



CORTE DEI CONTI
Sezione regionale di controllo per la Puglia



composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Stefania Petrucci	Relatore
Primo Referendario	Rossana De Corato	
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Adesso	

Nell'adunanza pubblica del 2 marzo 2016 ha adottato la seguente deliberazione;

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

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

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

Visto l'art. 7, comma 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131 recante "Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3";

Visto il D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);

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

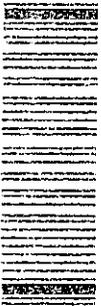
Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il decreto legislativo 6 settembre 2011 n. 149;

Visto il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000, e successive modificazioni;

Visto il Decreto Legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante 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;

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. 175



DOC. INTERNO N. 35442353 del 01/04/2016

- Vista** la deliberazione del Consiglio comunale del Comune di Melissano (LE) dell'8/04/2014 n. 5, con la quale si prevedeva il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale;
- Vista** la deliberazione del Consiglio comunale del 2/09/2014 n. 22 con la quale l'Ente approvava il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata decennale;
- Viste** le deliberazioni del Consiglio comunale del 12/12/2014 n. 34 e del 30/06/2015 n. 20 di integrazione e modifica alla deliberazione n. 22/2014;
- Vista** la documentazione pervenuta alla Sezione in data 15/07/2015 prot. n. 2388;
- Vista** la relazione redatta dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali ai sensi dell'art. 243 quater, comma 1, del Tuel e pervenuta alla Sezione in data 10/02/2016, prot. n. 486;
- Vista** la memoria dell'Ente e la documentazione allegata trasmessa alla Sezione data 26/02/2016 prot. n. 711 e la documentazione depositata in sede di adunanza pubblica il 2/03/2016 prot. n. 791;
- Vista** l'ordinanza presidenziale n. 23/2016 del 19/02/2016 che ha fissato per il giorno 2/03/2016 l'adunanza pubblica della Sezione per l'esame, ai sensi dell'art. 243 quater, comma 3, del D. Lgs. n. 267/2000, del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Melissano (LE);
- Viste** le osservazioni del magistrato istruttore;
- Udito** il magistrato relatore, Cons. Stefania Petrucci;
- Udito** il Responsabile del Servizio economico-finanziario rag. Daniele Scarlino ed intervenuto anche il vice Sindaco del Comune di Melissano sig. Giovanni Caputo.

Ritenuto in

FATTO

Il Comune di Melissano, con deliberazione del Consiglio comunale dell'8 aprile 2014 n. 5, trasmessa alla Sezione con nota dell'11/04/2014 pervenuta in data 16/04/2014 prot. n. 1578, approvava un nuovo piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'art. 1, comma 573 bis, della L. n. 147/2013, a seguito del diniego di approvazione del precedente piano da parte di questa Sezione con deliberazione n. 1/2014/PRSP confermata dalle Sezioni riunite in composizione speciale con sentenza n. 14/2014/EL, depositata in data 22/04/2014.

Con successiva deliberazione del Consiglio comunale n. 22 del 2 settembre 2014, l'Ente approvava il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di



durata decennale richiedendo l'accesso al fondo di rotazione, entro il termine di centoventi giorni previsto dall'art. 3, comma 2, del D. L. 6/03/2014 n. 16 convertito dalla L. 2/05/2014 n. 68 che introduceva il comma 573 bis all'art. 1 della L. n. 147/2013 (legge di stabilità 2014).

Il predetto piano di riequilibrio perveniva a questa Sezione in data 9/09/2014 prot. n. 2842, ai sensi dell'art. 243 quater, comma 1, del Tuel a mente del quale entro 10 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, nonché alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'articolo 155 del Tuel.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 34 del 12/12/2014, l'Ente modificava il predetto piano di riequilibrio per effetto dell'ottenimento dalla Cassa Depositi e Prestiti di un'anticipazione di liquidità di €. 2.260.998,16.

Secondo il dettato dell'art. 243 quater, comma 1, del Tuel, entro il termine di sessanta giorni dalla data di presentazione del piano, la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, svolge la necessaria istruttoria anche sulla base delle Linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti. All'esito dell'istruttoria, la Commissione redige una relazione finale, con gli eventuali allegati, che è trasmessa alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

Durante la fase istruttoria, la Commissione, con nota del 19/02/2015, pervenuta per conoscenza alla Sezione in data 5/08/2015 prot. n. 2712, richiedeva all'Ente elementi integrativi e chiarificatori al fine di procedere all'elaborazione della relazione finale prevista dal citato art. 243 quater, comma 1, del Tuel.

La relazione ministeriale rileva, tuttavia, che, con nota del 19/03/2015, l'Ente, *"senza dare riscontro agli specifici rilievi istruttori formulati,"* allegava la deliberazione consiliare n. 9 del 18/03/2015 con la quale si fornivano atti di indirizzo al responsabile del settore finanziario al fine di rimodulare il piano in conseguenza delle attività preliminari per l'armonizzazione dei bilanci.

Con deliberazione consiliare n. 20 del 30/06/2015, il Comune prendeva atto della deliberazione di Giunta n. 90 del 20/05/2015 recante le operazioni di riaccertamento straordinario dei residui ed approvava una nuova rimodulazione del piano di riequilibrio.

Tali deliberazioni sono pervenute a questa Sezione in data 15/07/2015 prot. 2388, unitamente alla documentazione afferente la rimodulazione



del piano di riequilibrio pluriennale nel quale sono comprese le quote annuali per il ripiano del disavanzo straordinario di amministrazione ex art. 3 del D. Lgs. n. 118/2011.

Le quattro su riportate deliberazioni consiliari di ricorso e rimodulazione del piano di riequilibrio pluriennale in esame (n. 22/2014, n. 34/2014, n. 9/2015 e n. 20/2015) intervenivano successivamente alla pronuncia di questa Sezione n. 1/PRSP/2014 recante il diniego di approvazione del precedente piano di riequilibrio confermata dalle Sezioni riunite in composizione speciale con sentenza n. 14/2014/EL, depositata in data 22/04/2014.

Il Comune di Melissano addiveniva alla presentazione del precedente piano di riequilibrio in seguito alle pronunce di questa Sezione n. 108/PRSP/2012 con la quale, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2011, si richiedeva l'adozione di numerose misure autocorrettive e di un piano contabilmente plausibile di rientro dalla situazione debitoria e n. 79/PRSP/2013 con la quale la Sezione accertava la sussistenza nella gestione finanziaria dell'Ente di squilibri strutturali di bilancio tali da poter determinare il dissesto finanziario nonché l'inadempimento da parte dell'Ente dell'adozione di misure correttive adeguate e di un piano di rientro contabilmente plausibile.

Deve aggiungersi che, con deliberazione n. 103/PRSP/2013, la Sezione, letto il comma 3 dell'art. 243 bis del Tuel, prendeva atto del ricorso alla procedura di riequilibrio da parte dell'Ente e sospendeva, conformemente all'indirizzo espresso dalla Sezione Autonomie con deliberazione n. 1/SEZAUT/2013/QMIG, la procedura di dissesto guidato, avvertendo l'Ente che qualora si verificassero le condizioni contemplate dal comma 7 dell'art. 243-quater del Tuel, per le quali è prevista la ripresa del procedimento ex art. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2012, non si potrebbero rinnovare i passaggi procedimentali già definiti e la procedura riprenderebbe il suo corso (Sezione Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2013/QMIG).

Con nota del 10/02/2016, prot. n. 486, perveniva, a questa Sezione regionale di controllo per la Puglia, la relazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali relativa al piano di riequilibrio finanziario pluriennale del comune di Melissano.

Secondo il dettato dell'art. 243 quater, comma 3, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della relazione finale della Commissione, delibera



sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio.

La relazione della Commissione ministeriale, in via preliminare segnala che l'Ente non ha fornito riscontro agli specifici rilievi istruttori formulati ed espone, quindi, tutte le richieste istruttorie avanzate con la citata nota del 19/02/2015 ed incentrate ad accertare la sussistenza delle condizioni per la riproposizione del piano, il patto di stabilità interno, gli andamenti di cassa, l'analisi della capacità di riscossione, i debiti fuori bilancio e le passività potenziali, l'indebitamento, la spesa del personale, gli equilibri di bilancio, il ripiano del disavanzo, i servizi a domanda individuale, i tributi locali e la revisione della spesa.

Passando all'esame della situazione finanziaria dell'Ente, la Commissione evidenzia:

- che l'Ente ha attestato il rispetto del patto di stabilità interno negli anni 2013 e 2014 e la mancata osservanza per gli anni 2011 e 2012;
- che l'Ente ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria negli anni 2012-2014 ed al 31/12/2013, l'anticipazione non restituita assommava a €. 928.671,69 e gli interessi pagati ammontavano a €. 36.000,00;
- che sono state destinate a spesa corrente risorse vincolate da ricostituire;
- che il saldo di parte corrente è negativo nel triennio 2011-2013 ed anche nel 2014 è negativo per €. 549.260,39;
- che il saldo di parte capitale è negativo nel 2012 e nel 2014;
- che dai dati forniti dall'Ente emerge, per l'esercizio 2012, un disavanzo di amministrazione di €. 3.062.573,20 e di €. 3.043.592,53 per l'esercizio 2013; posto che l'Ente non ha riscontrato le richieste istruttorie volte ad accertare una concreta riduzione del disavanzo al fine della riproposizione del piano di riequilibrio, la commissione sulla base dei dati ricavabili dal Ministero dell'Interno nel certificato al rendiconto 2013 e dal conto del bilancio 2013 rinvenibile nel sito web dell'Ente ha considerato che il risultato di amministrazione 2013 è influenzato dalla quota di avanzo vincolato di €. 395.965,38 che comporta un disavanzo sostanziale dell'esercizio 2013 di €. 3.439.557,72 in aumento rispetto al disavanzo dell'esercizio 2012 e che, pertanto, non consentiva l'avveramento della condizione richiesta dall'art. 1, c. 573 bis, della L. n. 147/2013 per la ripresentazione del piano;



- che il disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2014 assommava a €. 3.582.349,13 cui devono aggiungersi quote di avanzo vincolato per €. 349.574,99 generando un disavanzo sostanziale di €. 3.931.924,12;
- che, all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, il risultato di amministrazione, al 1° gennaio 2015, era negativo per €. 4.252.817,58 ed il "totale parte disponibile" era negativo per €. 4.621.517,18;
- che i rendiconti del quadriennio 2011-2014 riportano un risultato negativo della gestione di competenza;
- che la capacità di riscossione dell'Ente si attesta mediamente nel triennio 2011-2013 al 67% e che, tra le entrate correnti, risulta una bassa percentuale di riscossione in conto competenza nel triennio per le entrate extra tributarie pari al 39%;
- che l'attività di recupero dell'evasione tributaria evidenzia, nel 2013, riscossioni in conto competenza del 6,48%; il piano indica accertamenti di €. 544.150,22 con una riscossione in conto competenza di poco superiore all'1% ed una limitata riscossione in conto residui. Con nota del 3/07/2015, il responsabile del Servizio finanziario attestava accertamenti Ici/Tarsu/Tari nel 2013 per €. 904.659,16 e riscossioni per €. 106.532,85 ed accertamenti Ici/Tarsu/Tari nel 2014 per €. 713.878,90 e riscossioni per €. 69.468,45;
- che il grado di realizzo e smaltimento dei residui passivi e attivi riferito al triennio 2011-2013 riscontra una percentuale media del 49,7%, mentre per lo smaltimento dei passivi del titolo I si registra una percentuale media del 52%; la commissione segnala anche che l'Ente non ha fornito i dettagli delle operazioni di riaccertamento straordinario al 31/12/2013 e che non risulta effettuato il riaccertamento straordinario dei residui, ai sensi dell'art. 243 bis, comma 8, lett. e) del Tuel;
- che l'Ente ha individuato e quantificato nell'importo complessivo di €. 2.707.515,78 i debiti fuori bilancio da ripianare con una quota di €. 340.000,00 rappresentata da debiti di parte capitale; dalla deliberazione consiliare n. 20/2015 risulterebbe lo slittamento di un anno della copertura della massa passiva oltre il termine decennale del piano che decorrendo dal 2014 doveva terminare con l'esercizio 2023;
- che l'Ente non ha fornito chiarimenti sullo stato del contenzioso;

P
B



- che l'organo di revisione, pur evidenziando l'indeterminatezza e l'incongruità dei dati dei debiti fuori bilancio, li quantificava in €. 1.797.515,78 con una quota di €. 224.300,00 per debiti di parte capitale;
- che non si evidenziano scostamenti tra gli accertamenti e gli impegni e che l'Ente non fornisce informazioni sulla voce "altre spese per servizi conto terzi";
- che l'Ente rispetta il limite di indebitamento;
- che l'Ente non ha fornito i dati richiesti dal punto 12 della sezione prima delle linee guida sui servizi a domanda individuale, né il tasso di copertura per gli anni 2014 e 2015;
- che l'Ente non ha trasmesso i dati sulla spesa del personale, ma dalla relazione dell'organo di revisione si desume il rispetto dell'obbligo di riduzione del personale, mentre l'incidenza di tale spesa sulla spesa corrente è in aumento nel 2014 rispetto all'anno precedente;
- che le risorse per la contrattazione integrativa sono in progressiva riduzione negli anni 2012-2014, ma non è stato reso noto il dato dell'anno 2010 su cui calcolare le riduzioni disposte dall'art. 9, comma 2 bis, del d. L. n. 78/2010;
- che è in corso una gara per la cessione delle quote della farmacia comunale, società mista detenuta dal Comune al 51%;
- che l'andamento delle spese per il funzionamento degli organi politici istituzionali decresce dal 2012;
- che l'Ente ha chiesto l'accesso al fondo di rotazione per l'importo di €. 1.761.120,00 e che risultano applicate nella misura massima i tributi Imu, Tari e Tasi ma non sono state trasmesse le deliberazioni che disciplinano le aliquote e le tariffe delle altre entrate tributarie;
- che, nonostante apposita richiesta, non è stata fornita risposta sulla quantificazione dei debiti per spese di funzionamento ripetitive e per eventuali contenziosi e procedure esecutive, mentre dal sito web dell'Ente si è desunto che l'indicatore di tempestività dei pagamenti per l'anno 2014 è di 61 giorni.

La sezione seconda della relazione ministeriale descrive le misure di risanamento proposte dal Comune ed in primo luogo si sofferma sull'ammontare della massa passiva da ripianare nel decennio 2014-2023, individuata dalla deliberazione consiliare n. 22/2014 in €. 5.751.108,31.





Al riguardo, la commissione ribadisce che: *"a seguito della richiesta istruttoria non è stato possibile avere contezza del preciso ammontare dei debiti fuori bilancio e degli oneri da transazione mentre si è ricavata una nuova quantificazione della massa passiva nei prospetti allegati alla deliberazione consiliare n. 20/2015 che ha preso atto del disavanzo scaturito dal riaccertamento straordinario"* rimodulando il piano di riequilibrio con decorrenza dall'anno 2015, in violazione dell'art. 243 bis, comma 5, del Tuel.

La commissione ministeriale precisa che dal riaccertamento straordinario dei residui è scaturito un maggiore disavanzo, ai sensi del D. M. 2/04/2015, di €. 1.039.168,05 che l'Ente intende ripianare, fino al 2044, con quote annuali di €. 34.638,93 e di conseguenza il ripiano di tale disavanzo impatta per nove annualità (2015-2023) per l'importo complessivo di €. 311.750,37.

Ritiene, dunque, la commissione che sommando la quota di disavanzo sostanziale 2013 di €. 3.439.557,72 all'ulteriore disavanzo accumulato nel 2014 ed alla quota di disavanzo da riaccertamento straordinario ex D. Lgs. n. 118/2011 di €. 311.750,37 si individua una quota di massa passiva da disavanzo di €. 4.243.674,49.

Inoltre, dalla delibera consiliare n. 20/2015 si ricaverebbe, in ordine ai debiti fuori bilancio, un ulteriore quota di massa passiva di €. 1.732.298,37.

La commissione aggiunge che i prospetti relativi agli equilibri di parte corrente e di parte capitale e quelli relativi al ripiano del disavanzo e dei debiti fuori bilancio, prodotti con deliberazione consiliare n. 22/2014, sono superati dai nuovi stanziamenti prospettati in allegato alla deliberazione consiliare n. 20/2015 ove si indica per la massa passiva la somma di €. 3.852.349,13 di disavanzo ordinario, l'importo di €. 346.389,30 di disavanzo straordinario e di €. 1.732,298,37 per debiti fuori bilancio.

