'attivazione di un servizio di prepagato.

- Rinegoziazione mutui e riduzione indebitamento: l'Ente ha aderito alla rimodulazione mutui con la Cassa Depositi e Prestiti, ai sensi della circolare n. 1289 del 9 settembre 2017, che ha comportato un risparmio di euro 9.403,64 nel 2017 e di euro 166.278,93 nel 2018. L'Ente ha inoltre conseguito una riduzione dell'indebitamento, non sottoscrivendo nuovi mutui e passando da un debito residuo al 31 dicembre 2016 di euro 15.934.651,82 a un debito di euro 13.305.833,19 nel 2018, con previsioni di ulteriori riduzioni (debito residuo al 31 dicembre 2021 previsto in euro 9.732.322,17).

Nelle misure indicate nel piano di riequilibrio, oltre a quelle sopra esposte, l'Ente ha previsto:

- Revisione/razionalizzazione della spesa corrente: la revisione della

spesa è stata attuata attraverso misure tali da garantire la copertura delle spese obbligatorie per legge e assicurare adeguati livelli di sicurezza negli ambiti in cui sono richiesti (strade, immobili, scuole). Laddove possibile, si è ricercata una differente modalità di organizzazione e gestione dei servizi, che consentisse un risparmio della spesa garantendo allo stesso tempo uno standard di qualità del servizio. Con riferimento alla gestione di due beni aventi valenza culturale-naturalistico, l'Ente ha valutato di prevedere, alla scadenza delle attuali concessioni, una differente forma gestionale che consenta di abbattere gli attuali costi di gestione.

Rispetto alla spesa per servizi, l'Ente aveva già avviato un processo di riduzione delle spese che si era concretizzato principalmente in una razionalizzazione delle spese di gestione (utenze, telefonia, pulizie, gestione calore). Nel corso del 2017 l'Ente ha proceduto a verificare gli ulteriori possibili margini, riscontrando tuttavia che per diversi servizi (quali servizi manutentivi, viabilità, illuminazione pubblica, servizi cimiteriali) non era sostenibile una ulteriore contrazione della spesa, che non andasse a compromettere gli standard minimi e gli obblighi di sicurezza richiesti per legge.

l'Ente ha inoltre esteso l'attività di verifica e contenimento della spesa sui servizi conferiti nell'Unione Valli e Delizie, disponendo da subito di non attivare nuove spese e riprogrammando la spesa futura in funzione delle fattive esigenze. La verifica congiunta con l'Unione ha consentito di ridurre la spesa per trasferimenti di circa 100.000 euro annui.

- Riprogrammazione della spesa di investimento senza ricorrere a forme di indebitamento: l'Ente ha riprogrammato la propria spesa di investimento stralciando i mutui inizialmente previsti e mantenendo nella propria programmazione solo tre interventi particolarmente strategici oggetto di finanziamenti regionali e statali.

### **11.1 Servizi conto terzi**

Quanto ai servizi conto terzi, soltanto a seguito di richiesta istruttoria l'Ente ha chiarito le differenze riscontrate negli anni 2015 e 2016 tra le riscossioni ed i pagamenti delle ritenute erariali e delle altre ritenute al personale c/terzi evidenziando alla colonna motivazioni i riferimenti dei pagamenti effettuati negli anni 2016 e 2017. La Commissione ha rilevato, tuttavia, il permanere di una certa confusione in ordine alle registrazioni dello split payment (pagamenti superiori alle riscossioni) riferibili alla tabella 10.2 che, da quanto riferisce l'Ente, sono dovute da improprio utilizzo del precedente responsabile del servizio finanziario



ed è stato rilevato anche nell'ambito della verifica amministrativo contabile del MEF.

In sede di acquisizione istruttoria da parte di questa Sezione, si è chiesto un aggiornamento sulle poste allocate nei servizi in conto terzi e il Comune ha fornito il corrispondente elenco degli accertamenti e impegni iscritti in bilancio alla data del 9 ottobre 2019.

### **11.2 Indebitamento e organismi partecipati**

In merito all'indebitamento, la Commissione ha rilevato che dalla tabella del prospetto istruttorio 11.1 del triennio 2015-2016-2017 si evince la diminuzione del residuo debito al 31 dicembre del 2017, mentre, dalla tabella 11.2 per gli anni 2014-2015-2016, si ricava il rispetto del limite dell'articolo 204 del TUEL di indebitamento. I dati, riporta la Commissione, coincidono con quelli esposti dal revisore nella relazione al rendiconto 2017 in cui si dà conto del rispetto dei limiti in materia di indebitamento. L'Ente, inoltre, non ha fatto ricorso nell'ultimo triennio a strumenti quali il *leasing* immobiliare in costruendo, operazioni di *project financing*, ed operazioni di finanza derivata.

In sede di acquisizione istruttoria da parte di questa Sezione, il Comune ha confermato la progressiva riduzione dell'indebitamento nel triennio 2016-2018 e ha fornito i dati relativi al periodo 2019-2021 derivanti dalle previsioni iscritte nel bilancio che evidenziano un *trend* in ulteriore diminuzione; il debito residuo passa da euro 15.934.651,82 nel 2016 ad euro 9.732.322,17 nel 2021.

Circa in particolare gli organismi partecipati, il Piano di riequilibrio rimodulato presentato dal Comune di Portomaggiore riporta l'analisi delle partecipazioni in essere, dalla quale emerge che l'Ente non ha effettuato concessioni di finanziamento nei confronti degli organismi partecipati, nè ha concesso fidejussioni o rilasciato lettere di patronage.

L'Ente ha inoltre approvato il bilancio consolidato relativo all'Esercizio 2016 con delibera di Consiglio Comunale n. 47 del 16 novembre 2017.

In merito agli obblighi di riduzione del personale e della spesa degli organi amministrativi e, ove ricorra la fattispecie, di dismissioni, scioglimento e/o alienazioni, l'Ente ha approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 137 del 24 dicembre 2013 la ricognizione delle società partecipate e la "Relazione predisposta ai sensi dell'art. 34 D.L. 179/2012 convertito in L.221/2012 sulle società che gestiscono servizi pubblici locali"; con decreto sindacale n. 3 del 20 aprile 2015 ha approvato il "Piano di Razionalizzazione delle società partecipate

del Comune di Portomaggiore e relativa relazione tecnica, ai sensi dell'articolo 1, commi 611 e 612, L. n. 190-2014"; con decreto sindacale n. 2 del 6 maggio 2016 ha approvato la relazione sui risultati conseguiti rispetto al piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie e infine, con deliberazione del Consiglio comunale del 28 settembre 2017, ha approvata la "Revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24, d.lgs. 19 agosto 2016 n. 175, come modificato dal Decreto Legislativo 16 giugno 2017, n. 100".

In ottemperanza ai contenuti dei suddetti atti, le principali misure di razionalizzazione adottate sono le seguenti:

- messa in liquidazione della società consortile a responsabilità limitata "TERRACQUA AMBIENTE" da parte dei soci AREA SpA, CMV SERVIZI Srl e SOELIA SpA, come richiesto da tutti i Comuni -con l'obiettivo di conseguire quanto ipotizzato dalla lettera b), dell'articolo 1, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti;

- dismissione della partecipazione al capitale sociale di Strade s.r.l. e relativa dismissione della società, coerentemente a quanto previsto nel "Piano di Razionalizzazione delle società partecipate del Comune di Portomaggiore e relativa relazione tecnica, ai sensi dell'articolo 1, commi 611 e 612, L. n. 190-2014";

- dismissione, dal 24 gennaio 2017, della partecipazione indiretta, per il tramite di AREA SPA, della società Delta Web avendo rinunciato, con deliberazione di Giunta comunale n. 42 del 28 luglio 2016, ad esercitare l'opzione inerente l'acquisto di parte del capitale sociale.