Per le misure di risanamento riguardanti la revisione della spesa, la commissione segnala che la spesa corrente passa da €. 4.445.359,80 del 2013 a €. 3.664.546,00 del 2014 ed aumenta a €. 3.916.792,74 nel 2015; in dettaglio, la spesa dell'intervento 01, diminuita di circa il 9% nel 2014 rispetto al 2013, sale nuovamente nel 2015 a valori superiori al 2013, mentre le spese per prestazioni di servizio aumentano nel 2015 del 23% rispetto ai dati del 2013 e del 2014.

Dalla risposta resa dal Comune durante la fase istruttoria svolta dalla commissione emerge nel periodo 2011-2014 una costante riduzione della spesa del personale.

P
M



Infine, la commissione riporta le risposte dell'Ente in merito alla dismissione dei beni immobili ove si elencano le vendite ed i conseguenti incassi: €. 150.000,00 incassati per vendita asilo nido nel 2014; €. 108.000,00 incassati, nel 2014, da vendita di terreni per €. 200.000,00 e restanti €. 92.000,00 incassati nel 2015; vendita quote di farmacia comunale per €. 455.000,00 incassati nell'anno 2015 per €. 227.500,00 e nel 2016 i restanti €. 227.500,00.

Con le considerazioni conclusive, la commissione ministeriale ribadisce il mancato inveroimento della condizione posta dall'art. 1, comma 573 bis, della L. n. 147/2013 per la riproposizione del piano di riequilibrio a seguito dell'aumento del disavanzo sostanziale di amministrazione nel 2013 rispetto al 2012 e la rimodulazione da parte dell'Ente di un piano di riequilibrio con deliberazione consiliare n. 20/2015 che sfiora la durata massima di dieci anni, in violazione dell'art. 243 bis, comma 5, del Tuel. Nel merito, la commissione precisa che: *"il comune di Melissano ha rispettato solo in parte le indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti ed il piano, oltre che carente di documentazione e poco chiaro nella rappresentazione della massa passiva, non pare approntare mezzi adeguati per il risanamento dell'Ente"*.

Con nota del 25/02/2016, pervenuta alla Sezione in data 26/02/2016, prot. n. 703, il revisore unico del Comune di Melissano segnalava di aver sottoscritto, unitamente al Sindaco ed al responsabile del Servizio finanziario, la documentazione richiesta all'Ente con la relazione istruttoria per l'odierna adunanza *"senza aver potuto operare una preventiva verifica dei dati contenuti nella stessa"*, non conoscendo il giorno fissato per l'adunanza e *"data la ristrettezza dei tempi e l'impossibilità ad eseguire degli accessi per la verifica dei dati"* aveva ritenuto di procedere alla sottoscrizione per non interrompere la procedura, fermo restando che in caso di eventuale rinvio avrebbe provveduto ad esaminare quanto richiesto.

Con memoria pervenuta alla Sezione in data 26/02/2016, prot. n. 711, il Sindaco ed il responsabile del Settore servizi finanziari fornivano chiarimenti unitamente ad un'ampia documentazione.

In particolare, con le predette memorie, si precisava che la somma complessivamente ottenuta per anticipazioni di liquidità ammontava a €. 3.523.415,96 (sebbene venissero specificati gli importi dettagliati pari a €. 1.262.417,80 riferibili al D. L. n. 35/2013; €. 2.260.998,16 afferenti il D. L. n. 66/2014 e €. 778.428,24 ottenuti in seguito all'emanazione del D. L. n. 78/2015 il cui totale assommerebbe, invece, a € 4.301.844,20);

si aggiungeva che tali anticipazioni erano state allocate al titolo 5° in entrata ed al titolo 3° in uscita.

Si specificava anche che l'Ente non aveva fatto ricorso, nell'ultimo triennio, a strumenti quali leasing immobiliare o project financing e che i residui attivi erano stati eliminati in sede di riaccertamento nel rispetto delle norme imposte dal principio di contabilità potenziata e che comunque si trattava di residui attivi bilanciati da residui passivi di pari importo (*che sia pure in maniera non puntuale contabilmente li finanziavano*) che sono stati parimenti stralciati in sede di riaccertamento straordinario.

Con la medesima nota, si precisava, in merito alla richiesta di indennizzo di €. 9.673.807,00, che, sulla base di apposita perizia di stima, il debito complessivo è stato determinato in €. 927.708,13 per il quale si è proceduto al riconoscimento del debito fuori bilancio con deliberazione di Consiglio comunale n. 36 del 28/11/2015 che sia allegava e con copertura mediante richiesta di mutuo alla Cassa Depositi e Prestiti.

Si aggiungeva, inoltre, che il fondo di rotazione non era stato corrisposto e comunque prudenzialmente non era stato inserito nel piano di riequilibrio; che le aliquote per tributi locali, per gli esercizi 2014 e 2015, erano le seguenti: Imu 10,6%; Tasi 2,5% e Tari con copertura al 100% del servizio e che per gli organismi partecipati i debiti relativi al Gal serre salentine erano stati compensati con i crediti vantati verso lo stesso Ente e che il Consorzio Area Sistema era sottoposto a procedura fallimentare. Infine, con le su richiamate memorie si informava che il Comune, alla luce del disposto dell'art. 1, comma 714, della L. n. 208/2015 aveva programmato una rimodulazione del piano di riequilibrio con la previsione della copertura sia del disavanzo di amministrazione che del disavanzo derivante dal riaccertamento dei residui attivi e passivi in 30 anni, ma l'organo di revisione aveva espresso perplessità circa la possibilità di dare coerenza di annualità ad entrambi i disavanzi.

Conseguentemente l'Ente, pur avendo predisposto in Giunta la bozza di rimodulazione del piano, aveva ritenuto di rinviare la convocazione di Consiglio comunale in attesa di conoscere l'orientamento di questa Sezione e/o del Ministero degli Interni posto che "una probabile esatta interpretazione della norma" potrebbe considerare il piano di riequilibrio del Comune di Melissano da rimodulare per entrambi i disavanzi per il periodo 2014-2043.

Alle memorie risulta allegata la seguente documentazione richiesta, in parte, anche dalla Sezione prospetto degli equilibri di bilancio per l'esercizio 2015; prospetto inerente i proventi dalla vendita della farmacia



P
M

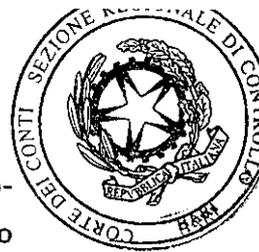
comunale; prospetto relativo al ricorso alle anticipazioni di cassa negli esercizi 2014 e 2015; situazione di cassa al 31/01/2016; prospetto afferente i debiti fuori bilancio da estinguere, da riconoscere ed oneri straordinari; copia della deliberazione consiliare n. 36 del 28/11/2015 recante il riconoscimento del debito fuori bilancio di €. 927.708,13, a titolo di indennizzo a seguito di occupazione di beni privati ed irreversibile trasformazione degli stessi accertata da sentenza del Consiglio di Stato n. 3346/2014, depositata in data 3/07/2014 e per effetto della quale i privati avevano quantificato tale indennizzo in €. 9.673.807,00; copia della determinazione del responsabile del Settore servizi finanziari del 6/03/2015 n. 161 recante la quantificazione degli incassi vincolati alla data del 1° gennaio 2015 per l'importo complessivo di €. 2.145.063,52; elenco dei debiti ancora inevasi; copia della certificazione dei parametri di deficitarietà strutturale per l'esercizio 2015; dichiarazione del responsabile del Settore servizi finanziari che, con deliberazione di Giunta comunale del 23/07/2014 n. 136 è stata attestata la copertura dei servizi a domanda individuale, per l'anno 2014, nella misura del 57,43% e che, con deliberazione di Giunta comunale del 12/06/2015 n. 110 la copertura, per l'anno 2015, è stata attestata nella misura del 59,59%; dichiarazione del responsabile del Settore servizi finanziari che gli accertamenti Ici/Imu, dal 2013 al 2015, ammontavano a €. 622.575,00 di cui €. 162.758,02 incassati e gli accertamento Tarsu/Tari dal 2013 al 2015 ammontavano a €. 460.914,49 di cui €. 188.491,27 incassati.

La documentazione trasmessa dall'Ente in occasione dell'odierna adunanza include anche l'ammontare delle risorse impegnate per spesa del personale e per salario accessorio dall'esercizio 2012 al 2015 e la dichiarazione del responsabile del Settore servizi finanziari circa l'assenza di spese di personale con contratto a tempo determinato o flessibile.

All'adunanza pubblica, il responsabile del Servizio economico-finanziario del Comune di Melissano rag. Daniele Scarlino confermava le valutazioni espresse con le memorie e la documentazione prevenuta alla Sezione in data 26/02/2016 prot. n. 711 e precisava che le anticipazioni di liquidità ottenute dall'Ente, ai sensi del D. L. n. 78/2015, per l'importo di €. 778.428,24 erano state incassate il 31/12/2015 e contabilizzate in entrata al titolo 5° ed in uscita al titolo 3°, come, peraltro, indicato nelle predette memorie. Evidenziava, infine, che l'Ente era interessato ad effettuare una nuova rimodulazione del piano ai sensi della legge di stabilità per l'esercizio 2016.



P
M



In sede di adunanza pubblica, il responsabile del Servizio economico-finanziario depositava la seguente documentazione: nota del Ministero degli Interni del 27/01/2016 con la quale si invitava l'Ente a comunicare se intendeva avvalersi della facoltà prevista dall'art. 1, comma 714, della L. n. 208/2015 in relazione alla quota di disavanzo applicata al piano di riequilibrio derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e se, in caso di accesso al fondo di rotazione, la restituzione avverrà in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo all'erogazione dell'anticipazione; nota di risposta dell'Ente del 29/01/2016 con la quale il Sindaco comunicava che il Comune intendeva avvalersi della facoltà dettata dal comma 714 della L. n. 208/2015 ed, in tal senso, era già stata adottata la delibera di Giunta n. 14 del 19/01/2016 e segnalava che il fondo di rotazione sarebbe stato restituito nel predetto periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui veniva erogata l'anticipazione.

Alla documentazione era, inoltre, allegata la delibera di Giunta comunale n. 44 del 24/02/2016 con la quale si dava atto della rimodulazione da sottoporre al Consiglio comunale del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (trenta anni 2016-2045) comprendente sia il ripiano del disavanzo derivante da pre-consuntivo 2015 sia le quote annuali costanti per il ripiano del disavanzo rinveniente dal riaccertamento dei residui attivi e passivi.

DIRITTO

Secondo il dettato dell'art. 243 bis del Tuel, gli enti con squilibri strutturali di bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario nel caso in cui le ordinarie misure previste dagli art. 193 e 194 dello stesso testo unico non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono adottare, con deliberazione consiliare, un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso. La procedura di ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale costituisce, quindi, una terza fattispecie che si aggiunge alla disciplina dettata dagli articoli 242 e 244 del Tuel rispettivamente per gli Enti strutturalmente deficitari e per gli Enti in stato di dissesto finanziario.

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

P
M

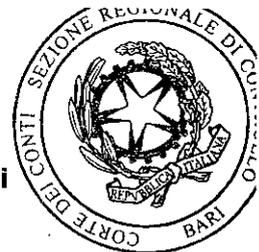


dei conti; b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio; c) l'individuazione, con relative quantificazione e previsione dell'anno 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. Ai fini della predisposizione del piano, l'Ente è tenuto ad effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194 del Tuel e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del piano.

In via preliminare, questa Sezione osserva che risultano rispettati dall'Ente i termini previsti dal legislatore per il corretto instaurarsi della procedura di ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Sempre, in via preliminare, il Collegio, conformemente all'orientamento espresso dalle Sezioni Riunite in speciale composizione, evidenzia che le valutazioni sulla congruenza del piano di riequilibrio finanziario decennale del Comune di Melissano debbano necessariamente tener conto anche della attuale situazione finanziaria dell'Ente secondo una visione dinamica dei profili contabili che sostengono il ricorso al piano di riequilibrio (SSRR, in speciale composizione, sentenze n. 34/2014/EL, n. 2/2015/EL).

Pertanto, la Sezione si soffermerà, oltre che sulle questioni di carattere preliminare, anche sugli aspetti che, allo stato attuale, si reputa che possano generare violazioni di legge, irregolarità e criticità e che, nella fattispecie in esame, possono individuarsi nelle attività compiute dell'Ente per il passaggio al nuovo sistema di armonizzazione contabile introdotto dal D. Lgs. n. 118/2011; nella esatta determinazione del disavanzo di amministrazione e della debitoria e nella conseguente necessità di adottare le opportune misure di risanamento.



Il presupposto normativo per il ricorso alla procedura di riequilibrio ed il disavanzo di amministrazione 2013

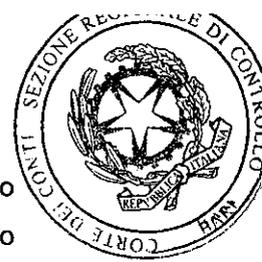
Il Comune di Melissano, con deliberazione del Consiglio comunale n. 5 dell'8/04/2014, pervenuta alla Sezione in data 16/04/2014 prot. n. 1578, ricorreva alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'art. 1, comma 573 bis, della L. n. 147/2013, a seguito del diniego di approvazione del precedente piano da parte di questa Sezione con deliberazione n. 1/2014/PRSP confermata dalle Sezioni riunite in composizione speciale con sentenza n. 14/2014/EL, depositata in data 22/04/2014.

L'articolo 1, comma 573 bis, della L. 27/12/2013, n. 147, inserito dall'art. 3, comma 2, del D. L. 6/03/2014 n. 16 convertito dalla L. 2/05/2014 n. 68 e da ultimo modificato dall'art. 4, comma 5-quater, lett. b), del D. L. 31/12/2014 n. 192, convertito dalla L. 27/02/2015 n. 11 prevede che, per l'esercizio 2014, agli enti locali che abbiano presentato, nell'anno 2013, i piani di riequilibrio finanziario previsti dall'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, e successive modificazioni, per i quali sia intervenuta una deliberazione di diniego da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti ovvero delle Sezioni riunite, è data facoltà di riproporre un nuovo piano di riequilibrio, previa deliberazione consiliare, entro il 30 giugno 2015. Tale facoltà è subordinata all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso sia come aumento dell'avanzo di amministrazione che come diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato. Nelle more del termine previsto per la presentazione del nuovo piano di riequilibrio e sino alla conclusione della relativa procedura, non si applica l'articolo 243-quater, comma 7, del predetto testo unico.

Le disposizioni dettate dalla norma su riportata sono state estese anche per l'esercizio 2015 agli enti locali che abbiano presentato i piani di riequilibrio finanziario, previsti dall'articolo 243-bis del Tuel, nell'anno 2014.

Dall'esame della disciplina introdotta dal predetto comma 573 bis dell'art. 1 della L. n. 147/2013, si desume chiaramente che l'intento del legislatore era volto a consentire la riproposizione del piano di riequilibrio soltanto per gli enti locali che avevano conseguito un miglioramento finanziario o per effetto di un incremento dell'avanzo di amministrazione o in seguito ad una diminuzione del disavanzo di amministrazione.

p
M



Ne consegue, ad avviso della Sezione, che per il Comune di Melissano l'accertata diminuzione del disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2013, ultimo rendiconto approvato, rispetto all'esercizio 2012 costituiva il presupposto indispensabile previsto dal legislatore al fine della rappresentazione del piano di riequilibrio effettuata dall'Ente con la deliberazione consiliare n. 22 del 2/09/2014, previa delibera assunta in data 8/04/2014.

In primo luogo, il Collegio ritiene necessario prendere in esame il testo della normativa vigente alla data di ricorso alla procedura di riequilibrio da parte dell'Ente avvenuta con la appena citata deliberazione consiliare n. 5 assunta in data 8 aprile 2014.