La relazione ministeriale, in merito, riporta quanto segue: *"relativamente agli organismi partecipati, l'Ente ha descritto già nel PRFP rimodulato il trend triennale (2014-2016) delle partecipazioni in corso evidenziando anche le società in perdita d'esercizio (nel caso specifico Strade Srl) nonché i riferimenti ai piani di razionalizzazione di tali società. L'istruttoria ministeriale ha chiesto di inoltrare le deliberazioni con le quali sono stati attuati i piani di razionalizzazione nonché i dati di debito/credito che l'Ente ha accumulato nei confronti delle società partecipate, la parificazione ed il riferimento all'oggetto delle prestazioni e all'allocazione di tali poste nel proprio bilancio. Il Comune di Portomaggiore ha fornito le risposte che si riassumono nella tabella che segue i cui dati sono coincidenti con quelli della società e sono stati riscontrati con quanto asseverato dal revisore ed esposto nella relazione sulla gestione al rendiconto 2018 in BDAP:*



<i>Società</i>	<i>Partecipazione %</i>	<i>Debito</i>	<i>Credito</i>
<i>Clara Spa</i>	5,3	9.237,63	-
<i>Area Impianti Spa</i>	11,6	-	-
<i>Secif Srl</i>	12,54	-	6.766,12
<i>Acosea srl</i>	3,73	-	-
<i>Sipro Spa</i>	0,332	90.098,68	-
<i>Delta 2000</i>	0,06	4.000,00	-
<i>Lepida Spa</i>	0,0014	-	-
<i>Hera Spa</i>	0,003869	-	-

<i>Enti strumentali</i>	<i>Partecipazione %</i>	<i>Debito</i>	<i>Credito</i>
<i>ASP "Eppi Manica Salvadori"</i>	38	278.633,28	-
<i>Acer</i>	3,43	10.155,28	-

*Strade srl partecipata al 45% in liquidazione".*

### **11.3 Spesa per il personale**

Circa in particolare le spese per il personale, la Commissione ha sottolineato che l'Ente, nella relazione al PRFP, ha riferito di aver apprestato degli aggiustamenti organizzativi per comprimere la spesa di personale attuando una convenzione con altri enti per la gestione associata di alcuni servizi attraverso l'Unione dei comuni Valli e Delizie a decorrere dall'ottobre del 2013. La disamina dei dati forniti evidenzia una diminuzione complessiva dei dipendenti a tempo indeterminato dal 2010 al 2017 da n. 79 a n. 39 con trasferimento, dal gennaio 2015, di n. 23 dipendenti all'Unione. La dotazione organica, a luglio 2016, prevedeva 55 posti che sono risultati coperti soltanto da 39 unità lavorative compreso 1 dirigente. I dirigenti risultano, per contro, essere 4: un direttore settore finanza a tempo indeterminato coperto fino al 25 aprile 2017 e poi con articolo 110, comma 1, del TUEL; un direttore settore tecnico a tempo indeterminato in convenzione con il comune di Argenta (senza specificare la percentuale di utilizzo); un direttore ai servizi alla persona utilizzato al 40% di provenienza dall'Unione dei comuni Valli e Delizie ed infine 1 segretario comunale ad interim servizi alle persone e affari generali (Ministero interno). Inoltre, l'Ente ha affermato di rispettare il contenimento della spesa complessiva di personale ai sensi dell'articolo 1, comma 557, della legge 296/2006 (inferiore alla media 2011-2013). Dalla lettura dei dati, tuttavia, la Commissione ha evinto che la

spesa di personale nella previsione 2017-2019 pur rimanendo al di sotto della media 2011-2013 risulta in aumento, chiedendo chiarimenti in fase istruttoria. Il comune di Portomaggiore ha allegato, quindi, i dati relativi alla verifica del rispetto del principio di contenimento della spesa per il personale, all'incidenza percentuale della spesa del personale rispetto alle spese correnti e all'incidenza contratti collaborazione autonoma, collaborazione coordinata e continuativa e ex art. 110 comma 1 d.lgs. n. 267/2000. Quanto ai rapporti con Unione dei Comuni Valli e Delizie, ha dichiarato che:

- a) al 31.12.2018, le somme a debito del Comune verso l'Unione per esercizi antecedenti il 2017 sono pari ad euro 0 e le somme a credito sono pari a euro 12.990,00;
- b) al 31.12.2018, le somme a debito del Comune verso l'Unione, per l'esercizio 2017, sono pari ad euro 0 e le somme a credito sono pari a euro 175.061,71 relativi alla quota di sanzioni per violazioni del Codice della Strada notificate entro il 31.12.2017, ma non incassate dall'Unione (e quindi non trasferite al Comune) che però trovano integrale copertura nel FCDE del Comune così come accantonato nel risultato di amministrazione del rendiconto 2017;
- c) per quel che riguarda l'esercizio 2018, l'Ente è ancora in attesa di avere un riscontro dall'Unione ma intanto fa presente che i debiti verso l'Unione ancora da pagare ammontano ad € 981.638,64 ed i crediti ancora da riscuotere ammontano ad € 446.920,48.

Inoltre, come richiesto nella istruttoria ministeriale, l'Ente ha dato evidenza dei rapporti finanziari relativi soltanto alle spese di personale con apposita tabella riportata a pagina 21 della relazione ministeriale.

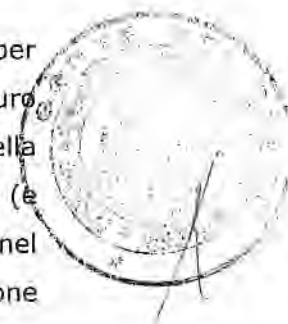
## **12. La diagnosi dell'attuale situazione di disavanzo**

La verifica prognostica circa la tenuta degli equilibri comporta, come anticipato in precedenza, la diagnosi dell'attuale situazione di disavanzo e la tenuta ai fini dello stabile raggiungimento degli equilibri di bilancio.

### **12.1 Disavanzo e suo assorbimento**

12.1.1. A tale riguardo, occorre verificare in qual modo è composto il disavanzo complessivo, e successivamente come esso venga recuperato nella ipotesi di piano di riequilibrio.

È noto infatti che le operazioni di passaggio necessarie all'applicazione del nuovo sistema di contabilità armonizzata imposte dall'art. 3 del d.lgs. 23/06/2011



n. 118, come emendato dal D.lgs. 10/08/2014, n. 126, appaiono, [...] direttamente in grado di ripercuotersi sull'attività programmatica del piano di riequilibrio finanziario pluriennale in quanto finalizzate a definire specifiche grandezze contabili, quali il fondo pluriennale vincolato, il fondo crediti di dubbia esigibilità e l'eventuale "maggiore disavanzo" (SS.RR. n. 16/2017). Tali operazioni, implicano la necessaria distinzione delle forme di disavanzo, che trova, quindi, il proprio fondamento, in evidenti principi di trasparenza, veridicità, correttezza e comprensibilità dei bilanci e richiede di conseguenza, a carico degli Enti territoriali, l'obbligo di rispettare differenti modalità di ripiano, così come previste dal legislatore (SS.RR. n. 13/2017).

Ciò trova conferma dall'esame del successivo decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 4 agosto 2016, emanato in attuazione dell'art. 11, comma 11, del d.lgs. n. 118/2011 che, nell'aggiornare il principio contabile in materia di programmazione di cui all'allegato 4/1, ha suddiviso, mediante un apposito prospetto, tutte le seguenti quote di disavanzo espressamente previste da disposizioni di legge: disavanzo da riaccertamento straordinario, disavanzo tecnico, disavanzo da ripianare secondo le procedure dell'art. 243 bis del Tuel, disavanzo da ripianare con piano di rientro e disavanzo derivante dalla gestione dell'esercizio precedente.

Per ciascuna componente del disavanzo, il paragrafo 9.11.7 del principio contabile 4/1, introdotto dal su richiamato d.m. 4 agosto 2016, prevede che la nota integrativa al bilancio deve indicare le relative modalità di ripiano secondo le rispettive discipline, mentre la relazione sulla gestione al rendiconto deve analizzare le quote di disavanzo effettivamente ripianate nel corso dell'esercizio.

Ne consegue che, nell'attuale ordinamento giuridico contabile degli Enti territoriali, non sussiste una "concezione unitaria" di disavanzo non solo, con riferimento alle operazioni di avvio del nuovo sistema di armonizzazione contabile imposte *ex lege* che, con separate discipline, ben distinguono il disavanzo tecnico, dal "maggiore disavanzo", dal disavanzo ordinario, da quello oggetto di ripiano dal PRFP, ma anche a regime, come desumibile anche dalla suddivisione delle quote di disavanzo operata dal su indicato d.m. del 4 agosto 2016 che considera separatamente il disavanzo derivante dal piano di riequilibrio da tutte le altre forme di disavanzo.

La Sezione rammenta in termini generali che ove si accerti un disavanzo - ex art. 188 del Tuel, tale da non determinare un pregiudizio stabile e strutturale della funzionalità dell'ente - esso ha come effetto quello di generare - trattandosi di controllo della Corte con effetti cogenti - un obbligo immediato in capo all'ente



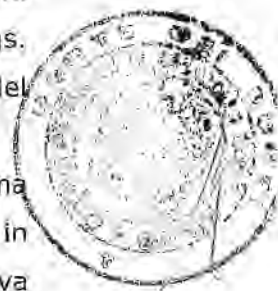
di ripianare negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliazione, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori.

Come sottolineato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 9/SEZAUT/2016/INPR, tale meccanismo tende, a valorizzare uno degli obiettivi più pregnanti della riforma dell'armonizzazione contabile diretto a conferire piena trasparenza e veridicità al risultato di amministrazione rilevato che, ai sensi dell'art. 187 del Tuel, nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate ed accantonate, l'Ente versa in disavanzo di amministrazione e che l'art. 11, comma 4, lett. a), del d.lgs. n. 118/2011 impone ora di allegare al rendiconto il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione con la relativa scomposizione in quote.