All'epoca dell'assunzione della su richiamata deliberazione n. 5/2014 il testo vigente dell'art. 1, comma 573 bis, della L. n. 147/2013 era il seguente, così come introdotto dall'art. 3, comma 2, del D. L. 6/03/2014 n. 16 poi convertito, senza modifiche, dalla L. 2/05/2014 n. 68: per l'esercizio 2014, agli enti locali che abbiano presentato, nell'anno 2013, i piani di riequilibrio finanziario previsti dall'articolo 243 del Tuel e successive modificazioni, per i quali sia intervenuta una deliberazione di diniego da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti ovvero delle sezioni riunite, è data facoltà di riproporre un nuovo piano di riequilibrio, previa deliberazione consiliare, entro il termine perentorio di centoventi giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione. Tale facoltà è subordinata all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso sia come aumento dell'avanzo di amministrazione che come diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato. Nelle more del termine previsto per la presentazione del nuovo piano di riequilibrio e sino alla conclusione della relativa procedura, non si applica l'articolo 243 quater, comma 7, del predetto testo unico.

La Sezione ritiene, quindi, dirimente procedere all'accertamento dell'esatto ammontare del disavanzo di amministrazione conseguito dall'Ente alla chiusura dell'esercizio 2013 posto che, per poter accedere alla procedura di riequilibrio, il disavanzo 2013 doveva necessariamente essere inferiore al disavanzo dell'esercizio precedente 2012.

Occorre, inoltre, considerare che, alla data dell'8 aprile 2014 dell'assunzione della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio, l'Ente non aveva ancora approvato il rendiconto dell'esercizio 2013 e quindi disponeva di dati di pre-consuntivo dai quali, come viene esplicitato nella deliberazione, il presumibile disavanzo di amministrazione dell'esercizio

P
M



2013, stimato in € 3.366.654,37, sarebbe stato peggiore di €. 304.081,08 rispetto al disavanzo dell'esercizio 2012 accertato in € 3.062.573,30.

Il rendiconto dell'esercizio 2013 è stato poi approvato con deliberazione consiliare n. 19 del 15 luglio 2014 da cui si certificava un disavanzo di amministrazione pari a € 3.043.592,53.

La sottostante tabella, riportata nella relazione-questionario al rendiconto dell'esercizio 2014 elaborata dall'organo di revisione dell'Ente secondo le linee guida allegate alla deliberazione n. 13/SEZAUT/2015/INPR della Sezione delle Autonomie e trasmessa alla Sezione, in data 22/12/2015 prot. 5161, in osservanza al disposto dell'art. 1, commi 166 e ss., della L. n. 266/2015, evidenzia il disavanzo di amministrazione effettivo del Comune di Melissano dell'esercizio 2013 che ammonta a €. 3.439.557,72 in aumento rispetto al disavanzo dell'esercizio 2012 di €. 3.062.573,29.

Tabella 1 - Risultato di amministrazione ai sensi dell'art. 187, comma 1, DLgs. 267/2000 in vigore alla data di deliberazione del piano

ESERCIZIO	2012	2013	2014
Risultato di amministrazione (+/-)	-3.062.573,29	-3.043.592,34	-3.582.349,13
di cui:			
a) Vincolato		260.000,00	310.000,00
b) Per spese in conto capitale		135.965,38	39.574,99
c) Per fondo ammortamento		0,00	0,00
d) Per fondo svalutazione crediti		0,00	0,00
e) Non vincolato (+/-) *	-3.062.573,29	-3.439.557,72	-3.931.924,12

* Il fondo non vincolato va espresso in valore positivo se il risultato di amministrazione è superiore alla sommatoria dei quattro fondi vincolati. In tal caso, esso evidenzia la quota di avanzo disponibile. Va invece espresso in valore negativo se la sommatoria dei tre fondi vincolati è superiore al risultato di amministrazione poiché, in tal caso, esso evidenzia la quota di disavanzo applicata (o da applicare) obbligatoriamente al bilancio di previsione per ricostituire integralmente i fondi vincolati (compreso il fondo ammortamento ex art. 187, comma 2, lett. A del TUEL).

Fonte: Dati rivenienti dalla tabella 1.5.1 del questionario a rendiconto dell'esercizio 2014 del Comune di Melissano (valori al centesimo di euro)

Secondo le indicazioni fornite dalle citate linee guida della Sezione delle Autonomie, al fine di una corretta ricostruzione del risultato di amministrazione, gli importi dei fondi di cui all'art. 187, comma 1 del Tuel nei quali si suddivide il risultato di amministrazione, ad eccezione dei fondi non vincolati, vanno sempre inseriti col segno positivo in modo da considerare la voce "fondi non vincolati" come posta residuale da compilarsi sempre in quanto vi confluisce o l'avanzo di amministrazione effettivamente disponibile, se la posta è positiva, oppure il disavanzo di amministrazione sostanziale, se la posta è negativa.



Invero, lo stesso principio contabile n. 3 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, in vigore all'epoca della determinazione del risultato di amministrazione dell'esercizio 2013, al punto 59, precisava che: "i vincoli di destinazione delle risorse confluite nel risultato di amministrazione permangono, anche se quest'ultimo non è capiente a sufficienza o è negativo (disavanzo di amministrazione); in questi casi l'ente dovrà ricercare le risorse necessarie per finanziare tutte le spese derivanti da entrate vincolate rifluite nel risultato di amministrazione".

Ritiene, quindi, la Sezione che, contrariamente alle valutazioni dell'Ente, il risultato di amministrazione effettivo conseguito dal Comune di Melissano nell'esercizio 2013, in base ai dati su riportati, non corrisponda al valore formale negativo di €. 3.043.592,34, ma presenti un disavanzo effettivo di €. 3.439.557,72 poiché devono necessariamente conteggiarsi anche il fondo vincolato di €. 260.000,00 ed il fondo per spese in conto capitale di €. 135.965,38 per l'importo complessivo di €. 395.965,38, come peraltro, chiarito anche dalla commissione ministeriale, a pag. 10, della relazione conclusiva dell'istruttoria ove si specifica correttamente che: *"il risultato di amministrazione 2013 è influenzato dalla formazione di una quota di avanzo vincolato pari a €. 395.965,38 che va sommato al risultato di amministrazione di €. -3.043.592,34 per determinare un disavanzo sostanziale di €. 3.439.557,72"*.

Il disavanzo di amministrazione sostanziale dell'esercizio 2013, evidenziato dalla relazione questionario redatta dall'Organo di revisione dell'Ente appare, quindi, in linea con i dati evidenziati dalla commissione ministeriale nella relazione istruttoria ed estrapolati dalla banca dati del Ministero dell'Interno.

Dall'esame dei dati contabili su riportati, questa Sezione accerta che il disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2013 presenta, quindi, un evidente peggioramento di €. 376.984,43 rispetto al disavanzo dell'esercizio 2012 che assommava a €. 3.062.573,29.

Conseguentemente, ad avviso del Collegio, non poteva trovare applicazione nei confronti del Comune di Melissano la disposizione normativa dettata dall'art. 1, comma 573 bis, della L. n. 147/2013 e successive modificazioni che espressamente subordinava la facoltà di riproporre un nuovo piano di riequilibrio ad un miglioramento della situazione finanziaria dell'Ente consistente o in un aumento dell'avanzo di amministrazione o nella diminuzione del disavanzo registrato nell'ultimo rendiconto approvato.

10
M



Si ribadisce che anche la commissione ministeriale, a pag. 16 della relazione, ha, in via preliminare, rilevato il mancato inveroimento della condizione posta dall'art. 1, comma 573 bis, della citata L. n. 147/2013. Deve aggiungersi che l'assenza del richiamato presupposto normativo per l'adesione alla procedura di riequilibrio avvenuta con deliberazione del Consiglio comunale n. 5 dell'8/04/2014 non può non ripercuotersi su tutte le successive deliberazioni consiliari di redazione, modificazione e rimodulazione del piano di riequilibrio.

Osserva, inoltre, il Collegio che, alla fattispecie in esame, non può trovare applicazione neppure l'ultimo inciso aggiunto al predetto comma 573 bis dell'art. 1 della L. n. 147/2013 che estendeva le disposizioni anche per l'esercizio 2015 in relazione agli enti locali che hanno presentato i piani di riequilibrio finanziario nell'anno 2014.

Infatti, se pure si volessero considerare le modificazioni o rimodulazioni avvenute nell'esercizio 2015 alla stregua di nuovi piani di riequilibrio deve considerarsi che l'estensione della normativa per l'esercizio 2015 reiterava la persistenza del presupposto della dimostrazione di un miglioramento finanziario mediante la riduzione del disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2014 rispetto al precedente esercizio 2013.

Il Comune di Melissano non aveva conseguito, secondo questa Sezione, neppure alcun miglioramento alla chiusura dell'esercizio 2014 rispetto al 2013 posto che, come emerge dalla tabella n. 1, il disavanzo di amministrazione effettivo 2014 assommava a €. 3.931.924,12 poiché anche in tal caso vanno calcolate le quote vincolate di €. 310.000,00 e di spesa in conto capitale per €. 39.574,99.

La Sezione evidenzia, quindi, il *trend* in costante peggioramento del risultato di amministrazione dell'Ente nel triennio 2012-2014.

Deve aggiungersi che l'Ente, con deliberazione di Giunta comunale n. 14 del 19/01/2016, rilevata dal sito web istituzionale, visto il disposto del comma 714 dell'art. 1 della L. 28/12/2015 n. 208, ha espresso specifico atto di indirizzo per la rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario, già modificato con delibera consiliare n. 20/2015, mediante ripiano della quota di disavanzo applicata al piano in trenta anni.

Infatti, l'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015 (legge di stabilità 2016), prevede 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 D. Lgs. n. 267/2000 possono ripianare la quota di disavanzo applicato al piano di riequilibrio,

p
/



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. Entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della L. n. 208/2015, i medesimi enti, ferma restando la durata massima del piano di riequilibrio come prevista dall'articolo 243-bis, comma 5, del Tuel, 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 D. Lgs. n. 118/2011. La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli enti di cui ai periodi precedenti, ai sensi degli articoli 243-ter e 243-quinquies del Tuel, è effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione.

Dalla documentazione depositata in sede di adunanza pubblica, emerge, inoltre, che l'Ente, con deliberazione di Giunta comunale n. 44 del 24/02/2016 recante la predisposizione e rimodulazione del piano di riequilibrio da sottoporre al Consiglio comunale, richiamato il su citato art. 1, comma 714, della L. n. 208/2015, ha deliberato di dare atto che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (trenta anni 2016-2045) comprende sia il ripiano del disavanzo derivante da pre-consuntivo 2015 sia le quote annuali costanti per il ripiano del disavanzo rinveniente dal riaccertamento dei residui attivi e passivi.

Al riguardo, questa Sezione, pur considerando che oggetto della presente pronuncia è il piano di riequilibrio approvato con deliberazione consiliare n. 22/2014 e successive modificazioni, non può esimersi dal rilevare che, secondo il dettato normativo dell'art. 243 bis, comma 5, del Tuel, il piano di riequilibrio deve avere durata massima decennale e tale durata massima appare ribadita anche dall'inciso contenuto nel comma 714 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 ove espressamente si specifica: *"ferma restando la durata massima del piano come prevista dall'art. 243 bis, comma 5, del Tuel"*.

Deve, infine, segnalarsi che, come emerge dalla nota del Ministero dell'Interno depositata in data odierna dall'Ente, la facoltà di cui al predetto comma 714 è prevista dal legislatore per la quota di disavanzo applicata al piano di riequilibrio derivante dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui conseguenti all'avvio del sistema di armonizzazione contabile di cui al D. Lgs. n. 118/2011 e non può estendersi anche al disavanzo ordinario.

Infatti, come chiarito dalla Sezione di controllo per la Regione siciliana con deliberazione n. 30/2016/PAR del 13/01/2016, il sopravvenuto intervento

p
/

normativo attuato con l'introduzione dei commi 714 e 715 può servire a riformulare o rimodulare il piano già approvato o presentato solo per consentire il ripiano del disavanzo scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui nei termini e con le modalità stabilite dall'articolo 3 del D. Lgs. n.118 del 2011 e dal Decreto ministeriale 2 aprile 2015, ma lascia impregiudicati i vincoli normativi e gli impegni già assunti da ciascun ente al momento dell'approvazione del piano.



Le operazioni di avvio del sistema di armonizzazione contabile

Il D. Lgs. 23/06/2011 n. 118, come emendato dal D. Lgs. 10/08/2014 n. 126, detta la nuova normativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi ed impone alle amministrazioni pubbliche di conformare la propria gestione ai principi contabili generali contenuti nell'allegato 1 al predetto decreto ed ai seguenti principi contabili applicati, che costituiscono parte integrante del citato decreto: principio della programmazione (allegato n. 4/1); principio della contabilità finanziaria (allegato n. 4/2); principio della contabilità economico-patrimoniale (allegato n. 4/3); principio del bilancio consolidato (allegato n. 4/4).

L'applicazione dei predetti principi, vigenti dal 1° gennaio 2015, deve garantire il consolidamento e la trasparenza dei conti pubblici secondo le direttive dell'Unione europea e l'adozione di sistemi informativi omogenei e interoperabili.

Ai fini del passaggio al nuovo sistema di armonizzazione contabile, il legislatore ha disciplinato delle apposite operazioni contabili che gli enti sono tenuti ad adottare.

Primaria rilevanza viene, quindi, ad assumere l'art. 3, comma 7, del citato D. Lgs. n. 118/2011, così come integralmente sostituito dal D. Lgs. n. 126/2014 che prevede che le amministrazioni pubbliche, al fine di adeguare i residui attivi e passivi risultanti al 1° gennaio 2015 al principio generale della competenza finanziaria, devono provvedere con delibera di Giunta, previo parere dell'organo di revisione economico-finanziario, contestualmente all'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2014, al riaccertamento straordinario dei residui, consistente: a) nella cancellazione di tutti i residui attivi e passivi cui non corrispondono obbligazioni giuridiche perfezionate al 1° gennaio 2015; b) nella conseguente determinazione del fondo pluriennale vincolato da iscrivere in entrata del bilancio dell'esercizio 2015, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, per un importo pari alla differenza tra i

p
B



residui passivi ed i residui attivi eliminati ai sensi della lettera a), se positiva, e nella rideterminazione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 a seguito del riaccertamento dei residui; c) nella variazione del bilancio di previsione annuale 2015 autorizzatorio, del bilancio pluriennale 2015-2017 autorizzatorio e del bilancio di previsione finanziario 2015-2017 predisposto con funzione conoscitiva; d) nella reimputazione delle entrate e delle spese cancellate a ciascuno degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile; e) nell'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, rideterminato al fondo crediti di dubbia esigibilità.

L'operazione di riaccertamento straordinario dei residui deve essere oggetto di un unico atto deliberativo; al termine del riaccertamento straordinario dei residui non devono essere conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate e esigibili.

Per effetto dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, può, quindi, verificarsi, in via eccezionale e straordinaria, che il risultato di amministrazione, al 1° gennaio 2015, sia divergente rispetto a quello risultante dal rendiconto approvato dell'esercizio 2014 ed elaborato sulla base della previgente normativa contabile.

Con deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR del 17/02/2015, la Sezione delle Autonomie ha chiarito che il rendiconto dell'esercizio 2014 deve subire, alla data del 1° gennaio 2015, una rivisitazione complessiva e che: "un corretto riaccertamento straordinario dei residui – dal lato sia delle entrate che delle spese – e l'istituzione di un "idoneo" fondo crediti di dubbia esigibilità, costituiscono strumenti basilari per la partenza della nuova contabilità e per la salvaguardia dell'equilibrio unitario della finanza pubblica, che trova nei novellati artt. 81, 97, 117 e 119 Cost. il parametro cui deve informarsi l'attuazione della predetta disciplina (in tal senso, C. cost., sentenza n. 88 del 2014)".

Le tabelle successive, costruite dalla Sezione con i dati inviati dall'Ente (prot. n. 2388 del 15/07/2015) e con quelli disponibili negli allegati alla deliberazione di Giunta comunale n. 90 del 20/05/2015, evidenziano il passaggio dal risultato di amministrazione finale dell'esercizio 2014 al risultato di amministrazione iniziale dell'esercizio 2015 per effetto delle necessarie operazioni di riaccertamento straordinario dei residui effettuate ai sensi dell'art. 3 del citato D. Lgs. n. 118/2011.

Rilevato che dalla relazione questionario al rendiconto dell'esercizio 2014 redatto dall'organo di revisione dell'Ente, si desume che il disavanzo formale di amministrazione dell'esercizio 2014, assommerebbe a €.

P
M



3.582.349,13¹, le tabelle 2 e 3 indicano un peggioramento del disavanzo di amministrazione di € 1.039.168,05 (€ 4.621.517,18 meno € 3.582.349,13) di cui solo il 35% ascrivibile all'istituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità essendo, la rimanente parte, imputabile alla cancellazione definitiva di residui attivi e passivi finali per mancanza di obbligazioni giuridiche perfezionate in virtù del passaggio al principio di competenza finanziaria "potenziata".

Tabella 2 - Prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione dopo il riaccertamento straordinario dei residui

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2014 DETERMINATO NEL RENDICONTO 2014 (a)		3.582.349,13
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (b)	(-)	1.735.138,65
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (c) ⁽¹⁾	(+)	1.064.670,20
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (d)	(-)	-
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (e)	(+)	489.106,73
RESIDUI PASSIVI DEFINITIVAMENTE CANCELLATI CHE CONCORRONO ALLA DETERMINAZIONE DEL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (f) ⁽⁷⁾	(+)	-
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO g)=(e)-(d)+(f) ⁽²⁾	(-)	489.106,73
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 1° GENNAIO 2015 - DOPO IL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI (h)=(a)-(b)+(c)-(d)+(e)+(f)-(g)		4.252.817,58

1) Non comprende i residui passivi definitivamente cancellati cui corrispondono procedure di affidamento attivate ai sensi dell'articolo 53, comma 2, del citato decreto legislativo n. 163 del 2006, per i quali è stato iscritto il fondo pluriennale vincolato.

2) Corrisponde alla somma del fondo pluriennale vincolato di parte corrente e del fondo pluriennale vincolato in conto capitale determinato dall'allegato concernente il fondo pluriennale vincolato (riga n. 3). Tale importo è iscritto in entrata del bilancio di previsione 2015 - 2017, relativo all'esercizio 2015.

(7) Comprende anche le voci di spesa contenute nei quadri economici relative a spese di investimento, nei casi in cui, nel rispetto del principio applicato della contabilità finanziaria n. 5.4, è consentita la costituzione del fondo pluriennale vincolato in assenza di obbligazioni giuridicamente costituite esigibili negli esercizi successivi.

Fonte: Rielaborazione dati allegati alla deliberazione di Giunta comunale n. 90/2015 disponibili nel sito dell'Ente (valori al centesimo di euro)

Si osserva, inoltre, che il comune di Melissano aveva effettuato il riaccertamento ordinario dei residui per l'approvazione del rendiconto

¹ In realtà, come già illustrato, il disavanzo di amministrazione sostanziale o effettivo dell'esercizio 2014 sarebbe pari a € 3.931.924,12.



dell'esercizio 2014 in data 30 aprile 2015 e circa venti giorni dopo, in data 20 maggio 2015, è stata effettuata, ai sensi dell'art. 3 del D. Lgs. n. 118/2011, l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui che avrebbe comportato l'emersione di ulteriori residui attivi da considerarsi non più esigibili per l'importo già riportato di €. 1.735.138,65.

In merito a tale cancellazione di residui attivi, sono stati richiesti all'Ente opportuni chiarimenti e, con nota del 26/02/2016 prot. n. 711, l'Ente ha semplicemente precisato che tali residui sono stati eliminati in sede di riaccertamento nel rispetto delle norme imposte dal principio di contabilità potenziata e che comunque si trattava di residui attivi bilanciati da residui passivi di pari importo (che sia pure in maniera non puntuale contabilmente li finanziavano) che sono stati parimenti stralciati in sede di riaccertamento straordinario.

Ad avviso del Collegio, anche alla luce dei chiarimenti forniti dal Comune, permangono perplessità in merito alla determinazione di un importo talmente elevato di residui attivi, considerando che, oltre alle operazioni di effettivo riaccertamento ordinario preordinato all'approvazione del rendiconto 2014 secondo il disposto dell'art. 228, comma 3, del D. Lgs. n. 267/2000, le operazioni di revisione straordinaria dei residui avrebbero dovuto già essere intraprese ai sensi dell'art. 243 bis, comma 8 lettera e), del Tuel all'atto del ricorso alla procedura di riequilibrio.

Tale aspetto assume notevole rilevanza posto che, come chiarito dal D. M. del 2 aprile 2015, soltanto il disavanzo effettivo determinato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui (cosiddetto "maggior disavanzo") gode della modalità di recupero privilegiata di ripiano prevista dall'art. 3, comma 16, del D. Lgs. n. 118/2011, ovvero massimo trenta esercizi a quote costanti l'anno.

La descritta problematica afferente i residui attivi, appare confermata, come meglio evidenziato nel paragrafo inerente i parametri di deficitarietà strutturale, anche dal superamento, negli esercizi 2014 e 2015, del parametro di deficitarietà strutturale n. 3 afferente proprio l'ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi, in quanto indice di accertamenti di entrate passate non realizzate e probabilmente da cancellarsi indipendentemente dalla nuova normativa sull'armonizzazione contabile in vigore dall'esercizio 2015.

La tabella su riportata evidenzia, quindi, all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, un risultato di amministrazione, al 1° gennaio 2015, negativo per l'importo di €. 4.252.817,58 e



l'ammontare del fondo pluriennale vincolato determinato dall'Ente nell'importo di €. 489.106,73.

La tabella che segue descrive, invece, la scomposizione del risultato di amministrazione all'esito delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui e dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità che assomma a €. 368.699,60.

Tabella 3 - Scomposizione del risultato di amministrazione definitivo dopo il riaccertamento straordinario dei residui

COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 1° GENNAIO 2015 - DOPO IL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI -	D.G.C. N.90 del 20/05/2015
Parte accantonata (3)	
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/.... (4)	368.699,60
Fondo residui perenti al 31/12/.... (solo per le regioni) (5)	
Fondoal 31/12/N-1	
Totale parte accantonata (i)	368.699,60
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	
Vincoli derivanti da trasferimenti	
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	
Altri vincoli da specificare di	
Totale parte vincolata (l)	0,00
Totale parte destinata agli investimenti (m)	0,00
Totale parte disponibile (n)=(h)-(i)-(l)-(m)	-4.621.517,18
Se (n) è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione 2015 (6)	
3) Non comprende il fondo pluriennale vincolato.	
4) Indicare l'importo del fondo crediti di dubbia e difficile esazione determinato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui ai sensi di quanto previsto dall'articolo 14 del DPCM 28 dicembre 2011 e del principio applicato della contabilità finanziaria.	
5) Solo per le regioni Indicare il% dello stock complessivo dei residui perenti al 31 dicembre 2014.	
6) In caso di risultato negativo le regioni iscrivono nel passivo del bilancio di previsione dell'esercizio 2015 l'importo di cui alla lettera n, al netto dell'ammontare di debito autorizzato non ancora contratto.	

Fonte: Rielaborazione dati allegati alla deliberazione di Giunta comunale n. 90/2015 disponibili nel sito dell'Ente (Valori al centesimo di euro)

Il principio contabile n. 4/2, allegato al D. Lgs. n. 118/2011, al punto 3.3, precisa che l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità non è oggetto di impegno e genera un'economia di bilancio che confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata.



Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, il fondo pluriennale vincolato, derivante dal riaccertamento straordinario dei residui da effettuare nel primo esercizio di applicazione della riforma, si costituisce per effetto dell'operazione di reimputazione dei residui attivi e passivi secondo il nuovo principio della competenza potenziata e quindi secondo scadenza ed esigibilità (deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR del 17/02/2015 pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Repubblica Italiana n. 57 del 10/03/2015, supplemento ordinario n. 9).

La rimodulazione del piano di riequilibrio e la contabilità armonizzata

Il piano di riequilibrio finanziario approvato dall'Ente con la deliberazione consiliare n. 22/2014 ed avente durata decennale dal 2014 al 2023 è stato dapprima modificato con la deliberazione n. 34 del 12/12/2014, poi con deliberazione consiliare n. 9 del 18/03/2015 si fornivano atti di indirizzo al responsabile del Settore finanziario al fine di rimodulare il piano in conseguenza delle attività preliminari per l'armonizzazione dei bilanci e da ultimo interveniva la deliberazione n. 20 del 30/06/2015 recante una nuova rimodulazione del piano di riequilibrio in seguito alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui.

Il Comune di Melissano, infine, con deliberazione di Giunta n. 14 del 19/01/2016, rilevata dal sito web istituzionale, visto il disposto del comma 714 dell'art. 1 della L. 28/12/2015 n. 208, ha espresso specifico atto di indirizzo per una nuova rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario, già modificato con delibera consiliare n. 20/2015, mediante ripiano della quota di disavanzo applicata al piano in trenta anni.

Tale intento è stato ribadito anche dalla deliberazione di Giunta comunale n. 44 del 24/02/2016 depositata in sede di adunanza pubblica ove, tuttavia, si dava atto di una rimodulazione trentennale del piano dal 2016 al 2045.

Osserva il Collegio che se è pur vero che, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, già prima della legge di stabilità 2016 e precisamente con deliberazione n. 4 /SEZAUT/2015/INPR, l'attuazione in corso di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve essere coordinata con le attività propedeutiche all'introduzione della contabilità armonizzata deve rilevarsi che la deliberazione appena citata della Sezione delle Autonomie limita espressamente tale possibilità di rimodulazione ad un "*piano di riequilibrio approvato*".



In primo luogo doveva, quindi, trattarsi di un piano di riequilibrio regolarmente approvato dalla Sezione regionale di controllo ed inoltre, aggiungeva la Sezione delle Autonomie, tale rimodulazione poteva avvenire *“solo ed esclusivamente in riferimento al maggior disavanzo di amministrazione, ai sensi dell’art. 1, comma 538, della legge 190/2014”*. Il Comune di Melissano ha, invece, adottato le deliberazioni consiliari n. 9 del 18/03/2015 e n. 20 del 30/06/2015 di rimodulazione del piano di riequilibrio in assenza di approvazione del piano da parte di questa Sezione, posto che con nota del 19/02/2015, era stata avviata ed era in corso la fase istruttoria spettante alla Commissione ministeriale alla quale peraltro l’Ente non forniva riscontro sugli specifici rilievi ma trasmetteva la appena richiamata deliberazione consiliare n. 9/2015 con la quale si fornivano atti di indirizzo al responsabile del settore finanziario al fine di rimodulare il piano in conseguenza delle attività preliminari per l’armonizzazione dei bilanci.

Osserva preliminarmente, al riguardo, questa Sezione che l’Ente avrebbe dovuto fornire specifico riscontro alle richieste istruttorie formulate dalla commissione ministeriale entro il termine perentorio di trenta giorni fissato dall’art. 243 quater, comma 2, del Tuel, mentre l’Ente in prossimità della scadenza del termine, in data 18/03/2015, approvava una nuova rimodulazione del piano di riequilibrio non giustificata da alcun disposto normativo né tanto meno dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 4 /SEZAUT/2015/INPR su richiamata che faceva espresso riferimento a piani di riequilibrio già approvati dalle Sezioni regionali.

Ad avviso del Collegio, l’emanarsi di una nuova rimodulazione del piano anziché fornire riscontro alle richieste istruttorie della commissione ha di fatto determinato l’elusione dell’obbligo imposto dall’art. 243 quater, comma 2, del Tuel.

Tali considerazioni si ritengono vevole anche per la successiva ulteriore rimodulazione avvenuta con la deliberazione n. 20/2015.

Un ulteriore aspetto connesso alle rimodulazioni del piano di riequilibrio attiene poi alla stessa natura di tali rimodulazioni.

Occorre, infatti, considerare, che ove legittimamente approvata, la rimodulazione del piano di riequilibrio per effetto del passaggio al nuovo sistema di contabilità armonizzata, ovvero di un fatto sopravvenuto rispetto all’approvazione, avrebbe dovuto tener conto solo ed esclusivamente del maggior disavanzo di amministrazione ovvero di profili meramente tecnici, non preventivamente valutabili in sede di prima

P
/



elaborazione del piano (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR).

La rimodulazione effettuata dal Comune di Melissano, con la su richiamata deliberazione consiliare n. 20/2015, non si limita ai profili meramente tecnici conseguenti al nuovo sistema di armonizzazione contabile, ma spostata, invece, la stessa decorrenza del piano di riequilibrio dal 2014 al 2015 impedendo di fatto anche la verifica su un'annualità del piano, l'esercizio 2014 che, come rilevato nel paragrafo afferente i disavanzi di amministrazione, appare particolarmente significativa.

Ritiene, dunque, il Collegio che l'omissione di un'annualità del piano ed una nuova decorrenza decennale a partire dall'esercizio 2015 non integri l'ipotesi di una mera rimodulazione presa in considerazione dalla su richiamata deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 4/SEZAUT/2015/INPR in conseguenza dell'introduzione del nuovo sistema di contabilità di cui al D. Lgs. n. 118/2011, ma comporti l'elaborazione di un nuovo piano di riequilibrio, con decorrenza diversa da quella originaria, in violazione dell'art. 243 bis, comma 5, del Tuel ed in assenza di apposita normativa che autorizzasse tale rimodulazione ed in ogni caso tale nuovo piano non risulta redatto in conformità alle linee guida ed agli annessi prospetti elaborati dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, ai sensi dell'art. 243 quater, comma 1, del Tuel. Al riguardo, si rammenta che l'Organo di revisione dell'Ente aveva espresso parere non favorevole anche in ordine alla predetta deliberazione consiliare n. 20/2015 di "rimodulazione" del piano.

Sembra piuttosto, ad avviso della Sezione, che il reiterarsi dei piani o la continua rimodulazione degli stessi sia un evidente sintomo della precarietà, superficialità ed assenza di programmazione nelle valutazioni compiute dall'Ente nell'elaborazione del piano di riequilibrio originario e che, in concreto, tale reiterarsi dei piani abbia consentito per lungo tempo la sospensione delle procedure intraprese nei confronti dell'Ente (art. 243 bis, comma 4, Tuel).

Tale assenza di pianificazione appare, peraltro, in aperto contrasto con i principi enunciati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, emanata ai sensi dell'art. 243 quater, comma 1, del Tuel e recante le linee guida ed i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ove si evidenzia che è necessario che il piano contenga una quantificazione veritiera e attendibile dell'esposizione debitoria e che la procedura di riequilibrio deve essere

P
M



rigorosamente attuata perché potrebbe rivelarsi un dannoso *escamotage* per evitare il trascinarsi verso una situazione di dissesto. Un'attenta attività pianificatoria avrebbe poi dovuto impedire incrementi di spesa, mentre, durante la fase istruttoria, la commissione ministeriale ha posto in evidenza, nell'esame delle misure di risanamento riguardanti la revisione di spesa, che la spesa corrente passa da €. 4.445.359,80 del 2013 a €. 3.664.546,00 del 2014 ed aumenta a €. 3.916.792,74 nel 2015. Si rammenta, infine, che era ormai vigente dal 1° gennaio 2015, e quindi all'epoca delle rimodulazioni del 19/03/2015 e del 30/06/2015, il principio contabile n. 11 della continuità e della costanza, inserito tra i principi generali dell'allegato 1 al D. Lgs. n. 118/2011, ove si precisa che le valutazioni contabili finanziarie, economiche e patrimoniali del sistema di bilancio devono rispondere ed essere fondate su criteri tecnici e di stima che abbiano la possibilità di continuare ad essere validi nel tempo, se le condizioni gestionali non evidenzino significativi cambiamenti e che i dati contabili, nella successione del tempo, devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni di chiusura e di riapertura dei conti ed in tutti i documenti contabili.

Analisi contabile del piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Dall'esame del piano di riequilibrio allegato alla deliberazione consiliare n. 20/2015 emerge, quindi, che, ad avviso del Comune, il disavanzo complessivo di amministrazione al 1° gennaio 2015, successivamente alle operazioni richieste dal D. Lgs. n. 118/2011 per l'avvio dell'armonizzazione contabile, ammonterebbe a €. 4.621.517,18 di cui €. 3.582.349,13 derivanti dal disavanzo al 31 dicembre 2014 e quindi da recuperare al massimo in dieci esercizi (2015-2024) ai sensi dell'art. 243-bis, comma 5, del Tuel e €. 1.039.168.05 scaturiti dalle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui e dalla costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità che, ai sensi dell'art. 3, comma 16, del D. Lgs. n. 118/2011 e del D.M. 2 aprile 2015 andrebbe ripianato nel periodo massimo di trenta anni (2015-2044).