Nell'ambito del percorso giuridico-contabile delineato dalla riforma introdotta dal d.lgs. n. 118/2011, si è, infatti, avvertita l'esigenza di porre in evidenza e di eliminare il disavanzo sommerso che tradizionalmente si annidava nella gestione dei residui e nella loro applicazione al risultato di amministrazione (Corte cost., sent. n. 6/2017).

La manovra di riequilibrio "ordinaria", i cui orizzonti temporali coincidono con quelli del bilancio pluriennale contempla, in base a quanto previsto dall'art. 188, comma 1, ultimo capoverso, del d.lgs. n. 267/2000 anche le modalità della vigilanza sull'adempimento: infatti, *"Con periodicità almeno semestrale il sindaco o il presidente trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro, con il parere del collegio dei revisori. L'eventuale ulteriore disavanzo formatosi nel corso del periodo considerato nel piano di rientro deve essere coperto non oltre la scadenza del piano di rientro in corso"*.

Per contro, il legislatore dell'armonizzazione contabile, all'art. 3 del d.lgs. n. 118/2011, disciplina in modo differente da quello ordinario il disavanzo tecnico ed il "maggior disavanzo" ed in particolare, al comma 13, prevede che, nel caso in cui a seguito del riaccertamento straordinario, i residui passivi reimputati ad un esercizio siano di importo superiore alla somma del fondo pluriennale vincolato stanziato in entrata e dei residui attivi reimputati al medesimo esercizio, tale differenza può essere finanziata con le risorse dell'esercizio o costituire un "disavanzo tecnico" da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale vincolato di entrata.



Secondo il dettato normativo, inoltre, gli esercizi per i quali si è determinato il disavanzo tecnico possono essere approvati in disavanzo di competenza, per un importo non superiore al disavanzo tecnico e questa rappresenta l'unica ipotesi nella quale l'attuale ordinamento giuridico contabile consente l'approvazione di un bilancio in disavanzo di competenza, in deroga al principio generale del pareggio.

Trattasi, infatti, di una forma di disavanzo che poteva determinarsi, alla data del 1° gennaio 2015, all'esito dell'operazione di determinazione del fondo pluriennale vincolato e che, ai sensi del paragrafo 9.3 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, doveva essere rappresentata dall'importo del rigo denominato: *"quota spese reimpegnate eccedente rispetto al FPV di entrata e alle entrate riaccertate"* del prospetto 5/1, incluso, per legge, alla delibera di Giunta di riaccertamento dei residui.

Come chiarito dalla Corte costituzionale, con sentenza n. 6/2017, la disciplina del disavanzo tecnico, in quanto eccezione al principio generale dell'equilibrio del bilancio, è comunque di stretta interpretazione e l'erronea applicazione dell'art. 3, comma 13, del d.lgs. n. 118/2011 non si risolve in un mero vizio formale dell'esposizione contabile rilevato che il disavanzo tecnico, per il periodo intercorrente tra l'esercizio di applicazione in bilancio e quello di copertura, è un vero e proprio disavanzo e – senza una corretta, nominativa ed analitica individuazione dei creditori e dei debitori coinvolti nel calcolo delle operazioni finalizzate all'ammissibilità del disavanzo stesso e senza un'appropriata determinazione del fondo pluriennale vincolato – risulta non conforme a Costituzione perché mina l'equilibrio del bilancio, sia in prospettiva annuale che pluriennale.

Il cosiddetto "maggior disavanzo" di amministrazione al 1° gennaio 2015, invece, secondo il disposto dell'art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118/2011, è determinato all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui e del primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e può essere ripianato, a differenza del disavanzo tecnico, in non oltre trenta esercizi a quote costanti annuali.

Il raffronto della disciplina del ripiano triennale del disavanzo ordinario con le differenti discipline in tema di riaccertamento straordinario e con quella derivante dal PRFP, comporta che, anche alla luce della specialità sia della normativa in tema di "maggior disavanzo" che di quella volta a determinare il disavanzo in sede di procedura di riequilibrio, nel primo caso, l'art. 3, comma 16,

del d.lgs. n. 118/2011 consente, in via eccezionale, la graduazione a quote costanti annuali per non più di trenta esercizi mentre, per la procedura di riequilibrio, l'art. 243-*bis*, comma 5, del Tuel, fissa un termine massimo variabile da 4 a 20 anni.

L'eccezionalità della normativa in materia di "maggior disavanzo" appare confermata anche dall'ulteriore decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, emanato di concerto con il Ministro dell'Interno in data 19 dicembre 2016, che, all'art. 2, nel rispetto del disposto dell'ultimo comma dell'art. 3, comma 15, del d.lgs. n. 118/2011, prevede, quale "sanzione" a carico degli Enti che non trasmettono, secondo le modalità ed i tempi previsti, le informazioni concernenti il maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, l'obbligo di procedere al ripiano di tale disavanzo nei "tempi più brevi" che saranno definiti da un nuovo decreto sulla base dei risultati del monitoraggio del maggior disavanzo. Il ripiano trentennale del "maggior disavanzo" appare, pertanto, misura talmente straordinaria da venire meno in seguito ad eventuali inadempienze informative.

A tali considerazioni deve aggiungersi che anche la materia della procedura di riequilibrio costituisce disciplina speciale rispetto alle ipotesi ordinarie di squilibrio di bilancio degli Enti locali tant'è vero che l'art. 243 bis del Tuel specifica che gli Enti possono ricorrere al piano di riequilibrio in presenza di squilibri in grado di provocare il dissesto nel caso in cui le "misure ordinarie" di cui agli articoli 193 e 194 siano reputate non sufficienti dall'Ente.

Ed uno degli indici di tale specialità è ravvisabile proprio nel raffronto di tali discipline con quanto previsto nell'art. 188 del Tuel che prevede che l'eventuale disavanzo di amministrazione deve essere immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto oppure può essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, ma in ogni caso non oltre la durata della consiliatura.

Nel caso specifico, le acquisizioni istruttorie hanno dimostrato che si è in presenza di tre distinti disavanzi, aventi fondamento in norme diverse: quello derivante dal riaccertamento straordinario; il disavanzo da ripianare con PRFP, e infine quello scaturente dall'operazione di rimodulazione.

12.1.2. Sul punto, la Commissione ha osservato che: i) *"il disavanzo scaturente dalla operazione straordinaria di riaccertamento dei residui (rideterminazione rendiconto 2014) non può essere compreso nel disavanzo 2016 per diversi ordini di motivi: il risultato di amministrazione del bilancio a rendiconto è riferito all'anno solare - rispettando il primo principio generale di*



*bilancio che è l'annualità secondo il quale: "I documenti del sistema di bilancio, sia di previsione che di rendiconto sono predisposti a cadenza annuale e si riferiscono ad un periodo di gestione che coincide con l'anno solare" ed è approvato con atto amministrativo perfettamente concluso (approvazione con delibera di Consiglio comunale)"; ii) "non si tiene conto del disavanzo dell'anno 2015 di importo - confermato dopo l'istruttoria dallo stesso Comune - pari ad € 1.210.753,16 da ripianare con PRFP"; iii) "il disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, ai sensi dell'articolo 1, comma 848, della legge n. 205 del 27.12.2017, pari ad euro (al 01.01.2018) 3.238.890,53 è soggetto a ripiano in quote annuali costanti fino al 2044 pari ad € 119.858,91. La fattispecie del comune di Portomaggiore è rappresentata dall'articolo 2, comma 2 del decreto Ministero economia e finanze - RGS - IGEPA - del 12.02.2018: - Articolo 2 (Comuni che hanno già effettuato il riaccertamento straordinario) [...]. I comuni che alla data del 1° gennaio 2018 hanno già provveduto ad adeguarsi alle segnalazioni della Corte dei conti o dei Servizi ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze concernenti i residui risalenti agli esercizi antecedenti il 2015 non correttamente accertati entro il 1° gennaio 2015 non applicano le disposizioni del presente articolo e ripianano l'eventuale maggiore disavanzo derivante da tale adeguamento secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno del 2 aprile 2015, a decorrere dall'esercizio 2018".*

La Commissione ha ritenuto che questo secondo riaccertamento del Comune di Portomaggiore pari ad € 3.238.890,53 dovrà, pertanto, essere sottratto al disavanzo complessivo di € 6.653.242,87 del 2016, in quanto già effettuato in sede di rendiconto 2016, determinando il disavanzo pari ad € 3.414.352,34 da ripianare con durata del PRFP (2017-2023). Viene sottolineato, inoltre, che dalla lettura del verbale della giunta comunale n. 18 del 16.02.2018 (allegato n. 19 al piano rimodulato) relativo alla quantificazione del riaccertamento dei residui ante 2015, non è chiaro il procedimento di calcolo per la determinazione complessiva in € 3.238.890,53.