Tuttavia, deve sottolinearsi che, secondo le valutazioni espresse nella relazione della commissione ministeriale, l'originario piano di riequilibrio, presentato dall'Ente nell'esercizio 2014, avrebbe dovuto includere il decennio 2014-2023, mentre la rimodulazione operata dall'Ente decorreva dall'esercizio 2015 con termine ultimo 2024 in violazione dell'art. 243 bis, comma 5, del Tuel.



Conseguentemente, la commissione segnala che a seguito del riaccertamento straordinario dei residui è scaturito un "maggior disavanzo" ai sensi del D.M. 2/04/2015 di €. 1.039.168,05 da ripianare con quote annuali di €. 34.638,93; tali quote impattano per nove annualità (dal 2015 al 2023) per complessivi €. 311.750,41 (pari a € 1.039.168,05 diviso 30 per 9).

Pertanto, l'ammontare complessivo, secondo le osservazioni della commissione ministeriale, da ripianare risulterebbe pari a €. 4.243.674,53 derivante dall'importo di €. 3.931.924,12 del disavanzo sostanziale dell'esercizio 2014 sommato a €. 311.750,41 da riaccertamento straordinario.

Questa Sezione ritiene comunque necessario aggiornare il dato del disavanzo di amministrazione da ripianare nel piano, ricalcolato dalla commissione ministeriale in €. 4.243.674,53 per il periodo 2015-2023, per adeguarlo al periodo di ripiano 2015-2024 che tuttavia, si ribadisce, appare in contrasto con l'operazione di rimodulazione che non poteva determinare l'omissione di un'annualità.

La tabella successiva n. 4 pone, pertanto, a raffronto la diversa determinazione effettuata dal Comune e dalla Sezione, sia per il calcolo del disavanzo complessivo da cui rientrare, sia per il calcolo del disavanzo conseguente al passaggio al sistema di armonizzazione contabile da inserire nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale e da ripianare nel periodo 2015-2024.

Quest'ultimo, in sintesi, è dato dal disavanzo sostanziale al 31 dicembre 2014, pari a €. 3.931.924,12, oltre le dieci rate costanti di rientro dal disavanzo "da armonizzazione", pari a €. 346.389,35 (€ 1.039.168,05 diviso 30 per 10) per un totale complessivo da azzerare nel decennio 2015-2024 di € 4.278.313,47.

Conseguentemente, ritiene il Collegio che il dato del disavanzo complessivo ammonterebbe a €. 4.278.313,47 e non a €. 3.928.738,48 come indicato dall'Ente; tale dato è in ogni caso preso in esame nell'analisi del piano poiché riportato nell'ultima versione del piano di riequilibrio adottata con la deliberazione consiliare n. 20/2015.

P
B



Tabella 4 -Determinazione del disavanzo complessivo da ripianare

TIPLOGIA DI DISAVANZO	IMPORTI AD AVVISO DEL COMUNE	IMPORTI AD AVVISO DELLA SEZIONE
(A) Disavanzo formale "ordinario" al 31/12/2014 (Rendiconto 2014 - Deliberazione di Consiglio comunale n. 15 del 30/04/2015)	3.582.349,13	3.582.349,13
(B) Maggior disavanzo "ordinario" per ricostituzione fondi vincolati del risultato di ammin. (Rendiconto 2014 - Questionario compilato dall'Organo di revisione e certificato al rendiconto)	0,00	349.574,99
(C=A+B) * Disavanzo sostanziale "ordinario" al 31/12/2014 (Rendiconto 2014 - Questionario compilato dall'Organo di revisione e certificato al rendiconto)	3.582.349,13	3.931.924,12
(D) ** Maggior disavanzo "straordinario" al 01/01/2015 (Riaccertamento straordinario - Deliberazione di Giunta comunale n. 90 del 20/05/2015)	1.039.168,05	1.039.168,05
(E=C+D) Disavanzo complessivo da ripianare	4.621.517,18	4.971.092,17
(F) Disavanzo "ordinario" da ripianare nel piano decennale	3.582.349,13	3.931.924,12
(G) Disavanzo "straordinario" da ripianare nel piano decennale	346.389,35	346.389,35
(H=F+G) Disavanzo totale da ripianare nel piano decennale	3.928.738,48	4.278.313,47

* Ripiano da effettuarsi in massimo 10 anni
** Ripiano da effettuarsi in massimo 30 anni in quote costanti e quindi incidente per € 346,389,35 nel piano decennale

Fonte: Tabella costruita dalla Sezione con i dati del questionario SIQUEL a Rendiconto 2014 e del piano relativo alla D.C.C. n. 20/2015 (valori al centesimo di euro)

Deve aggiungersi che non è stato predisposto dall'Ente, con la deliberazione consiliare n. 20/2015, il prospetto aggiornato di rimodulazione del piano secondo lo schema previsto dalle linee guida allegate alla deliberazione n.16/SEZAUT/2012/INPR della Sezione delle Autonomie e pertanto questa Sezione ha elaborato la successiva tabella n. 5 con l'esposizione del *trend* di rientro decennale del disavanzo al 1° gennaio 2015 suddiviso tra quota derivante dal rendiconto 2014 e quota derivante dalle operazioni di armonizzazione contabile.

Le ulteriori successive tre tabelle (da n. 6 a n. 8), mostrano gli equilibri di bilancio del suddetto piano pluriennale, ultima versione, suddivisi tra parte corrente, parte capitale ed equilibrio complessivo.

P
M

**Tabella 5 -Dimostrazione del ripiano del disavanzo complessivo di amministrazione definito nel piano di riequilibrio
(comprensivo del disavanzo derivante dalle operazioni di armonizzazione contabile)**

DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE INIZIALE DA RIPIANARE:		RIPIANO ESERCIZIO									
(A ₁) ¹	€ 3.582.349,13										
(A ₂) ²	€ 1.039.168,05	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
(A= A ₁ +A ₂)	€ 4.621.517,18										
(B ₁) ³	Disavanzo da rendiconto dell'esercizio 2014	3.582.349,13	3.305.636,08	2.973.310,03	2.857.483,98	2.421.657,93	2.015.831,88	1.610.005,83	1.204.179,78	798.353,73	392.527,68
(B ₂) ³	Disavanzo da operazioni di armonizzazione contabile	1.039.168,05	1.004.529,12	969.890,19	935.251,26	900.612,33	865.973,40	831.334,47	796.695,54	762.056,61	727.417,68
(B=B ₁ +B ₂) ³	Disavanzo complessivo residuo	4.621.517,18	4.310.165,20	3.943.200,22	3.792.735,24	3.322.270,26	2.881.805,28	2.441.340,30	2.000.875,32	1.560.410,34	1.119.945,36
(C ₁)	Quota di ripiano per anno	276.713,05	332.326,05	115.826,05	435.826,05	405.826,05	405.826,05	405.826,05	405.826,05	405.826,05	392.527,68
(C ₂)	Quota di ripiano per anno	34.638,93	34.638,93	34.638,93	34.638,93	34.638,93	34.638,93	34.638,93	34.638,93	34.638,93	34.638,93
(C=C ₁ +C ₂)	Quota complessiva di ripiano per anno	311.351,98	366.964,98	150.464,98	470.464,98	440.464,98	440.464,98	440.464,98	440.464,98	440.464,98	427.166,61
(C ₁ /A ₁)*100 ⁴	Importo percentuale	7,72%	9,28%	3,23%	12,17%	11,33%	11,33%	11,33%	11,33%	11,33%	10,96%
(B ₁ -C ₁)	Quota residua di disavanzo da ripianare	3.305.636,08	2.973.310,03	2.857.483,98	2.421.657,93	2.015.831,88	1.610.005,83	1.204.179,78	798.353,73	392.527,68	0,00
(B ₂ -C ₂) ⁵	Quota residua di disavanzo da ripianare	1.004.529,12	969.890,19	935.251,26	900.612,33	865.973,40	831.334,47	796.695,54	762.056,61	727.417,68	692.778,75
(B-C)	Quota residua complessiva di disavanzo da ripianare	4.310.165,20	3.943.200,22	3.792.735,24	3.322.270,26	2.881.805,28	2.441.340,30	2.000.875,32	1.560.410,34	1.119.945,36	692.778,75

¹ Disavanzo da rendiconto esercizio 2014. Come già precisato, la somma determinata dal Comune in € 3.582.349,13, non considera le quote vincolate (per complessi € 349.574,99) che dovrebbero essere ricostituite.

² Disavanzo da operazioni di armonizzazione contabile

³ Per il primo anno, corrisponde al disavanzo iniziale da ripianare.

⁴ Da riferirsi sempre al disavanzo iniziale da ripianare.

⁵ Poiché il ripiano avviene in 30 anni a quote costanti, al termine del piano decennale ci sarà, ovviamente, ancora un disavanzo pari a € 692.778,75 (€ 34.638,93 per 20) da ripianare nei successivi 20 anni.

Fonte: Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti prendendo i dati che l'Ente ha fornito con nota n. 2388 del 15 luglio 2015 in relazione alla deliberazione di C.C n. 20 del 30 giugno 2015 (valori al centesimo di euro)





Tabella 6 - Dimostrazione dell'equilibrio di parte corrente

BILANCI DI PREVISIONE DEL PIANO DI EQUILIBRIO	ESERCIZIO 2015 PREVISIONI	ESERCIZIO 2016 PREVISIONI	ESERCIZIO 2017 PREVISIONI	ESERCIZIO 2018 PREVISIONI	ESERCIZIO 2019 PREVISIONI	ESERCIZIO 2020 PREVISIONI	ESERCIZIO 2021 PREVISIONI	ESERCIZIO 2022 PREVISIONI	ESERCIZIO 2023 PREVISIONI	ESERCIZIO 2024 PREVISIONI
Entrate titolo I	3.399.172,00	3.328.000,00	3.328.000,00	3.328.000,00	3.328.000,00	3.328.000,00	3.328.000,00	3.328.000,00	3.328.000,00	3.328.000,00
Entrate titolo II	127.491,00	126.073,00	126.073,00	126.073,00	126.073,00	126.073,00	126.073,00	126.073,00	126.073,00	126.073,00
Entrate titolo III	342.813,00	321.250,00	321.250,00	321.250,00	321.250,00	321.250,00	321.250,00	321.250,00	321.250,00	321.250,00
(A) Totale titoli I, II e III	3.869.476,00	3.775.323,00								
(B) Spese titolo I	3.427.686,02	3.349.358,02	3.338.358,02	3.048.358,02	3.078.358,02	3.078.358,02	3.078.358,02	3.078.358,02	3.078.358,02	3.091.656,38
(C) Rimborso prestiti (parte del Titolo III *)	429.500,00	250.500,00	250.500,00	250.500,00	250.500,00	250.500,00	250.500,00	250.500,00	250.500,00	250.500,00
Stanziamiento anticipazioni di cassa (art. 222 del Tuel)	2.500.000,00	2.000.000,00	1.800.000,00	1.500.000,00	1.200.000,00	1.000.000,00	800.000,00	650.000,00	500.000,00	200.000,00
Limite massimo di esposizione ad anticipazioni di cassa ***	1.891.013,09	1.556.472,46	967.369,00	943.830,75	943.830,75	943.830,75	943.830,75	943.830,75	943.830,75	943.830,75
(D=A-B-C) Differenza di parte corrente	12.289,98	175.464,98	186.464,98	476.464,98	446.464,98	446.464,98	446.464,98	446.464,98	446.464,98	433.166,62
(E) ** Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente (+) / Copertura disavanzo (-)	-311.351,98	-366.964,98	-150.464,98	-470.464,98	-440.464,98	-440.464,98	-440.464,98	-440.464,98	-440.464,98	-427.166,62
(F) Entrate diverse destinate a spese correnti di cui:										
Contributo per permessi di costruire										
Plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali										
Altre entrate (specificare)										
(G) Entrate correnti destinate a spese di investimento di cui:										
Proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada										
Altre entrate (specificare)										
(H) Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale										
(D+E+F-G+H) Saldo di parte corrente al netto delle variazioni	-299.062,00	-191.500,00	36.000,00	6.000,00						

* Il dato da riportare è quello del Titolo III depurato dell'intervento I "rimborso per anticipazioni di cassa" e, dove esistente, della quota di mutui e prestiti estinti anticipatamente con ricorso a nuovo indebitamento o con utilizzo dell'avanzo d'amministrazione.

** Comprende la quota complessiva di disavanzo da ripianare così come indicato nella precedente tabella 5 riga (C= C₁ + C₂)

*** Per il calcolo del limite massimo di ricorso alle anticipazioni di cassa relative alle annualità 2015 e 2016, sono state prese le entrate correnti 2013 e 2014 dai rispettivi questionari SIQUEL

Fonte: Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti prendendo i dati che l'Ente ha fornito con nota n. 2388 del 15 luglio 2015 in relazione alla deliberazione di C.C n. 20 del 30 giugno 2015 (valori al centesimo di euro)

Tabella 7 - Dimostrazione dell'equilibrio di parte capitale

BILANCI DI PREVISIONE DEL PIANO DI RIEQUILIBRIO	ESERCIZIO	ESERCIZIO	ESERCIZIO	ESERCIZIO	ESERCIZIO	ESERCIZIO	ESERCIZIO	ESERCIZIO	ESERCIZIO	ESERCIZIO
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
	PREVISIONI	PREVISIONI	PREVISIONI	PREVISIONI	PREVISIONI	PREVISIONI	PREVISIONI	PREVISIONI	PREVISIONI	PREVISIONI
(1) Entrate titolo IV	939.062,00	4.111.500,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00
(2) Entrate titolo V *	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
<i>Stanziamento anticipazioni di cassa (art. 222 del Tuel)</i>	<i>2.500.000,00</i>	<i>2.000.000,00</i>	<i>1.800.000,00</i>	<i>1.500.000,00</i>	<i>1.200.000,00</i>	<i>1.000.000,00</i>	<i>800.000,00</i>	<i>650.000,00</i>	<i>500.000,00</i>	<i>200.000,00</i>
<i>Limite massimo di esposizione ad anticipazioni di cassa **</i>	<i>1.891.013,09</i>	<i>1.556.472,46</i>	<i>967.369,00</i>	<i>943.830,75</i>	<i>943.830,75</i>	<i>943.830,75</i>	<i>943.830,75</i>	<i>943.830,75</i>	<i>943.830,75</i>	<i>943.830,75</i>
(M=1+2) Totale titoli IV e V	939.062,00	4.111.500,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00	64.000,00
(N) Spese titolo II	640.000,00	3.920.000,00	100.000,00	70.000,00	70.000,00	70.000,00	70.000,00	70.000,00	70.000,00	70.000,00
(P=M-N) Differenza di parte capitale	299.062,00	191.500,00	-36.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00
(F) Entrate diverse destinate a spese correnti										
(G) Entrate correnti destinate a spese di investimento										
(H) Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale										
(Q) Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa in conto capitale										
(P+Q-F+G-H) Saldo di parte capitale al netto delle variazioni	299.062,00	191.500,00	-36.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00

* Categorie 2,3 e 4.

** Per il calcolo del limite massimo di ricorso alle anticipazioni di cassa relative alle annualità 2015 e 2016, sono state prese le entrate correnti 2013 e 2014 dai rispettivi questionari SIQUEL

Fonte: Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti prendendo i dati che l'Ente ha fornito con nota n. 2388 del 15 luglio 2015 in relazione alla deliberazione di C.C n. 20 del 30 giugno 2015 (valori al centesimo di euro)



M *P*

Tabella 3 – Riepilogo della dimostrazione dell'equilibrio complessivo

BILANCI DI PREVISIONE DEL PIANO DI RIEQUILIBRIO	ESERCIZIO 2015 PREVISIONI	ESERCIZIO 2016 PREVISIONI	ESERCIZIO 2017 PREVISIONI	ESERCIZIO 2018 PREVISIONI	ESERCIZIO 2019 PREVISIONI	ESERCIZIO 2020 PREVISIONI	ESERCIZIO 2021 PREVISIONI	ESERCIZIO 2022 PREVISIONI	ESERCIZIO 2023 PREVISIONI	ESERCIZIO 2024 PREVISIONI
(1 = D+E+F-G+H) Saldo di parte corrente al netto delle variazioni	-299.062,00	-191.500,00	36.000,00	6.000,00	6.000,00	6.000,00	6.000,00	6.000,00	6.000,00	6.000,00
(2=P+Q-F+G-H) Saldo di parte capitale al netto delle variazioni	299.062,00	191.500,00	-36.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00	-6.000,00
(3=1+2) Saldo complessivo al netto delle variazioni	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti prendendo i dati che l'Ente ha fornito con nota n. 2388 del 15 luglio 2015 in relazione alla deliberazione di C.C n. 20 del 30 giugno 2015 (valori al centesimo di euro)



Handwritten signature or initials.