12.1.3. I già menzionati chiarimenti preliminari, volti ad impedire un'eventuale confusione tra la figura del disavanzo tecnico e quella del "maggiore disavanzo", consentono, ad avviso di questo Collegio, di meglio addivenire, altresì, all'interpretazione della norma contenuta nel comma 848 della legge di bilancio (legge 27 dicembre 2017, n. 205) che per comodità si riporta:

*"848. I comuni che non hanno deliberato il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi previsto dall'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo*

*23 giugno 2011, n. 118, nonché quelli per i quali le competenti sezioni regionali della Corte dei conti o i servizi ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze hanno accertato la presenza di residui risalenti agli esercizi antecedenti il 2015 non correttamente accertati entro il 1° gennaio 2015, provvedono, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2017, al riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2017 provenienti dalla gestione 2014 e precedenti, secondo le modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 28 febbraio 2018. L'eventuale maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario è ripianato in quote costanti entro l'esercizio 2044, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015".*

Il successivo comma 849 della medesima legge n. 205 così dispone:

*"849. Fermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione, ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prima del riaccertamento straordinario di cui al comma 848, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 luglio 2018, al fine di tenere conto di quanto previsto dallo stesso comma 848. Gli enti locali che intendono avvalersi di tale facoltà trasmettono la deliberazione consiliare contenente la relativa richiesta alla competente sezione regionale della Corte dei conti e al Ministero dell'interno nel termine di quindici giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge. Il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di quarantacinque giorni alla data di esecutività della deliberazione di cui al periodo precedente, approva il piano rimodulato o riformulato, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziaria. Al procedimento di formazione e di approvazione del piano si applicano le disposizioni degli articoli 243-bis, commi 6, 7, 8, 9 e 9-bis, e 243-quater del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000; i termini previsti dal citato articolo 243-quater sono ridotti alla metà".*

Orbene, stante la straordinarietà dell'operazione richiesta agli enti dall'art. 3, del d.lgs. 118/2011, l'Ente ha proceduto secondo le disposizioni introdotte dal legislatore per regolamentare la fase di passaggio al sistema contabile armonizzato, che, come più volte chiarito dalla Sezione delle Autonomie della Corte, e come si vedrà diffusamente nel prosieguo, mirano a temperare la tendenziale intangibilità dell'operazione di riaccertamento straordinario determinandosi, altrimenti, un'elusione della disciplina normativa in materia;

così come è da escludere che ciò possa avvenire all'esito di una procedura di riequilibrio che risulta caratterizzata da una precisa scansione temporale e da specifici adempimenti.

È pertanto indispensabile escludere, alla luce di ciò, che la peculiare disciplina di ripiano trentennale del "maggior disavanzo" possa applicarsi, anche all'originario disavanzo determinato dall'Ente al momento dell'approvazione del piano di riequilibrio.

12.1.3.1. In sede di acquisizione istruttoria da parte di questa Sezione, la ricostruzione dell'effettivo disavanzo e della sua articolazione ha richiesto un approfondimento specifico: ciò in quanto nella costruzione del PRFP riveste un ruolo preminente la corretta e veritiera rappresentazione di tutti i fattori di squilibrio, e la Sezione regionale di controllo, per valutare la congruenza e sostenibilità del piano, è chiamata ad analizzare la predetta attività di programmazione, che non può prescindere da una visione dinamica ed aggiornata della situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'Ente (sez. riun. n. 8/2018/EL).

12.1.3.2. Ciò premesso, in sede istruttoria, l'Ente ha ribadito alla Sezione che - a fronte della massa passiva accertata a seguito del rendiconto 2016, comprensiva di disavanzi e debiti fuori bilancio, che ammonta ad euro 6.653.242,87 - il disavanzo rimodulato è rappresentato secondo lo schema che segue:

Disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui ex art. 3, co. 7, del d.lgs. 118/2011 (ripiano trentennale decorrenza dall'anno 2015 - quota costante € 41.894,19)	€ 1.214.931,63
Disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui ex art. 1, co. 848, Legge 205/2017 (ripiano in ventisette anni decorrenza dall'anno 2018 - quota costante € 119.958,91)	€ 3.238.890,53
Disavanzo 2016 (post rimodulazione)	€ 1.866.272,69
<b>TOTALE DISAVANZO in PRFP rimodulato (A)</b>	<b>€ 1.866.272,69</b>
Debiti Fuori Bilancio (B)	€ 333.148,02
<b>Totale da ripianare nel PRFP rimodulato (dal 2017 al 2023) (C) = (A)+(B)</b>	<b>€ 2.199.420,71</b>

Inoltre, sempre dalle acquisizioni istruttorie, il piano di recupero complessivo del disavanzo così come accertato in sede di rendiconto 2016, in relazione al piano di riequilibrio pluriennale finanziario rimodulato, risulta il seguente:

		2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Temine ripiano
Disavanzo proveniente dal riaccertamento straordinario dei residui 2015 pari ad euro (al 31.12.2016) 1.214.931,63 (CC 22/2015)	Disavanzo residuo	1.214.931,63	1.131.143,25	1.089.249,06	1.047.354,87	1.005.460,63	963.566,50	921.672,30	2044
	Quota ripiano per anno	83.783,38	41.894,19	41.894,19	41.894,19	41.894,19	41.894,19	41.894,19	
Disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, accertato ai sensi dell'art.1, co. 848, della Legge n.205 del 27.12.2017 pari ad euro (al 01.01.2018) 3.238.890,53 (CC 3/2019)	Disavanzo residuo	-	3.238.890,53	3.118.931,62	2.998.972,71	2.879.013,80	2.759.054,89	2.639.095,98	2044
	Quota ripiano per anno	-	119.958,91	119.958,91	119.958,91	119.958,91	119.958,91	119.958,91	
Disavanzo oggetto di PRFP 2017-2023 complessivi euro 2.199.420,71	Ripiano Disavanzo di amministrazione oggetto di PRFP ex art. 243 bis TUEL da ripianare € 1.866.272,69								2023

12.1.4. La citata disposizione di cui all'art. 1, comma 848, della legge n. 208 del 2017 consente, dunque, all'ente locale, che alla data di presentazione o approvazione del piano di riequilibrio non abbia ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 3, comma 7, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42), ovvero, nei confronti del quale, alla medesima data, le competenti Sezioni regionali della Corte dei conti o i servizi ispettivi del MEF abbiano accertato la presenza di residui risalenti agli esercizi antecedenti il 2015 non correttamente accertati entro il 1° gennaio 2015, di ripianare l'eventuale maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario *"in quote costanti entro l'esercizio 2044, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015"*.

Nella specie, come evidenziato al precedente punto 1.3.2., l'Ente, in applicazione della norma in questione, procederà al ripiano dell'ulteriore disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui pari ad euro € 3.238.890,53, in ventisette anni decorrenza dall'anno 2018 (quota costante € 119.958,91).

12.1.4.1. Alla luce del contesto normativo sopra delineato e della rimodulazione del piano, così come elaborata dall'Ente in conformità della facoltà prevista dal citato art. 1, comma 848 e 849, della legge n. 205 del 2017, la Sezione non può che definire il prospettato rientro del disavanzo facendo applicazione dell'art. 1, comma 848 e 849 citati.

Senonché la disposizione in questione, in specie l'ultimo periodo dell'art. 1, comma 848, della legge n. 205 del 2017, presenta omologie con la disposizione di cui all'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208, che, come è noto, è stato dichiarato costituzionalmente illegittimo, poiché ritenuto in contrasto con gli artt. 81 e 97 Cost. (Corte cost. n. 18/2019).

12.1.4.2. Da quanto precede, sussistono dubbi di legittimità costituzionale della predetta citata disposizione (art. 1, comma 848, l. n. 205/2017 e, in via consequenziale del successivo comma 849 della legge medesima), poiché, anche in questo caso, come in quello di cui all'art. 1, comma 714, della legge n. 208 del 2015, la norma della quale il Collegio deve fare applicazione consente al Comune di Portomaggiore:

a) di non ottemperare alle prescrizioni della magistratura vigilante e di evitare comunque la dichiarazione di dissesto;

b) di scaglionare in ventisette anni gli accantonamenti inerenti al rientro del disavanzo;

c) di confermare il programma antecedente di pagamento dei creditori, lucrando così la disponibilità – in termini di spesa corrente per l'intero citato periodo – derivante dal minore accantonamento finanziario delle somme necessarie per l'intero periodo di rientro e dall'impiego *contra legem* delle anticipazioni di liquidità;

d) di aggirare le complesse procedure di verifica di congruità e sostenibilità del piano attraverso una rimodulazione autonoma in termini esclusivamente numerici (cfr., Corte cost., sent. n. 18/2019, punto 5.3. del *Considerato in diritto*).

12.1.4.3. Sicché detta disposizione potrebbe apparire in conflitto:

a) con gli artt. 81, 97, 117, terzo comma, e 119, primo comma, Cost. nonché con le specifiche disposizioni normative che disciplinano – a regime – i principi dell'equilibrio di bilancio e di sana gestione finanziaria dell'amministrazione nonché la gestione dei disavanzi degli enti territoriali: l'art. 9, comma 2, della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*); l'art. 42 del d.lgs. n. 118 del 2011; l'art. 188 del d.lgs. n. 267 del 2000; l'allegato 1, numero 8), del d.lgs. n. 118 del 2011 (cfr. Corte cost. sent., n. 18/2019, punto 5 del *Considerato in diritto*);

b) con gli artt. 2 e 3 Cost. (cfr., Corte cost., sentt. n. 10/2015 e n. 203/2013), per violazione degli "elementari principi di equità intergenerazionale" (cfr. Corte cost., sent. n. 18/2019, punto 5.2. del *Considerato in diritto*);



c) con l'art. 1 Cost. (cfr. Corte cost., sent. n. 228/2017) sotto "il profilo dell'elusione del principio di responsabilità nell'esercizio della rappresentanza democratica";

d) con gli artt. 3 e 28 Cost., per surrettizio di occultamento delle responsabilità (di tipo amministrativo contabile e non) per il dissesto ragionato e non formalizzato, nonché per le gravi condotte reiteratamente poste in essere dagli amministratori locali.

e) con gli artt. 24, 41, 111 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte EDU, stante il procrastinarsi del blocco delle azioni esecutive dei creditori previsto dall'art. 243-bis, comma 4, del t.u. enti locali, comprimendo la possibilità di agire in giudizio per realizzare coattivamente i propri diritti (in contrasto)


Pertanto, la Sezione nel valutare in concreto le condizioni che impongono di sollevare la questione di legittimità costituzionale, non può esimersi in particolare dal sottolineare come, appare "rilevante ai fini del decidere" e "non manifestamente infondata" la questione di costituzionalità che il Collegio pone.

12.1.4.3.1 Più specificamente, quanto alla rilevanza, nella fattispecie che occupa la Sezione, l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale è infatti condizionata dal dubbio di legittimità costituzionale della normativa che ne costituisce il presupposto sostanziale, e cioè dall'art. 1, commi 848 e 849, della legge n. 205/2017, con conseguente evidenza della rilevanza nel presente giudizio della questione di costituzionalità che si intende sollevare.

Alla luce di tali sviluppi, questa Corte ha riconosciuto l'ammissibilità di questioni di legittimità costituzionale sollevate dalle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti in sede di controllo finanziario su bilanci e rendiconti degli enti locali (così, Corte cost., sent. n. 18/2019).

12.1.4.3.2. Ricorrono, infatti, nei casi di specie, le stesse situazioni che hanno indotto a scrutinare favorevolmente l'ammissibilità della rimessione incidentale da parte della Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania n. 19/2018, poiché il giudice contabile, ove avesse applicato tali norme, si sarebbe trovato nella condizione di approvare un piano di riequilibrio fondato su norme non coerenti con i principi costituzionali ed ordinamentali, validando di conseguenza, come nel caso di specie, un risultato di amministrazione non corretto, quale indice fondamentale dell'equilibrio di bilancio (*ex multis*, Corte cost., sent. n. 247/2017), correlato a poste il cui calcolo (come descritto in precedenza) è conseguente all'adozione di un istituto contrastante con i parametri costituzionali di cui si dirà (in tal senso, cfr., Corte





cost., sent. n. 18/2019). La Corte costituzionale ha più volte sottolineato, che «la copertura finanziaria delle spese deve indefettibilmente avere un fondamento giuridico, dal momento che, diversamente opinando, sarebbe sufficiente inserire qualsiasi numero [nel bilancio] per realizzare nuove e maggiori spese» (Corte cost., sent. n. 197/2019). È infatti nei principi fondanti della disciplina del bilancio pubblico che gli assetti dell'equilibrio e della copertura siano ipotizzati in modo statico secondo una stima attendibile delle espressioni numeriche (sentenza n. 227/2019): in guisa che la determinazione del risultato di amministrazione derivante dalla rimodulazione in un arco temporale diverso da quello originario (in 30 anni, come prevede la norma in esame – art. 1 comma 848 e 849, cit.) anziché nel diverso termine stabilito nell'originario piano di riequilibrio finanziario (da 4 a 20 anni, secondo la norma dell'art. 243-bis, comma 5-bis, e che nel caso in esame viene determinato dall'ente in 7 anni), va a confliggere con la imprescindibile coerenza con i presupposti economici e giuridici della sua quantificazione (Corte cost., sent. n. 227/2019). In tal modo, «l'assenza di un risultato univoco di amministrazione, l'incongruità degli elementi aggregati per il suo calcolo e l'inderogabile principio di continuità tra gli esercizi finanziari [...] non essendo utilmente scindibili gli elementi che ne compongono la struttura [...], pregiudicano irrimediabilmente l'armonia logica e matematica che caratterizza funzionalmente il perseguimento dell'equilibrio del bilancio» (Corte cost., sentt. n. 49/2018; n. 274/2017). La rimodulazione della quota parte di disavanzo in un arco temporale diverso e più lungo di quello originariamente stabilito dalla disposizione di riferimento (l'art. 243-bis del Tuel), determina, per la sua diluizione – oltre alla violazione del principio di equità intergenerazionale (Corte cost., sentt. n. 18/2019; n. 39/2014) – anche la non corretta determinazione dello stesso risultato di amministrazione e segnatamente la violazione del principio di «trasparente, corretta, univoca, sintetica e inequivocabile indicazione del risultato di amministrazione e delle relative componenti di legge» (Corte cost., sent. n. 274/2017), funzionale alla tutela dell'indefettibile principio di continuità tra le risultanze dei bilanci che si succedono nel tempo in modo ordinato e concatenato» (Corte costituzionale, sentenza n. 49/2018). Infatti, «ogni rendiconto [è] geneticamente collegato alle risultanze dell'esercizio precedente», così che «ogni determinazione infedele del risultato di amministrazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi», da cui [deriva] un effetto «domino» nei sopravvenienti esercizi, pregiudicando irrimediabilmente ogni operazione» (Corte cost., sent. n. 89/2017).

12.1.4.3.3. Venendo al profilo della non manifesta infondatezza, l'analisi della normativa sul cui presupposto risulta essere stata deliberata la rimodulazione del disavanzo derivante dal piano di riequilibrio finanziario pluriennale pone dubbi di legittimità in relazione ai parametri costituzionali sopra illustrati.

Più specificamente, la norma violerebbe il principio dell'equilibrio di bilancio e di sana gestione finanziaria dell'amministrazione (artt. 81, 97, 117, terzo comma, e 119, primo comma, Cost.), che impone una disciplina di salvaguardia volta al tempestivo ed effettivo recupero dell'equilibrio finanziario – funzionale al principio di continuità dei bilanci, all'equità intergenerazionale, nonché alla trasparenza dei conti, a tutela del corretto esercizio del mandato elettorale e in correlazione alla responsabilizzazione degli amministratori pubblici – cui ricondurre l'art. 243-*bis*, del TUEL, quali "norme di chiusura" del sistema. Il contrasto con dette norme, che costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, determina la violazione dell'art. 117, terzo comma, Cost., ma anche degli artt. 3 e 28 Cost.: così che la norma dell'art. 117, commi 848 e 849 cit., impedendo la declaratoria di dissesto che altrimenti sarebbe intervenuta, in modo irragionevole, allontanerebbe, nel tempo, l'emersione delle responsabilità degli amministratori che l'hanno determinato, secondo il regime che ne postula la formalizzazione, recato dagli artt. 246 e 248 del t.u. enti locali. In generale, è stato affermato che le diverse disposizioni – derogatorie rispetto al funzionamento del sistema delineato dagli artt. 243-*bis* e ss. del Tuel ed ai termini perentori ivi previsti - hanno natura tassativa (cfr., da ultimo, Corte conti, Sez. autonomie, delib. n. 9/2017; Sez. reg. controllo Umbria, delib. n. 1/2018/PRSP; Sez. contr. Regione siciliana n. 16/2018/PRSP) e sono dunque di stretta interpretazione. L'intera procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, scandita secondo un'articolata sequenza procedimentale, è infatti caratterizzata da termini perentori, che hanno la finalità di garantire la massima celerità e la certezza dei tempi, nell'equo contemperamento dei beni - interessi ivi coesistenti. Tale certezza, indissolubilmente legata al fattore tempo, impone che il tentativo di prevenzione del dissesto e di risanamento strutturale del bilancio si espleti entro un orizzonte temporale contenuto e ben definito, secondo modalità e tempistiche congrue ai fini del progressivo rientro dal deficit.