Dall'esame di queste ultime tre tabelle, la Sezione può trarre alcune considerazioni al fine di valutare la congruenza del piano.

Preliminarmente, si ribadisce che l'Ente non ha provveduto, in sede di rimodulazione del piano di riequilibrio avvenuta con deliberazione consiliare n. 20/2015 alla redazione dei prospetti n. 1.2 e 1.3 della sezione seconda - risanamento delle linee guida per la redazione dei piani di riequilibrio pluriennali predisposte dalla Sezione delle Autonomie con la citata deliberazione 16/SEZAUT/2012/INPR e che tale omissione impedisce di effettuare valutazioni esaustive sugli equilibri di bilancio attraverso l'analisi dell'eventuale utilizzo di risorse di parte capitale per spese di parte corrente (e/o viceversa) e quindi sull'eventuale precarietà degli stessi anche alla luce del nuovo principio del pareggio di bilancio "temperato", indicato dall'art. 1, commi 707 e ss, della legge di stabilità 2016.

Ad ogni modo, dall'analisi dei dati effettuata sulla base delle tabelle 6 e 7 predisposte da questa Sezione, è comunque possibile individuare le seguenti criticità ed irregolarità:

- le diverse annualità del piano di riequilibrio, a partire dalla seconda per la tabella degli equilibri correnti e dalla terza per gli equilibri in conto capitale, mostrano esattamente le stesse cifre rispettivamente per quanto attiene alle entrate correnti (€. 3.775.323,00) ed alle entrate di parte capitale (€. 64.000,00), generando perplessità sull'effettiva capacità pianificatoria e programmatoria in relazione alla costruzione delle previsioni di bilancio effettuate;
- le uniche annualità che sembrano riscontrare, in linea generale, cifre differenti sono quelle degli esercizi 2015 e 2016, le cui annualità, però, evidenziano deficit di equilibri correnti compensati da surplus di parte capitale (rispettivamente per €. 299.062,00 e €. 191.500,00);
- la mancanza di dati delle righe (F), (G) e (H) non consente di effettuare valutazioni più approfondite e pertanto sembrerebbe che entrate di parte capitale vengano genericamente utilizzate per dare copertura finanziaria a spese di parte corrente garantendo, in tal modo, l'equilibrio generale complessivo, ma solo in termini aggregati (tabella 8), senza conoscere effettivamente quali tipologie di entrate in conto capitale, ai sensi di legge, sono state utilizzate per dare copertura a spese correnti. Al riguardo, si osserva che, al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio, l'art.

P
M



193, comma 3, del Tuel consente l'utilizzo di proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in conto capitale solo con riferimento a squilibri di parte capitale e non anche corrente. Posto che la deliberazione n. 14/SEZAUT/2013/QMIG della Sezione delle Autonomie ha chiarito che la disposizione del comma 8, lett. g), dell'art. 243-bis, non sembra contenere alcuna limitazione circa la destinazione dei proventi delle alienazioni dei beni patrimoniali disponibili in quanto, come avviene nel caso del dissesto, si tratta di risorse destinate al finanziamento complessivo della massa passiva ed evidentemente giustificata dall'accertata insufficienza delle altre risorse attivate dall'ente e provenienti dal proprio bilancio, l'Ente, come richiesto nella relazione istruttoria di questa Sezione, avrebbe dovuto indicare dettagliatamente le entrate di parte capitale utilizzate per ottenere gli equilibri di parte corrente. Inoltre, essendo ormai concluso l'esercizio 2015, l'Ente avrebbe dovuto anche illustrare le motivazioni tecnico-giuridiche che hanno eventualmente dato luogo all'accertamento di tali entrate, secondo il principio della competenza finanziaria potenziata istituito a partire dall'esercizio 2015 dal D. Lgs. n. 118/2011. Su entrambi gli aspetti non sono, tuttavia, stati forniti chiarimenti.

Su richiesta della Sezione, essendosi conclusa l'annualità 2015, sono stati chiesti i dati di pre-consuntivo in modo da verificare quanto gli accertamenti ed impegni, perlomeno tendenzialmente, si siano avvicinati agli stanziamenti previsti nella prima annualità del piano. La tabella successiva, costruita con tali risultanze, oltre ad evidenziare errori continui e ripetuti (totali sbagliati, dati sulle anticipazioni di cassa non coerenti, ecc.) che hanno necessitato di un ricalcolo da parte della Sezione, evidenzia un risultato di gestione di competenza dell'esercizio 2015 negativo per il rilevante importo di €. 1.161.325,02, come confermato dalla sussistenza del parametro di deficiarietà strutturale n. 1 meglio esaminato in prosieguo.

Si rammenta che, secondo il principio dell'attendibilità di cui al punto 5 dell'allegato n. 1 al D. Lgs. n. 118/2011, un'informazione contabile è attendibile se è scevra da errori e distorsioni rilevanti e se gli utilizzatori possono fare affidamento su di essa.

Secondo i dati predisposti dall'Ente nel piano di riequilibrio, la prima annualità del piano, ovvero l'esercizio 2015, avrebbe dovuto, invece, concludersi con un risultato positivo per almeno €. 311.351,98.

P
M.



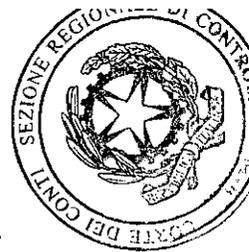
Tabella 9 - Dimostrazione degli equilibri di bilancio dell'esercizio 2015

RISULTANZE DELL'ESERCIZIO AL 31/12/2015		Accertamenti/Impegni a consuntivo (Provvisori)		Incassi/Pagamenti a consuntivo (Definitivi)	
		Dati originali forniti dall'Ente	Ricalcolo della Sezione sui dati originali forniti dall'Ente	Dati originali forniti dall'Ente	Ricalcolo della Sezione sui dati originali forniti dall'Ente
	Entrate titolo I	3.403.172,00	3.403.172,00	2.462.042,13	2.462.042,13
	Entrate titolo II	127.491,32	127.491,32	106.801,32	106.801,32
	Entrate titolo III	341.349,62	341.349,62	191.766,33	191.766,33
(A)	Totale titoli I, II e III	3.872.012,94	3.872.012,94	2.760.609,78	2.760.609,78
(B)	Spese titolo I	3.875.550,43	3.875.550,43	2.610.837,36	2.610.837,36
(C)	Rimborso prestiti (parte del Titolo III *)	407.643,29	407.643,29	407.643,29	407.643,29
	<i>Anticipazioni di cassa (art. 222 del Tuel)</i>	<i>4.507.133,02</i>	<i>4.507.133,02</i>	<i>4.297.982,94</i>	<i>4.297.982,94</i>
(D=A-B-C)	Differenza di parte corrente	-411.180,78	-411.180,78	-227.870,87	-257.870,87
(E) **	Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente (+) / Copertura disavanzo (-)	0,00	0,00	0,00	0,00
(F)	Entrate diverse destinate a spese correnti di cui: <i>Contributo per permessi di costruire ***</i> <i>Plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali</i> <i>Altre entrate (specificare)</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
(G)	Entrate correnti destinate a spese di invest. di cui: <i>Proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada</i> <i>Altre entrate (specificare)</i>	0,00	0,00	0,00	0,00
(H)	Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale				
S₁=(D+E+F-G+H)	Saldo di parte corrente al netto delle variazioni	-411.180,78	-411.180,78	-227.870,87	-257.870,87
(1)	Entrate titolo IV	957.414,23	957.414,23	403.008,69	403.008,69
(2)	Entrate titolo V *	0,00	0,00	0,00	0,00
	<i>Anticipazioni di cassa (art. 222 del Tuel)</i>	<i>4.507.133,02</i>	<i>4.507.133,02</i>	<i>4.744.878,35</i>	<i>4.744.878,35</i>
(M=1+2)	Totale titoli IV e V	7.438.428,95	957.414,23	5.956.315,28	403.008,69
(N)	Spese titolo II	1.707.558,47	1.707.558,47	162.372,22	162.372,22
(P=M-N)	Differenza di parte capitale	5.730.870,48	-750.144,24	5.793.943,06	240.636,47
(F)	Entrate diverse destinate a spese correnti	0,00	0,00	0,00	0,00
(G)	Entrate correnti destinate a spese di investimento	0,00	0,00	0,00	0,00
(H)	Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale	0,00	0,00	0,00	0,00
(Q)	Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa in conto capitale	0,00	0,00	0,00	0,00
S₂=(P+Q-F+G-H)	Saldo di parte capitale al netto delle variazioni	-411.180,78	-750.144,24	-227.870,87	240.636,47
S₃=S₁+S₂	Saldo complessivo al netto delle variazioni	0,00	-1.161.325,02	0,00	-17.234,40

* I dati riportati sono al netto delle anticipazioni di cassa.

** Ovviamente essendo dati riguardanti la gestione di competenza, non viene riportato il dato negato della quota di disavanzo che si sarebbe dovuto recuperare durante l'esercizio 2015 e che, ad avviso del Comune, avrebbe dovuto essere pari a - € 311.351,98.

Fonte: Tabella costruita dalla Sezione con i dati forniti dall'Ente con nota n. 711 del 26 febbraio 2016
(Valori al centesimo di euro)



La predetta discrasia tra il risultato conseguito negativo per €. 1.161.325,02 e l'obiettivo predisposto dal piano di €. 311.351,98 appare, secondo la Sezione, in aperto contrasto con il principio di congruità di cui allegato 1, punto 8, del D. Lgs. n. 118/2011 che precisa che: *"la congruità delle entrate e delle spese deve essere valutata in relazione agli obiettivi programmati, agli andamenti storici ed al riflesso nel periodo degli impegni pluriennali che sono coerentemente rappresentati nel sistema di bilancio nelle fasi di previsione e programmazione, di gestione e rendicontazione"*.

Il quadro finanziario complessivo dell'Ente presenta, quindi, un ulteriore peggioramento poiché deve calcolarsi anche tale ulteriore quota di disavanzo.

La situazione di cassa ed il ricorso all'anticipazione di tesoreria

L'Ente ha fatto costantemente ricorso ad anticipazioni di tesoreria nel quadriennio 2012-2015 e dalla istruttoria svolta dalla commissione ministeriale emerge che, alla chiusura dell'esercizio 2013, il debito residuo per anticipazioni ammontava a €. 928.671,69.

Questa Sezione, con deliberazione n. 1/PRSP/2014, aveva rilevato il ricorso ad anticipazioni di tesoreria per il periodo 2010-2013 ed aveva evidenziato, alla chiusura degli esercizi 2011 e 2012, un debito residuo rispettivamente di €. 179.821,96 e di €. 97.152,96 e che, nell'esercizio 2012, il limite dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente stabilito dal comma 1 dell'art. 222 del Tuel era stato superato.

All'esito dell'istruttoria della commissione ministeriale, emerge, quindi, l'incrementarsi del debito residuo da anticipazioni di cassa.

Dalla documentazione trasmessa dall'Ente in occasione dell'odierna adunanza pubblica ed in particolare dall'allegato 3 alla nota pervenuta in data 26/02/2016 prot. n. 711, si ricava che il debito residuo per anticipazioni non restituite, alla chiusura dell'esercizio 2015, assomma a €. 209.150,08 e che il debito residuo, alla chiusura dell'esercizio 2014, assommava al rilevante importo di €. 2.260.998,16.

La tabella n. 10 di seguito riportata ne riassume meglio le complete evidenze.

P
M



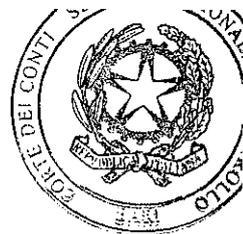
Tabella 10 - Analisi sulle anticipazione di tesoreria dell'ultimo biennio

DESCRIZIONE VOCI	CONSUNTIVO	CONSUNTIVO
	APPROVATO 2014	PROVVISORIO 2015
Entità anticipazioni complessivamente corrisposte (accertamenti di competenza al Titolo V)	4.893.913,39	6.481.014,72
Entità anticipazioni complessivamente corrisposte (incassi di competenza al Titolo V)	4.890.986,26	5.553.306,59
Entità anticipazioni complessivamente restituite (impegni di competenza al Titolo III)	5.321.438,05	4.914.776,31
Entità anticipazioni complessivamente restituite (pagamenti di competenza al Titolo III)	3.060.439,89	4.705.626,23
Entità anticipazioni non restituite al 31.12	2.260.998,16	209.150,08
Entrate correnti accertate del penultimo esercizio rispetto a quello di riferimento	3.791.834,10	4.538.431,41
(A) Limite anticipazione concedibile ai sensi dell'art. 222 TUEL	1.579.930,88	1.891.013,09
Entità delle somme maturate per interessi passivi	41.421,50	11.269,51
(B) Entità massima delle entrate a specifica destinazione utilizzata in termini di cassa ex art. 195 TUEL con corrispondente vincolo sulle anticipazioni concedibili	0,00	0,00
Limite da non superare (C=A-B)	1.530.446,85	1.233.269,67
Esposizione massima di tesoreria	1.530.446,85	1.233.269,67
Il limite dell'art. 222 del TUEL è stato sfiorato della seguente percentuale	0,00%	0,00%
Giorni di utilizzo delle anticipazioni		

Fonte: Sezione regionale di controllo con i dati che l'Ente ha fornito con nota n. 711/2016
(Valori al centesimo di euro)

La sussistenza di un debito residuo da anticipazioni di cassa non restituite appare, inoltre, confermato dalla rilevazione, alla chiusura degli esercizi 2013, 2014 e 2015, del parametro di deficitarietà strutturale n. 9 afferente proprio l'eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti.

Si rammenta che la Sezione ha chiarito che il reiterato ricorso ad anticipazioni di tesoreria si pone in contrasto con i fini dell'istituto di sopperire a momentanee esigenze di cassa e che, oltre che essere indice di una conferma della crisi di liquidità, può determinare la trasformazione di tale istituto da finanziamento a breve termine ad una costante forma di indebitamento, non consentita dall'art. 119 della Costituzione, per la copertura di spesa corrente (deliberazione n. 215/PRSP/2015).



Infatti, l'anticipazione di cassa, secondo l'insegnamento della Consulta, è un negozio caratterizzato da una causa giuridica nella quale si combinano la funzione di finanziamento con quella di razionalizzazione dello sfasamento temporale tra flussi di spesa e di entrata, attraverso un rapporto di finanziamento a breve termine tra ente pubblico e tesoriere; la causa di finanziamento dell'anticipazione è stata, quindi, ritenuta compatibile con il divieto di cui all'art. 119, sesto comma della Costituzione, nei casi in cui l'anticipazione sia di breve durata, sia rapportata a limiti ben precisi e non costituisca surrettiziamente un mezzo di copertura alternativo della spesa (Corte Costituzionale, sentenza n. 188/2014).

Ritiene il Collegio che il reiterato e patologico ricorso ad anticipazioni di cassa da parte dell'Ente nonché la mancata restituzione delle stesse alla chiusura degli esercizi costituisca un evidente sintomo di sofferenza di liquidità aggravatosi negli anni.

Inoltre, i chiarimenti forniti dall'Ente indicano una sussistenza di accertamenti per anticipazione di tesoreria di importo inferiore agli incassi.

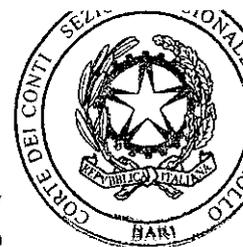
Infatti, come si evince dagli allegati 1 e 3 alla nota trasmessa dall'Ente alla Sezione in data 26/02/2016 prot. n. 711 ed inerente le risultanze dell'esercizio 2015, le entrate accertate per anticipazioni di cassa ammontano a €. 4.507.133,02, mentre gli incassi risultano pari a €. 4.744.878,35.