Permettendo all'ente di innestare sulla procedura di riequilibrio ulteriori rimodulazioni o riformulazioni, la norma consentirebbe il procrastinarsi del blocco delle azioni esecutive dei creditori previsto dall'art. 243-*bis*, comma 4, del t.u. enti locali, comprimendo la possibilità di agire in giudizio per realizzare



coattivamente i propri diritti (in contrasto con gli artt. 24 e 117, primo comma, Cost. in relazione all'art. 6, paragrafo 1, della CEDU, come interpretato dalla Corte EDU) e violando il principio di ragionevole durata del processo e di parità delle parti (artt. 3 e 111 Cost.). Non può revocarsi in dubbio che la norma in esame finisce per compromettere irreversibilmente un bene di rango costituzionale, quale l'equilibrio di bilancio (artt. 81 e 97 Cost.), avente natura di "bene pubblico" funzionalmente volto alla "tutela del corretto esercizio del mandato elettorale", ed espressione concreta del buon andamento amministrativo (cfr. Corte cost., sent. n. 247/2017). L'eventuale lesione di tale bene rischia anche di compromettere una serie di ulteriori interessi ivi coesistenti (ad es., l'interesse della collettività amministrata alla fruizione continuativa di servizi pubblici; l'interesse di rango comunitario alla lotta nei ritardi dei pagamenti della pubblica amministrazione) ovvero di situazioni giuridiche soggettive costituzionalmente tutelate (ad es., diritto dei creditori di agire in giudizio con azioni esecutive nei confronti dell'amministrazione insolvente: art.41 Cost.).

L'applicazione della norma in questione finirebbe quindi per diventare uno strumento surrettizio di occultamento delle responsabilità (di tipo amministrativo contabile e non) per il dissesto cagionato e non formalizzato, nonché per le gravi condotte reiteratamente poste in essere (art. 3 e 28 Cost.). Il precetto dell'equilibrio di bilancio, riguardato sotto il profilo della "salvaguardia di bilancio", costituisce infatti uno strumento di verifica e misurazione della responsabilità giuridiche e politiche dei soggetti investiti di cariche pubbliche. La disciplina di salvaguardia si pone come "strumentale all'effettività di adempimenti primari del mandato elettorale" ed è strettamente funzionale a "un'esigenza sistemica unitaria dell'ordinamento, secondo cui sia la mancata approvazione dei bilanci, sia l'incuria del loro squilibrio strutturale interrompono – in virtù di una presunzione assoluta – il legame fiduciario che caratterizza il mandato elettorale e la rappresentanza democratica degli eletti" (Corte cost., n. 282/2017).

Le circostanze sopra riferite sembrerebbero quindi palesare l'impraticabilità di un'interpretazione dell'art. 1, comma 848, volta a escludere l'applicabilità alla fattispecie in esame o che lo renda conforme a Costituzione: ciò in considerazione del chiaro disposto normativo che, presentando evidenti omologie contenutistiche con quanto già oggetto di una valutazione della Corte costituzionale con la sentenza n.18/2019, sembrerebbe precludere *in nuce* la possibilità di dare al testo legislativo *de quo* un significato compatibile con i richiamati parametri costituzionali. Il Collegio è ben consapevole che nell'ambito

dei compiti e delle valutazioni che la legge e la Costituzione affidano al "giudice a quo" (Corte costituzionale, sentenza n. 221/2015, 262/2015; n. 45/2016; n. 95/2016; n. 240/2016) vi è anche quello di verificare preliminarmente se non sia possibile dare una applicazione "conforme" a Costituzione della disposizione "rilevante", attraverso una adeguata operazione esegetica (Corte costituzionale, *ex plurimis*, sent. n. 356/1996; sentt. n. 219/2008 e n. 1/2013).

12.1.4.3.4. E tuttavia, della norma stessa o di fattispecie sostanzialmente analoghe è stata fornita un'interpretazione diversa, conforme al combinato disposto degli artt. 81 e 97 Cost. e "con gli altri precetti finanziari di rango costituzionale" (sent. n. 274/2017, punto 4.4 *del Considerato in diritto*), in particolare con l'art. 3 Cost., che vale ad escludere l'esistenza della terza surriferita condizione per poter valutare in concreto le condizioni che impongono di sollevare la questione di legittimità costituzionale.

Va premesso, comunque, che l'interpretazione adeguatrice non è praticabile a totale discrezione del giudice, ma è legata al presupposto oggettivo costituito dall'esistenza di un dato lessicale polisenso suscettibile di letture alternative, tale cioè da esprimere, in applicazione dei generali canoni ermeneutici, due o più possibili significati, dei quali uno soltanto compatibile con i precetti costituzionali (cfr., Corte conti, Sez. Riunite n. 5/2019).

Nel caso di specie, tale opzione è praticabile, sulla base delle seguenti considerazioni.

È noto infatti che il riaccertamento straordinario dei residui "è l'operazione diretta ad adeguare al principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata lo *stock* dei residui attivi e passivi risultanti nei bilanci degli enti al 1° gennaio 2015 e rappresenta un passaggio fondamentale nell'attuazione dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio introdotta dal d.lgs. 23 giugno 2011, n.118, integrato e corretto dal d.lgs. 10 agosto 2014, n.126. Un'operazione la cui straordinarietà ha comportato la necessità che la stessa fosse condotta dagli enti locali alla luce, *in primis*, dei principi di prudenza ed effettività, anche al fine di consentire l'emersione della reale situazione finanziaria degli stessi enti" (Corte conti, Sez. Autonomie n.31/SEZAUT/2016), trattandosi di operazione "non frazionabile e non ripetibile" (Corte conti, Sez. Autonomie n.4/SEZAUT/2015). L'espletamento di un corretto riaccertamento straordinario dei residui costituiva, quindi, uno strumento basilare per un corretto avvio della nuova contabilità.

Si è, in sintesi, ritenuto che il riaccertamento in questione fosse straordinario, rispetto a quello ordinario, previsto dall'art. 228, comma 3, del



TUEL, perché segnava il transito ad una diversa normativa contabile, la quale aveva ridefinito i concetti di accertamento delle entrate e di impegno delle spese, secondo il principio della cd. competenza finanziaria potenziata.

Posto quindi che il riaccertamento ordinario relativo agli esercizi precedenti, fino a quello del 2014, segue le precedenti regole - in virtù delle quali l'ente è tenuto a stralciare i residui inesigibili e quelli di dubbia esigibilità (i quali devono essere portati al conto del patrimonio), sicché gli eventuali disavanzi della gestione residui dovranno essere ripianati con le regole ordinarie vigenti, ove necessario (art. 194; art. 243-bis; art. 244 TUEL) -, non è corretto - come già ribadito in precedenza da altre Sezioni (cfr., Corte conti, Sez. contr. Veneto, 105/2017) - ripianare detti debiti "spalmandoli" all'interno del più favorevole regime trentennale - che rimane straordinario - consentito dalla norma dell'art. 3, commi 15 e 16, d.lgs. 118/2011 sopra citata.

Diversamente opinando - ammettendo cioè che l'ente possa legittimamente procrastinare la verifica dell'esistenza del credito e del debito pregresso e il suo riaccertamento al c.d. riaccertamento straordinario (che invece riguarda solo l'esigibilità di detti crediti, e quindi il *quomodo* e non l'*an*) - l'Ente trasformerebbe il disavanzo sostanziale, occultato negli esercizi precedenti, in "disavanzo tecnico"; con ciò violando certamente il canone dell'art. 81 della Costituzione, e dell'equilibrio dinamico di bilancio e diluendo impropriamente nei fatti un "disavanzo sostanziale" in un disavanzo tecnico, confondendone le relative grandezze che il legislatore - per il diverso regime sopra descritto - vuole tenere ben distinte, alterando nel contempo la rappresentazione contabile e violando tra gli altri i principi contabili di veridicità e annualità del bilancio, attuazione diretta del precetto di cui all'art. 81 Cost.

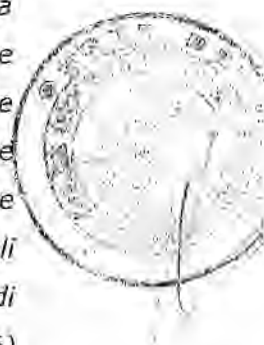
Come è noto, il mantenimento in bilancio di residui attivi da cancellare (così come la cancellazione di residui passivi da conservare) inficia radicalmente l'attendibilità generale del bilancio e l'effettività del risultato di amministrazione. Ma, in tal modo, si determinerebbero ingiustificate disparità di trattamento, ad esempio, tra un Comune che, correttamente operando il riaccertamento, o semplicemente perché si trova in situazione di disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio 2014, ricorre alla procedura di riequilibrio e un Comune che, in situazione di disavanzo sostanziale, per mezzo del riaccertamento dissimula la propria situazione finanziaria ripianandola in trent'anni. In tal modo viene meno anche la corretta imputazione della responsabilità finanziaria ed amministrativa di ciascun esercizio finanziario e di coloro che a livello di governo e di

amministrazione hanno operato in modo non conforme ai principi contabili. (cfr., Corte cost. n. 18/2019; Corte conti, Sez. contr. Veneto, 105/2017)

*Non è fuor di luogo sottolineare che "la Corte dei conti è stata frequentemente chiamata ad esaminare l'adempimento del riaccertamento straordinario dei residui sotto il profilo procedurale, in relazione al corretto espletamento delle operazioni svolte, che sono la base della nuova contabilità armonizzata.*

*Le Sezioni di questa Corte hanno, quindi, dovuto affrontare, sin dalla fase iniziale del passaggio al nuovo sistema contabile, questioni legate ad una scorretta applicazione della predetta disciplina. La legittimità di una "rettifica" degli atti di riaccertamento straordinario, precedentemente adottati, era stata oggetto di attenzione da parte della Sezione controllo Liguria con la deliberazione n. 2/PRSP/2016 che aveva praticamente ammesso la possibilità di correggere eventuali errori effettuati nella attività di riaccertamento straordinario non oltre la data di approvazione del rendiconto 2015 (30 aprile 2016), ciò all'evidente scopo di consentire all'ente interessato di correggere rapidamente gli eventuali errori commessi piuttosto che continuare ad operare in una situazione di illegittimità. Altra Sezione (Corte conti, Sez. contr. Calabria n. 52/PAR/2016) aveva evidenziato, invece, sulla base di quanto testualmente disposto dall'art.3, co.8, del d.lgs. n. 118/2011, l'unicità dell'attività di riaccertamento straordinario, aspetto sostanzialmente affermato anche dalla Sezione delle Autonomie (delib. n. 4/SEZAUT/2015) secondo la quale "l'operazione è straordinaria, non frazionabile e non ripetibile", con la possibilità di apportare eventuali rettifiche solo tramite il riaccertamento ordinario (art.3, co.4, del d.lgs. n. 118/2011). Un sostanziale atteggiamento ostativo rispetto a eventuali rettifiche, in conformità al principio di unicità dell'operazione di riaccertamento straordinario di cui all'art. 3, comma 7, del d.lgs. 118/2011 e al principio 9.3 dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, è stato espresso anche più recentemente in sede di controllo (Sez. controllo Sicilia n. 206/2016/PRSP; Sez. controllo Umbria, n. 34/2018/PRSE).*

*Con riferimento alla problematica esposta, rilevato che occorre distinguere tra l'ipotesi di omesso riaccertamento straordinario entro i termini stabiliti dalla legge e l'ipotesi in cui- come nel caso di specie - si manifesta la necessità di rettificare un riaccertamento straordinario effettuato nei termini di legge a causa dell'intervenuto accertamento della presenza di illegittimità e/o errori; sicché, in conformità all'orientamento seguito anche da altre Sezioni regionali (Corte conti, Sez. contr. Veneto n. 304/2016/PRSP), è da ritenere, quando necessario, di poter imporre all'ente controllato l'approvazione, con*



*formale atto dell'organo competente, di un nuovo riaccertamento straordinario dei residui alla data dell'1 gennaio 2015, al fine di tenere conto delle criticità accertate in sede di controllo.*

*Orbene, il legislatore, con l'art. 1, comma 848, della l. n. 205/2017, sembra aver accolto la suddetta ricostruzione ermeneutica, volta chiaramente ad evitare il perpetuarsi nel tempo degli effetti di iniziali errori e/o illegittimità e a ricondurre la contabilità dell'ente interessato nell'alveo della corretta applicazione della disciplina contabile.*

*La predetta disciplina, per il suo tenore letterale, risulta applicabile, sostanzialmente, quindi solo in due diverse ipotesi: per i Comuni che non hanno effettuato il riaccertamento straordinario e per i Comuni che, a seguito del riaccertamento straordinario effettuato, sono stati destinatari di rilievi da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti e dei Servizi ispettivi del Ministero dell'Economia e delle Finanze ..." (Corte conti, Sez. contr. Veneto, n. 211/2018).*

Corollario di tale assunto è stato che il disavanzo emergente nell'occasione, ripianabile nell'arco di un trentennio, poteva essere solo quello strettamente generato da tale passaggio alla contabilità armonizzata, da tenere ben distinto da quello ordinario (riplanabile con le modalità e nei tempi previsti dalla normativa vigente), che fosse cioè l'effetto del riaccertamento ordinario dei residui effettuato al 31 dicembre 2014 (non a caso mantenuto distinto, nei tempi e negli atti, da quello straordinario). L'errore commesso da molti enti locali e rilevato dalle Sezioni di controllo è stato quindi quello di aver operato, nell'ambito del riaccertamento straordinario, la cancellazione di residui attivi che avrebbero dovuto invece essere eliminati già precedentemente, in attuazione della normativa contabile previgente (in quanto inesigibili o di dubbia esigibilità). Ottenendo così l'effetto (non consentito) di attrarre nel disavanzo conseguente, ripianabile in trenta anni, anche una quota di disavanzo "ordinario" (che, invece, avrebbe dovuto essere oggetto di ripiano secondo la normativa generale, quindi in termini e a condizioni certamente meno vantaggiosi), la norma citata dà luogo ad una sorta di sostanziale (pur non dichiarata) sanatoria degli effetti di pregresse condotte non rispettose delle norme e dei principi di una sana e corretta gestione contabile.

In definitiva, secondo l'interpretazione data dalla Sezione Veneto, la norma citata (art.1, comma 848) avrebbe il significato di un esplicito assenso dato dal legislatore agli enti che avevano scorrettamente effettuato il primo riaccertamento straordinario, ed erano perciò incorsi nei rilievi delle Sezioni



regionali di controllo della Corte dei conti o dei Servizi ispettivi del Ministero dell'Economia e delle Finanze, ad effettuare nuovamente tale riaccertamento, emendandolo degli errori commessi e oggetto di rilievo.

Invero, la normativa di specie (art. 1, commi 848 e 849, l. n. 205/2017) andrebbe letta come sostanziale remissione in termini anche agli enti che abbiano effettuato il riaccertamento e che dopo aver errato nell'operazione lo debbano nuovamente rielaborare su indicazione degli organi di controllo (come nel caso del Comune di Portomaggiore), in analogia con il regime introdotto dall'art. 1, commi 888 e 889, della legge n. 205 del 2017 applicabile a beneficio degli enti che non avevano effettuato l'operazione di riaccertamento oppure l'avevano effettuata con approvazione del piano di riequilibrio sulla base di una normativa poi travolta dalla sentenza della Corte costituzionale; diversamente opinando si porrebbe ad una lettura non ragionevole del sistema normativo sopra delineato, peraltro inserito nella medesima legge n. 205 del 2017, con pregiudizio per gli enti che non avevano effettuato l'operazione di riaccertamento ma in modo errato a vantaggio degli enti che non avevano effettuato detta operazione, risultando comunque accomunate le due tipologie di fattispecie dall'intervento *medio tempore* della sentenza n. 18 del 2019 della Corte costituzionale che ha delineato i principi che il legislatore è chiamato osservare nella complessa materia.

12.1.4.3.5. Tanto premesso, la Sezione sottolinea tuttavia che la norma più sopra citata dell'art.1 comma 848, in una interpretazione costituzionalmente orientata, non può che essere circoscritta al solo disavanzo che si genera per effetto dell'applicazione, a decorrere dal 1° gennaio, del principio della competenza finanziaria potenziata e del nuovo sistema di accantonamento a garanzia della dubbia esigibilità dei crediti, ma non per i disavanzi sostanziali occultati, per crediti privi, in modo acclarato, di un titolo giuridico o comunque affetti da un tasso di riscossione talmente critico da rendere tale titolo ineffettivo.

Al riguardo, l'utilizzo della facoltà di una sostanziale riedizione del riaccertamento straordinario concessa - eccezionalmente e per le ragioni sopra ricordate - dall'art. 1, comma 848, della legge 205/2017 è consentita nella sola misura in cui, aderendo alle indicazioni fornite da questa Sezione regionale e dal Ministero dell'economia, l'Ente provveda a correggere unicamente l'originario riaccertamento straordinario, effettuando le rettifiche necessarie al riaccertamento straordinario indicate dalla Corte dei conti e dal Ministero dell'economia, escludendo così che l'operazione complessiva si risolva in una non consentita "pratica elusiva" (Corte conti, Sez. contr. Campania n. 107/2018), sussistente nel caso di confusione del maggior disavanzo con il disavanzo



ordinario (con un effetto non consentito di attrazione nel primo, ripianabile nel più lungo termine di trenta anni, anche di una quota di disavanzo "ordinario", cfr., Corte conti, Sez. contr. Veneto, 105/2017); un diverso comportamento dell'Ente sarebbe contrario alle norme ed ai principi di una sana e corretta gestione fondata sull'armonizzazione contabile, a salvaguardia di una indebita dilatazione della spesa (Corte cost. n. 239/2016) e di una non consentita sanatoria degli effetti di pregresse condotte contrarie a richiamati principi contabili.