Osserva il Collegio che il principio contabile allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, al punto 3.26, precisa che, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse ed aggiunge che: *"le entrate derivanti dalle anticipazioni di tesoreria e le corrispondenti spese riguardanti la chiusura delle anticipazioni di tesoreria sono contabilizzate nel rispetto del principio contabile generale n. 4, dell'integrità, per il quale le entrate e le spese devono essere registrate per il loro intero importo, al lordo delle correlate spese e entrate"*.

La Sezione sottolinea, quindi, che costituisce grave irregolarità contabile la mancata corrispondenza delle anticipazioni di cassa tra accertamenti e riscossioni ed impegni e pagamenti.

A tali irregolarità deve aggiungersi che nel corso dell'istruttoria svolta dalla commissione ministeriale e dai dati emerge anche l'utilizzo per spesa corrente di risorse vincolate.

10
/



Come noto, l'art. 195 del Tuel, come modificato dal D. Lgs. n. 118/2011, prevede che gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'articolo 261, comma 3, possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'articolo 222.

I movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate sono oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria. L'utilizzo di entrate vincolate presuppone l'adozione della deliberazione della Giunta relativa all'anticipazione di tesoreria e viene deliberato in termini generali all'inizio di ciascun esercizio ed è attivato dall'ente con l'emissione di appositi ordinativi di incasso e pagamento di regolazione contabile.

Il ricorso all'utilizzo delle entrate vincolate vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria. Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti. La ricostituzione dei vincoli è perfezionata con l'emissione di appositi ordinativi di incasso e pagamento di regolazione contabile.

Nella versione previgente, la norma dell'art. 195 del Tuel disponeva che gli enti locali, ad eccezione degli enti in stato di dissesto finanziario sino all'emanazione del decreto di cui all'art. 261, comma 3, potevano disporre l'utilizzo, in termini di cassa, di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti, anche se provenienti dall'assunzione di mutui con istituti diversi dalla Cassa depositi e prestiti, per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'art. 222. L'utilizzo di somme a specifica destinazione presupponeva l'adozione della deliberazione di Giunta relativa all'anticipazione di tesoreria da deliberarsi in termini generali all'inizio di ciascun esercizio per essere attivata dal tesoriere su specifiche richieste del servizio finanziario dell'ente. Il ricorso all'utilizzo delle somme a specifica destinazione, secondo le predette modalità, vincolava una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria. Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione doveva essere ricostituita la consistenza delle somme vincolate utilizzate per il pagamento di spese correnti.

Dal raffronto delle norme emerge, pertanto, che sia secondo la normativa attuale che quella previgente, agli enti locali è consentito disporre



l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate per il finanziamento di spese correnti; che tale utilizzo vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria e che, con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione, gli enti hanno l'obbligo di ricostituire la consistenza delle somme vincolate.

L'ammontare delle somme vincolate assume, quindi, notevole rilevanza sia per la determinazione dell'esatto ammontare sia per l'obbligo di ricostituzione che l'Ente è tenuto ad osservare.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazioni n. 31/QMIG/2015 e n. 3/QMIG/2016 ha chiarito, al riguardo, che soltanto le entrate vincolate a destinazione specifica, individuate dall'art. 180, comma 3, lett. d) del TUEL sono soggette a vincolo di cassa.

Dalla determinazione del Responsabile del Settore servizi finanziari n. 161 del 6/03/2015 avente ad oggetto la quantificazione degli incassi vincolati al 1° gennaio 2015, ai sensi dell'art. 195 del Tuel e del punto 10.6 del principio contabile allegato n. 4/2 al D. Lgs. n. 118/2011, trasmessa alla Sezione in data 26/02/2016 prot. n. 711, emerge che il totale dei fondi vincolati al 1° gennaio 2015 è di €. 2.145.063,52 e si dà atto che: *"il fondo cassa pari a €. 904.970,58 è capiente rispetto all'ammontare dei fondi vincolati"*.

Su tale aspetto che genera perplessità poiché il fondo cassa appare nettamente inferiore all'importo dei fondi vincolati, nonostante la richiesta di chiarimenti formulata dal Collegio nel corso dell'adunanza, non sono state fornite spiegazioni.

La Sezione osserva, inoltre, che l'Ente non ha fornito chiarimenti anche in merito all'osservazione contenuta nella relazione trasmessa per l'odierna adunanza con la quale si richiedeva: "di chiarire, attraverso apposita documentazione, se gli stanziamenti del piano sfiorano il limite dell'anticipazione".

Le anticipazioni di liquidità

Dalla nota di accompagnamento alla documentazione trasmessa dal Sindaco e dal Responsabile del Settore servizi finanziari trasmessa alla Sezione in data 26/02/2016 prot. n. 711, emerge che il Comune di Melissano ha ottenuto le seguenti anticipazioni di liquidità: €. 1.262.417,80 per effetto del D. L. n. 35/2013; €. 2.260.998,16 per effetto del D. L. n. 66/2014 e €. 778.428,24 in virtù del D. L. n. 78/2015.



Con la predetta nota si indicava, peraltro, l'importo complessivo errato di €. 3.523.415,96 e si precisava che le anticipazioni di liquidità erano state allocate contabilmente in entrata al titolo 5° ed in uscita al titolo 3°.

Preliminarmente, la Sezione osserva che, sulla base dei predetti dati e riassunti nella successiva tabella, l'ammontare complessivo delle anticipazioni di liquidità ottenute dall'Ente assomma a €. 4.301.844,29 e non a €. 3.523.415,96.

Tabella II - Riepilogo anticipazioni di liquidità complessivamente ottenute dall'Ente

ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITA'	AMMONTARE RICEVUTO	DATA DI ACCREDITO DELL'INTERO IMPORTO DELLE ANTICIPAZIONI
DL n. 35/2013	1.262.417,80	2013
DL n. 66/2014	2.260.998,16	2014
DL n. 78/2015	778.428,24	2015
Totali	4.301.844,20	

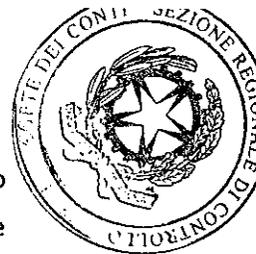
Fonte: Tabella costruita dalla Sezione con i dati forniti dall'Ente con nota n. 711/2016 (Valori al centesimo di euro)

In sede di adunanza pubblica, il Responsabile del Settore servizi finanziari ha comunicato che la somma di €. 778.428,24, richiesta ed ottenuta dall'Ente ai sensi del D. L. n. 78/2015, è stata incassata il 31/12/2015.

Tuttavia, il Collegio evidenzia che la contabilizzazione di tali risorse non risulta riportata né nelle risultanze del piano, il che potrebbe essere giustificato dall'impossibilità di aggiornarlo in tempo utile, né dalla documentazione allegata alla nota pervenuta alla Sezione in data 26/02/2016 prot. n. 711, non consentendo di verificare l'operato dell'Ente sulla corretta gestione di tali anticipazioni.

Deve, inoltre, precisarsi che tali anticipazioni di liquidità che non sembra a questa Sezione abbiano, peraltro, consentito un consistente miglioramento del bilancio di cassa dell'Ente non devono avere alcuna influenza su quello di competenza poiché non possono comportare un incremento della capacità di spesa degli enti, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, con le deliberazioni n. 19/SEZAUT/2014/QMIG e n. 33/SEZAUT/2015/QMIG che ha aggiunto che, con tale operazione straordinaria, si consente agli enti territoriali di ricostituire immediatamente le risorse di cassa necessarie ad onorare, indistintamente, debiti pregressi correnti e in conto capitale per i quali avrebbero dovuto essere già previste in bilancio le idonee coperture finanziarie. Il debito verso gli originari creditori si converte in un debito

P
C



pluriennale verso la Cassa depositi e prestiti, equivalente sul piano economico ma maggiormente sostenibile in quanto la restituzione delle somme anticipate viene diluita nel tempo in modo da riallineare progressivamente la cassa con la competenza.

I debiti fuori bilancio

Dalla relazione della commissione ministeriale si rileva che i debiti fuori bilancio da ripianare assommano a €. 2.707.515,78 con una quota di €. 340.000,00 rappresentata da debiti di parte capitale e che dalla deliberazione consiliare n. 20/2015 risulterebbe lo slittamento di un anno della copertura della massa passiva oltre il termine decennale del piano che decorrendo dal 2014 avrebbe dovuto terminare l'anno 2023.

La Sezione ribadisce che, secondo il dettato dell'art. 243 bis, comma 7, del Tuel, 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.

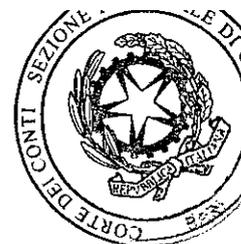
Conseguentemente, posto che il ricorso alla procedura di riequilibrio, se pure in assenza dei presupposti di legge, era stato deliberato nell'esercizio 2014 la rateizzazione ed il finanziamento dei debiti fuori bilancio doveva ricomprendere l'esercizio 2014 e terminare nel 2023.

L'organo di revisione, pur evidenziando l'indeterminatezza e l'incongruità dei dati dei debiti fuori bilancio, li quantificava, invece, in €. 1.797.515,78 con una quota di €. 224.300,00 inerente debiti di parte capitale.

La commissione precisa, a pag. 14 della relazione, che: *"a seguito della richiesta istruttoria non è stato possibile avere contezza del preciso ammontare dei debiti fuori bilancio e degli oneri da transazione"*.

Si osserva che dall'esame del sito web istituzionale dell'Ente emergono ulteriori debiti fuori bilancio successivi alla deliberazione di rimodulazione del piano di riequilibrio n. 20/2015 e precisamente, in data 28/11/2015, il Consiglio comunale, con deliberazione n. 35, ha effettuato il riconoscimento del debito fuori bilancio, in favore di un difensore dell'Ente, per l'importo di €. 1.200,89 finanziato dal capitolo 460 denominato "Oneri straordinari gestione corrente" della gestione finanziaria bilancio 2015.

Sempre in data 28/11/2015, con deliberazione consiliare n. 34 è stato effettuato il riconoscimento del debito fuori bilancio di €. 3.917,60, in favore del medesimo difensore dell'Ente.



Con deliberazione consiliare n. 26 del 5/08/2015, si è riconosciuto il debito derivante da sentenza esecutiva del Giudice di Pace di Casarano di €. 353,93.

Con deliberazione consiliare n. 27 del 5/08/2015, è stato riconosciuto il debito di €. 5.928,00 in favore di una cooperativa sociale in esecuzione di quanto disposto dal Giudice delegato del Tribunale per i Minorenni di Lecce.

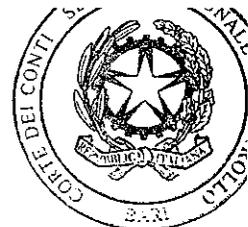
Relativamente al debito fuori bilancio riconosciuto, ai sensi dell'art. 194 lett. a) e lett. d) del Tuel, con richiesta di contrazione di mutuo alla Cassa Depositi e Prestiti rinveniente dall'occupazione d'urgenza delle aree ricadenti nel peep in seguito alle sentenze del Tar e del Consiglio di Stato, con nota del 26/02/2016, prot. n. 711, l'ente ha trasmesso la deliberazione consiliare n. 36 del 28/11/2015 recante il riconoscimento del debito per l'importo di €. 927.708,13 sulla base della stima effettuata dal tecnico nominato dall'amministrazione, a fronte della richiesta di indennizzo di €. 9.673.807,00.

Dal sito web istituzionale si rileva che il revisore unico dell'Ente ha espresso parere favorevole al riconoscimento del predetto debito, se pure con dubbi e perplessità ed ha richiamato l'orientamento reso da questa Sezione.

Infatti, con deliberazione n. 1/PAR/2016 del 12/01/2016, resa in sede di attività consultiva, la Sezione, apprendeva che, il comune di Melissano, con deliberazione di Consiglio comunale del 9/04/1974 n. 72, aveva approvato il piano per l'edilizia economica e popolare e con deliberazione della Giunta comunale del 26/03/1977, ratificata dal Consiglio comunale del 12/10/1977, aveva approvato il piano di attuazione per l'acquisizione delle aree ricadenti nel piano di zona per l'edilizia economica e popolare per un'estensione di mq. 79.384; su dette aree sono state già realizzate le opere.

Con sentenza n. 2430/2013, il Tar Puglia, Sezione di Lecce, accertava che il procedimento espropriativo non era stato concluso nei termini e nei modi previsti dalla normativa vigente e disponeva la restituzione dei beni o, in alternativa, il trasferimento della proprietà dei beni stabilendo al contempo i criteri per la quantificazione dell'indennizzo dovuto dal Comune.

Con sentenza n. 3346/2014, depositata in data 3/07/2014, il Consiglio di Stato rigettava l'appello del Comune confermando la sentenza di primo grado.



In data 3/03/2014, le parti ricorrenti, con raccomandata trasmessa all'Ente, avevano quantificato l'indennizzo in €. 9.673.807,00 ed il Comune ha incaricato un architetto di redigere una relazione di stima del valore di mercato dell'area, valore individuato nell'importo totale di €. 927.708,13 di cui €. 363.247,05 per valore unitario dell'area e coefficiente di rivalutazione Istat; €. 395.988,96 per risarcimento del danno e €. 168.472,12 per interessi legali.

Con la citata deliberazione n. 1/PAR/2016 del 12/01/2016, la Sezione rilevava, tra l'altro, che, in sede di redazione del piano di riequilibrio pluriennale esaminato con pronuncia n. 1/2014/PRSP, l'Ente non aveva fornito alcuna indicazione in merito alla citata sentenza del Tar depositata in data 11/12/2013, pur trattandosi di un contenzioso in attesa di definizione, mentre, secondo il disposto dell'art. 243 bis, comma 6, il piano di riequilibrio deve contenere una puntuale ricognizione anche di "eventuali debiti fuori bilancio".

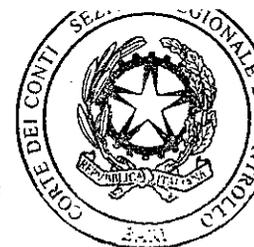
Al contempo, la Sezione chiariva che le fattispecie riconducibili all'acquisizione di aree, espropri e servitù onerose devono intendersi circoscritte alle fisiologiche attività di acquisizione di aree che non comportino maggiori oneri come, invece, avviene nelle fattispecie risarcitorie.

Infatti, non possono qualificarsi operazioni di investimento ai sensi dell'art. 119, comma 6, della Costituzione quegli interventi che non determinano alcun incremento patrimoniale dell'Ente che assume debito ma anzi ne comportano un depauperamento come avviene nelle ipotesi di risarcimento del danno e di eventuali maggiori oneri a carico dell'Ente.

Pertanto, la tipologia di investimento definita dall'art. 3, comma 18, lett. e) della L. n. 350/2003 in materia di acquisizione di aree, espropri e servitù onerose non può estendersi sino a ricomprendere ogni eventuale ulteriore onere o costo aggiuntivo determinatosi in seguito anche ad eventuali pronunce dell'Autorità giudiziaria e pertanto, alla luce della legislazione vigente, deve ritenersi consentito il ricorso all'indebitamento esclusivamente per le spese riferite alle indennità di esproprio, mentre deve escludersi la possibilità di finanziare mediante indebitamento ulteriori oneri quali eventuali spese legali, spese per consulenze tecniche di ufficio, fattispecie di risarcimento del danno o eventuali interessi maturati.

In sede di adunanza pubblica, il responsabile del Settore servizi finanziari precisava che era pervenuta all'Ente una missiva con la quale i ricorrenti vittoriosi formulavano richieste per l'importo di circa tre milioni di euro.

P
M



Rilevato che in sede di elaborazione del piano di riequilibrio e delle successive rimodulazioni, l'Ente non ha reputato di tener conto di tale debito di rilevantissimo importo, nonostante la sentenza definitiva del Consiglio di Stato n. 3346/2014 del 3/07/2014 ed il pendente giudizio di ottemperanza, ritiene il Collegio che il Comune di Melissano non si sia conformato al disposto dell'art. 243 bis, comma 6, lett. b) che impone, nella redazione del piano di riequilibrio, la puntuale ricognizione anche di "eventuali debiti fuori bilancio".