La suddetta conclusione risulta sostanzialmente trasfusa nel contenuto dell'art.1, comma 848, della legge di bilancio 2018, il cui significato è chiaramente quello inteso ad evitare il perpetuarsi nel tempo degli effetti di iniziali errori e/o illegittimità e a ricondurre la contabilità dell'ente interessato nell'alveo della corretta applicazione della disciplina contabile, nei modi di cui appresso si dirà.

12.1.4.3.6. In primo luogo, occorre necessariamente distinguere tra l'ipotesi di omesso riaccertamento straordinario entro i termini stabiliti dalla legge e l'ipotesi in cui si manifesta la necessità di rettificare un riaccertamento straordinario effettuato nei termini di legge a causa dell'intervenuto accertamento della presenza di illegittimità e/o errori (Corte conti, Sez. contr. Puglia n.189/PRSP/2016 e n.39/PRSP/2017).

In secondo luogo, occorre mettere in luce -una volta rilevato quindi con riferimento alla problematica esposta, che ,secondo i principi generali, *«nessuna modifica poteva essere applicata al riaccertamento straordinario precedentemente effettuato per effetto di una nuova valutazione [...] anche alla luce dei principi che regolano l'attività amministrativa»* (Corte conti, Sez. contr. Puglia n. 44/2018/PAR,) - come l'ipotesi derogatoria contenuta nell' art. 1, comma 848, della l. n. 205/2017 si sia " *limitato a codificare una giurisprudenza ormai consolidata con riferimento ai limitati casi in cui è ammessa una riedizione del riaccertamento straordinario, tanto in bonam, quanto in malam partem per gli enti*". Più specificamente, essa è ammessa nei limiti in cui ciò " *può evitare pratiche elusive e allo stesso tempo preservare la continuità dell'amministrazione e l'erogazione di beni e servizi*" (Corte conti, Sez. contr. Campania, n. 107/2018).

Di talché è possibile dare della norma una interpretazione costituzionalmente orientata nella misura in cui la norma (art. 1, comma 848) " *consente (...) di effettuare, in concomitanza con le operazioni di rendicontazione 2017, quindi in contemporanea al riaccertamento ordinario 2017, le rettifiche necessarie al riaccertamento straordinario, di modo che gli effetti di tale modifica si possano ripercuotere immediatamente sul 2017 e sul successivo bilancio di*

*previsione”, dovendosi nel contempo escludere che “il richiamo all’art. 1, comma 848, L. n. 205/2017 da parte degli enti consente e autorizza, in sede di riedizione del riaccertamento straordinario, rivalutazioni o ricalcoli delle poste che non abbiano fondamento nella pronuncia di controllo che tale riedizione ha reso possibile con la certezza del decusum della Magistratura contabile” (Corte conti, Sez. contr. Campania, n. 107/2018).*

Proprio per questo, ed in terzo luogo, occorre – nei limiti sopra indicati – che il riaccertamento straordinario sia riconducibile alle disposizioni del d.m. 12 febbraio 2018 ed in particolare a quelle contenute nell’art. 2, comma 3.

La lett. a) prevede la fattispecie della cancellazione definitiva di residui attivi e passivi antecedenti all’esercizio 2015 *“cui non corrispondono obbligazioni perfezionate oggetto di segnalazione delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti o dei Servizi ispettivi del Ministero dell’economia e delle finanze”.*

La lett. b) riguarda l’ipotesi della cancellazione di residui attivi e passivi antecedenti all’esercizio 2015, *“cui non corrispondono obbligazioni scadute alla data del 31 dicembre 2017 oggetto di segnalazione delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti o dei Servizi ispettivi del Ministero dell’economia e delle finanze”.*

Infine, la lett. c) contempla l’ipotesi del *“reinserimento tra le scritture contabili dei residui attivi e passivi erroneamente cancellati in occasione del primo riaccertamento straordinario dei residui, oggetto di segnalazione delle competenti sezioni regionali della Corte dei conti o dei Servizi ispettivi del Ministero dell’economia e delle finanze”.*

Nello specifico, le acquisizioni istruttorie e le verifiche operate dalla Sezione dimostrano che nella delibera di Consiglio comunale n. 18 del 16 febbraio 2018 sono analiticamente indicate, negli allegati, le motivazioni specifiche nonché le obbligazioni oggetto di segnalazione della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e dei Servizi ispettivi del Ministero dell’economia e delle finanze, precisando distintamente la voce del residuo attivo nonché la motivazione della cancellazione (cfr., sul punto, Corte conti, Sez. contr. Veneto n. 336/2016): sussiste quindi, una volta esclusa la presenza di comportamenti opportunistici o elusivi, la corrispondenza tra poste oggetto di rettifica e indicazioni fornite dal MEF e da questa Sezione, nonché la accertata esigenza di procedere alla riedizione del riaccertamento straordinario sulla base dei canoni più sopra chiariti.

### **13. Prescrizioni**

13.1 Alla luce della complessiva istruttoria svolta autonomamente dalla



Sezione, va ritenuto quindi che, nonostante quanto emerso induca ad una ragionevole prudenza circa la possibilità che il Comune riesca effettivamente a riequilibrare la propria gestione economica finanziaria, non sussistano allo stato motivazioni per negare all'amministrazione la possibilità di intraprendere il richiesto percorso di risanamento, confermato dall'esposta analisi contabile.

Per quanto sopra, questa Sezione ritiene che il piano di riequilibrio pluriennale predisposto dal Comune di Portomaggiore sia conforme al contenuto prescritto dall'art. 243-bis del TUEL, nonché congruo rispetto agli obiettivi e ai mezzi del riequilibrio finanziario.

Le misure inserite e le risorse individuate sono parse alla Sezione sufficienti a coprire le passività rilevate e ad assicurare il graduale riequilibrio del bilancio. Dalle risultanze istruttorie a rendiconto 2018 (nota risposta istruttoria del 9/10/2019 – tabelle a pagg. 35 e 36), emerge che all'esito della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, attuata con rigore assicurando al contempo il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, l'ente ha ripianato l'intero disavanzo da PRFP rimodulato (pari a Euro 2.199.420,71), mentre resta esclusivamente da completare il ripiano delle due quote del riaccertamento straordinario che al 31 dicembre 2018 ammonta a euro 1.089.249,06 (da riaccertamento straordinario originario) e a euro 2.839.435,89 (da riaccertamento straordinario da rimodulazione).

13.2. A tal fine, prescrive la Sezione, andranno innanzitutto adeguatamente potenziati i meccanismi di controllo interno per verificare la regolarità della gestione, evitando accuratamente il ripetersi di situazioni di criticità finanziaria oggetto della procedura conclusasi con la approvazione del Piano.

Questa Sezione, avvalendosi delle relazioni elaborate dall'Organo di revisione, continuerà a svolgere i controlli di cui l'art. 148-bis del Tuel, nonché beninteso quelli dell'art. 243 bis Tuel, emettendo – all'occorrenza – specifica pronuncia.

Al responsabile del servizio finanziario compete la verifica di veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità delle previsioni di spesa, avanzate dai vari servizi, da iscriversi nel bilancio annuale o pluriennale e la verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese e più in generale la salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica (art. 153 del Tuel).

Al segretario comunale compete l'obbligo di verifica successiva della regolarità amministrativo-contabile dell'Ente, ai sensi dell'art. 147-bis del Tuel,

con dovere di segnalazione all'interno dell'Ente e a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell'art. 148 del Tuel.

13.3. Il Comune di Portomaggiore dovrà, quindi, attuare puntualmente la procedura deliberata, tenendo conto delle osservazioni al riguardo svolte dalla Sezione, procedendo con assoluta regolarità e senza ritardi nel percorso di risanamento intrapreso.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ai sensi dell'art. 243-quater, comma 3 del D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 approva il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Portomaggiore ai fini del riequilibrio con le segnalate prescrizioni.

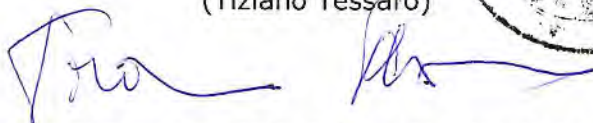
#### **ORDINA**

che copia della presente deliberazione, a cura della Segreteria, sia trasmessa al Sindaco del Comune, al Presidente del Consiglio Comunale, all'organo di revisione nonché al Ministero dell'Interno ai sensi dell'art. 243-quater comma 4 del Tuel.

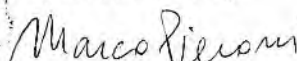
Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013 n. 33.

Dispone la trasmissione della presente delibera alla competente Procura della Corte dei conti.

Il relatore  
(Tiziano Tessaro)



Il presidente  
(Marco Pieroni)



Depositata in segreteria il 9 dicembre 2019

Per il direttore di segreteria

(Elisa Grazia)