Né il riferimento alla predetta richiesta di circa tre milioni di euro da parte dei ricorrenti può assumersi ad accordo transattivo ed al riguardo va ribadito che, secondo la giurisprudenza delle Sezioni Riunite, la mancata sottoscrizione di un previo accordo con i creditori interessati costituisce carenza tale da rendere il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del tutto inattendibile poiché rinvia ad eventi futuri ed incerti la possibilità per l'Ente di transigere e rateizzare (SSRR, in speciale composizione sentenza n. 10/2014/EL depositata in data 16/04/2014).

Si rammenta, inoltre, stante la pendenza del giudizio di ottemperanza richiamato nella deliberazione consiliare n. 36/2015, che l'art. 114, comma 4, lett. e) del D. Lgs. 2/07/2010 n. 104 in materia di riordino del processo amministrativo, prescrive che, in caso di accoglimento del ricorso per ottemperanza, il giudice salvo che ciò sia manifestamente iniquo e se non sussistono ragioni ostative, fissa, su richiesta di parte, la somma di denaro dovuta dal resistente per ogni violazione o inosservanza successiva ovvero per ogni ritardo nell'esecuzione del giudicato.

Deve, infine, aggiungersi che dalla documentazione trasmessa dall'Ente in data 26/02/2016 prot. n. 711, emerge che i debiti fuori bilancio ancora da estinguere assommano a €. 625.591,91 (importo ricalcolato dalla Sezione sulla base dei singoli importi di debito indicati poiché il totale segnalato dall'Ente risultava inferiore ed errato); i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere ammontano a €. 48.006,65 (anche in tal caso l'importo è stato ricalcolato dalla Sezione sulla base dei singoli importi di debito indicati poiché il totale segnalato dall'Ente risultava inferiore ed errato); gli oneri straordinari derivanti da accordi transattivi assommano, per ciascuno degli esercizi 2016 e 2017, a €. 250.556,39, mentre, nell'esercizio 2018, ammontano a €. 92.582,57 e per gli esercizi 2019 e 2020 sono pari a €. 32.782,57.

Il Collegio non può non evidenziare che l'art. 243 bis, comma 7, del Tuel impone, ai fini della predisposizione del piano, una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194, mentre,

P
ML



dall'esame della documentazione e dalla relazione istruttoria svolta dalla commissione ministeriale emerge l'indeterminatezza dell'ammontare complessivo della debitoria che si ripercuote necessariamente sulla determinazione del disavanzo complessivo da ripianare che dovrebbe, invece, costituire il punto di partenza per la redazione di un adeguato e congruente piano di riequilibrio.

Ritiene la Sezione che l'indeterminatezza della situazione debitoria, messa in luce anche dalla commissione ministeriale, appaia ancor più grave alla luce delle molteplici rimodulazioni del piano effettuate che avrebbero, invece, dovuto consentire all'Ente l'elaborazione di un perfetta ricognizione dei propri debiti evitando l'indicazione di dati mutevoli ed incongruenti che di fatto, unitamente a tutti gli elementi già indicati, finiscono per impedire a questa Sezione di procedere all'approvazione del piano di riequilibrio non idoneo a garantire un percorso di risanamento.

Infatti, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR del 13/12/2012, è necessario che il piano di riequilibrio contenga una quantificazione veritiera ed attendibile dell'esposizione debitoria in stretta ottemperanza a quanto previsto dalle norme che stabiliscono il contenuto obbligatorio del piano.

Alla predetta nota trasmessa dall'Ente alla Sezione per l'odierna adunanza, è allegato anche l'elenco dei debiti ancora inevasi alla data del 31 gennaio 2016 che, dai calcoli effettuati da questa Sezione, assommano all'importo complessivo di € 370.841,16 al lordo di €. 224.540,00 per oneri straordinari e debiti fuori bilancio di parte capitale.

La tabella che segue pone a raffronto la debitoria residua dell'Ente e la situazione di liquidità alla stessa data ed evidenzia che l'Ente non avrebbe avuto liquidità sufficiente se avesse voluto provvedere all'intero pagamento di tutti i debiti certi liquidi ed esigibili maturati alla suddetta data in quanto la differenza tra tutta la disponibilità liquida esistente e tutta la debitoria era negativa.

P
M



Tabella 12 - Disponibilità liquide del Comune di Melissano

DETTAGLIO	RIEPILOGO AL 31/01/2016
(A) Saldo conti correnti	0,00
(B) Anticipazioni accordate	1.556.472,47
(C) Utilizzo anticipazioni	807.164,70
(D) Somme Banca d'Italia	0,00
(E) Somme vincolate in Banca d'Italia	465.914,48
(F) Somme riservate	55.019,32
(G) Partite viaggianti	132.843,94
(H=A+B-C+D-E-F-G) Disponibilità liquida	95.530,03
(I) Debitoria complessiva dichiarata	370.841,16
(J=H-I) Disponibilità liquida netta	-275.311,13

Fonte: Tabella costruita dalla Sezione aggiornata con i dati richiesti all'Ente e forniti con nota n. 711 del 26 febbraio 2016
(Valori al centesimo di euro)

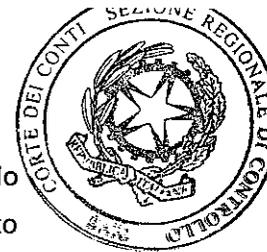
I parametri di deficitarietà strutturale

L'art. 242, comma 1, del D. Lgs. n. 267/2000 prevede che siano da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da un apposita tabella, da allegare al rendiconto della gestione, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari. Il rendiconto della gestione è quello relativo al penultimo esercizio precedente quello di riferimento.

Secondo il consolidato orientamento della Sezione, il mancato rispetto anche di uno solo di questi parametri costituisce un indice di allarme sulla tenuta dei conti in termini di sana, prudente e corretta gestione finanziaria (Deliberazione della Sezione regionale di controllo per la Puglia n. 53/PRSP/2011, n. 85/PRSP/2012, n. 115/PRSP/2012, n. 2/PRSP/2013, n. 77/PRSP/2013, n. 2/PRSP/2014, n. 139/PRSP/2015, n. 189/PRSP/2015). Si rammenta che, nell'esercizio 2012, si rilevavano con la già citata deliberazione di questa Sezione, cinque parametri di deficitarietà e l'Ente era da considerarsi strutturalmente deficitario e soggetto ai controlli di cui all'art. 243 del Tuel; mentre, nell'esercizio 2013, dal sito istituzionale del Ministero degli Interni si segnala la sussistenza dei seguenti quattro parametri di deficitarietà strutturale:

- parametro n. 2 inerente il volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai

P
M



titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1, comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;

- parametro n. 4 inerente il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente;
- parametro n. 8. inerente la consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari;
- parametro n. 9 inerente l'esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti.

Dall'esame del certificato al conto consuntivo per l'esercizio 2014, rinvenibile nel sito web del Ministero degli Interni e dalla documentazione trasmessa dall'Ente in data 26/02/2016 prot. n. 711 per l'individuazione dei parametri di deficitarietà strutturali alla chiusura dell'esercizio 2015, si rileva, per entrambi gli esercizi 2014 e 2015, la sussistenza dei seguenti quattro parametri di deficitarietà strutturale:

- parametro n. 1 inerente il valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5% rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento);
- parametro n. 3 afferente l'ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 per cento, ad esclusione di eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1 comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti

delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;

- parametro n. 4 inerente il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente;
- parametro n. 9 inerente l'esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti.

La sussistenza nell'ultimo triennio dei quattro parametri di deficitarietà su indicati conferma, ad avviso del Collegio, l'accertata impossibilità di garantire il ripiano del disavanzo complessivo posto il risultato negativo della gestione di competenza specificato dal parametro n. 1 che invece dovrebbe assumere segno positivo per corrispondere agli obiettivi di risanamento posti dall'Ente nel piano di riequilibrio; la sussistenza del parametro n. 3 conferma le difficoltà di procedere conformemente alla normativa alle operazioni di riaccertamento dei residui attivi già illustrate nel paragrafo afferente le operazioni di avvio del sistema di armonizzazione contabile; la sussistenza del parametro n. 4 denota che, nonostante le anticipazioni di cassa non restituite a fine esercizio e le ingente risorse ottenute per effetto delle anticipazioni di liquidità, l'Ente non riesce a pagare ed estinguere la propria situazione debitoria che non appare correttamente individuata dal piano ed infine la sussistenza del parametro n. 9 denota che l'Ente è in costante anticipazione di cassa adoperata non per fronteggiare momentanee esigenze di liquidità ma alla stregua di un finanziamento per spesa corrente non consentito dall'art. 119 della Costituzione.

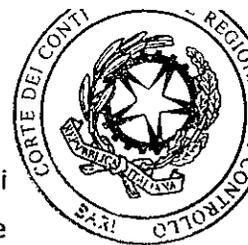


La spesa del personale

Alle memorie trasmesse dall'Ente per l'odierna adunanza pubblica in data 26/02/2016, risulta allegata anche la nota del Responsabile del Settore servizi finanziari con la quale si riporta il seguente andamento di spesa del personale: €. 1.277.915,87 per l'esercizio 2011; €. 1.205.662,55 per l'esercizio 2012; €. 1.125.572,45 per l'esercizio 2013; €. 1.032.545,19 per l'esercizio 2014 e €. 948.019,37 per l'esercizio 2015.

Si precisava anche l'assenza di spese con contratto a tempo determinato e si assicurava il rispetto delle norme di vincoli di spesa del personale con forme di lavoro flessibile.

Osserva il Collegio che anche in materia di costo del personale sono ravvisabili delle incongruenze nei dati forniti dall'Ente: infatti, con la citata



pronuncia n. 1/2014, questa Sezione rilevava che il precedente piano di riequilibrio non approvato riportava per la spesa del personale il seguente andamento decrescente: €. 1.273.737,56 nell'esercizio 2011 e €. 1.200.233,44 nell'esercizio 2012.

Il Collegio osserva, inoltre, che, con memoria, pervenuta alla Sezione in data 16/10/2012 prot. n. 2522, in occasione della pronuncia n. 108/PRSP/2012 del 18/10/2012, il Sindaco illustrava che la spesa del personale nell'esercizio 2012 ammontava a €. 1.199.288,72 a fronte di €. 1.312.405,06 nel 2011 e €. 1.413.93,99 nel 2010.

Si evidenzia, infine, che dall'esame delle relazioni-questionario ai rendiconti degli esercizi dal 2011 al 2014 emerge corrispondenza tra i dati indicati dal Responsabile del Settore servizi finanziari nell'allegato n. 12 alla memoria pervenuta alla Sezione in data 26/02/2016, prot. n. 711 ed i questionari soltanto per gli esercizi 2013 e 2014, mentre, per gli esercizi 2011 e 2012 il revisore dei conti indicava rispettivamente il dato di €. 1.273.737,56 e di €. 1.200.233,44.

Con la predetta nota pervenuta alla Sezione in data 26/02/2016, il Responsabile del Settore servizi finanziari rassicurava, inoltre, che le risorse destinate annualmente alla remunerazione del salario accessorio era state erogate nel rispetto del limite di cui all'art. 9 della L. n. 122/2010 e riportava i seguenti dati: €. 149.740,00 per l'anno 2011; €. 132.218,10 per l'anno 2012; €. 131.658,89 per l'anno 2013; €. 114.174,59 per l'anno 2014 e €. 130.743,05 per l'anno 2015.

L'art. 9, comma 2 bis, del D. L. 31/05/2010 n. 78, convertito nella L. 30/07/2010 n. 122, disponeva che l'ammontare complessivo delle risorse destinate annualmente al trattamento accessorio del personale, anche di livello dirigenziale, di ciascuna delle amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del D. Lgs. n. 165/2001, non poteva superare il corrispondente importo dell'anno 2010.

Durante la fase istruttoria, la commissione ministeriale ha sottolineato che l'Ente non aveva "reso noto il dato dell'anno 2010 su cui calcolare le riduzioni del fondo disposte dall'art. 9, comma 2 bis, del D. L. n. 78/2010". Tale dato non è stato comunicato neppure a questa Sezione e pertanto non è stata consentita la verifica del rispetto del predetto vincolo normativo di spesa.

La Sezione rileva, infine, la mancata trasmissione della documentazione inerente la vendita delle quote della farmacia comunale e che ha determinato per l'ente un'entrata di €. 455.000,00 di cui €. 227.500,00 incassati nell'anno 2015 e €. 227.500,00 da incassare nel 2016.

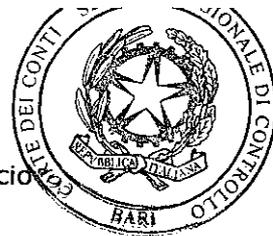


P. Q. M.

La Sezione regionale di controllo per la Puglia, accerta le seguenti violazioni di legge ed irregolarità contabili:

- l'assenza del presupposto normativo per la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Melissano posto che l'art. 1, c. 573 bis della L. n. 147/2013 subordinava la facoltà di riproporre un nuovo piano di riequilibrio ad un miglioramento della situazione finanziaria dell'Ente nella fattispecie non verificatosi per effetto dell'aumento del disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2013 rispetto all'esercizio 2012;
- la violazione dell'art. 243 quater, comma 2, del Tuel ove si afferma che, in fase istruttoria, la commissione ministeriale può formulare rilievi o richieste e l'Ente è tenuto a fornire risposta entro trenta giorni;
- l'omessa indicazione dell'annualità 2014 nel piano di riequilibrio, rimodulato con la deliberazione consiliare n. 20/2015, in contrasto con l'art. 243 bis, comma 5, del Tuel che prevede la durata massima decennale del piano compreso l'anno in corso;
- la mancata predisposizione ed elaborazione nella rimodulazione del piano di riequilibrio, avvenuta con deliberazione consiliare n. 20/2015, secondo i prospetti predefiniti dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, adottata ai sensi dell'art. 243 quater, comma 1, del Tuel;
- il mancato raggiungimento, per l'annualità 2015, dell'obiettivo di ripiano del disavanzo;
- il peggioramento della situazione finanziaria complessiva in base ai dati di pre-consuntivo 2015;
- che costituisce grave irregolarità contabile la mancata corrispondenza delle anticipazioni di cassa tra accertamenti e riscossioni ed impegni e pagamenti e la sussistenza di un debito residuo per anticipazioni di cassa negli esercizi 2014 e 2015;
- la presunta mancata contabilizzazione delle nuove anticipazioni di liquidità attivate ai sensi del D.L. n. 78/2015;
- la mancata osservanza del disposto dell'art. 243 bis, comma 6, lett. b) che impone nella redazione del piano di riequilibrio la puntuale ricognizione anche di "eventuali debiti fuori bilancio";
- la mancata osservanza dell'art. 243 bis, comma 7, primo periodo, del Tuel che impone, ai fini della predisposizione del piano di

P
/



riequilibrio, una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'articolo 194;

- la mancata osservanza del disposto dell'art. 243 bis, comma 7, secondo periodo, del Tuel che prevede per la rateizzazione dei debiti fuori bilancio una durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio compreso quello in corso previo accordo con i creditori;
- la sussistenza di quattro parametri di deficitarietà strutturale per gli esercizi 2013, 2014 e 2015;
- l'incongruenza dei dati sulla spesa del personale e la mancata indicazione della spesa per contrattazione integrativa riferita all'esercizio 2010 sulla quale era parametrata dal legislatore la verifica del rispetto della riduzione di spesa imposta dall'art. 9 bis del D. L. n. 78/2010.

Pertanto, la Sezione, ai sensi dell'art. 243 quater, comma 3, del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267, delibera di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Melissano adottato con le deliberazioni del Consiglio comunale n. 5 dell'8/04/2014 e n. 22 del 2/09/2014 e modificato con deliberazioni consiliari n. 34 del 12/12/2014, n. 9 del 18/03/2015 e n. 20 del 30/06/2015.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa, a cura del preposto al Servizio di supporto,

- al Sindaco e Presidente del Consiglio comunale del Comune di Melissano;
- al Ministero dell'Interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali
- Direzione centrale della finanza locale;
- al Prefetto di Lecce;
- all'Organo di revisione-contabile del Comune di Melissano.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito internet istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'articolo 31 del D. Lgs. 14/03/2013, n. 33.

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 2 marzo 2016.

Il Relatore

(Stefania Petrusci)

Il Presidente

(Agostino Chiappiniello)

depositata in Segreteria

il 01 APR. 2016

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Marialuce SCIANNAMEO)