

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza pubblica del 7 ottobre 2015, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Anna Luisa Carra	- Consigliere
Licia Centro	- Consigliere
Giuseppe Di Pietro	- Primo referendario
Gioacchino Alessandro	- Primo Referendario - Relatore

visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

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

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

visti, in particolare, gli articoli 243 *bis* e 243 *quater* del TUEL;

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

visto il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, recante "Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti



territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria", convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n.16/SEZAUT/2012/INPR contenente le Linee Guida e i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-quater del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213;

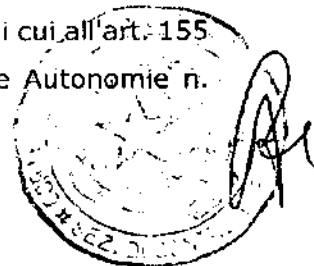
viste le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2013/QMIG del 26 marzo 2013; n. 14/SEZAUT/2013/QMIG del 20 maggio 2013; n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013; n. 22/SEZAUT/2014/QMIG del 3 ottobre 2014;

vista e richiamata la deliberazione n. 354/2012/PRSP con cui questa Sezione ha accertato la sussistenza delle condizioni di squilibrio strutturale del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario dell'Ente e, conseguentemente, ha attivato la procedura prevista dall'art. 6, comma 2, del decreto legge 6 settembre 2011, n. 149, nonché le successive deliberazioni *infra* richiamate con cui si è preso atto dell'attivazione da parte dell'ente della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale;

viste le deliberazioni del Consiglio comunale di Modica n. 120/2012, con cui è stato deliberato di aderire alla procedura di cui all'art. 243 bis del TUEL; n. 143/2012 (avente a oggetto *Approvazione del bilancio di previsione anno 2012 e approvazione del piano di riequilibrio per gli anni 2012-2021*); n. 58/2013 (*Modifica del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 3 del d.l. 174/12 convertito in legge n. 213/2012 approvato con delibera di C.C. n. 143 del 30/12/2012*); n. 7/2014 (*Approvazione rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale 2012-2021 ai sensi dell'art. 243 bis, comma 5, del TUEL, così come modificato dal D.L. n.69/2013 convertito nella legge 98/2013*); n. 86/2014 (*Approvazione modifica rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale 2012-2021 ai sensi dell'art. 1, comma 15, del D.L. n. 35/2013 convertito nella L. n. 64/2013*);

vista la nota prot. n. Cdc 5704 del 16 luglio 2015 con la quale il Ministero dell'interno ha trasmesso la relazione della Commissione di cui all'art. 155 del TUEL, ai sensi del citato art. 243 *quater* del TUEL, sul piano rimodulato nonché gli atti istruttori *infra* richiamati;

Vista la relazione del magistrato istruttore depositata in data 31 luglio 2015 con cui si evidenzia la necessità, alla luce degli atti e della documentazione esaminata, di acquisire elementi istruttori ulteriori rispetto a quelli già acquisiti dalla Commissione di cui all'art. 155 del TUEL, secondo quanto previsto dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013;



vista l'ordinanza collegiale n. 244/2015/PRSP, con la quale il Collegio, a seguito di convocazione di apposita camera di consiglio, disponeva l'acquisizione dei necessari approfondimenti cognitivi, assegnando all'ente e all'organo di revisione il termine del 31 agosto 2015 per trasmettere le relazioni e i documenti richiesti;

vista l'ordinanza presidenziale con cui, a seguito della richiesta dell'ente, il predetto termine è stato prorogato al 7 settembre 2015;

esaminate le risposte fornite, a più riprese, sia dall'ente (cfr. nota n. 40066 del 7.9.2015, acclarata al n. prot. Cdc 6855 dell'8.9.2015, a firma del Sindaco e del Segretario Comunale/Responsabile dei servizi finanziari con annessa relazione e n. 13 allegati; nonché nota n. prot. Cdc 7150 in data 15 settembre 2015 riguardante l'integrazione ai quesiti con "correzione/rettifica" dei dati forniti dal collegio di revisione) sia dall'organo di revisione ("approfondimento istruttorio" trasmesso a mezzo p.e.c. il 7 settembre ed acclarato al prot. della Sezione in data 8 settembre 2015 al n. Cdc 6866; nonché successiva nota recante il "riscontro alla relazione dell'ente e ai quesiti posti dalla Corte dei conti" trasmesso via p.e.c. l'8 settembre ed acclarato al n. prot. Cdc 6985 in data 9 settembre 2015 al n. prot. 6985; ed infine, la documentazione a supporto, trasmessa in data 15 settembre 2015, n.prot. Cdc. 7182, unitamente alla ritrasmissione delle due precedenti relazioni);

vista la conseguente richiesta di convocazione dell'adunanza per la decisione sul piano di riequilibrio da parte del magistrato istruttore;

vista l'ordinanza presidenziale n. 225 del 25 settembre 2015 con cui la Sezione è stata convocata per l'odierna adunanza;

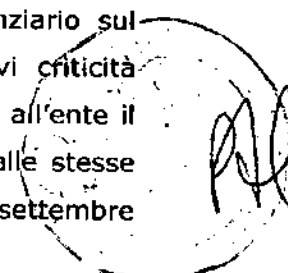
viste le memorie presentate dall'ente in adunanza;

uditi per l'ente il Sindaco, dott. Ignazio Abbate, e l'Assessore al bilancio, dott. Vincenzo Giannone, come da verbale;

udito il magistrato relatore, dott. Gioacchino Alessandro.

Premesso

- Con la deliberazione n. **354/2012/PRSP** adottata nella Camera di Consiglio del 24 ottobre 2012 e depositata il 20 novembre 2012, relativa al controllo finanziario sul rendiconto 2010 del Comune di Modica, questa Sezione ha accertato gravi criticità strutturali in grado di determinare il dissesto dell'ente e ha, quindi, assegnato all'ente il termine di 60 giorni per adottare le misure correttive richieste ed ogni atto alle stesse consequenziale anche ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

A circular stamp with a handwritten signature inside, likely representing the official seal or signature of the Section.

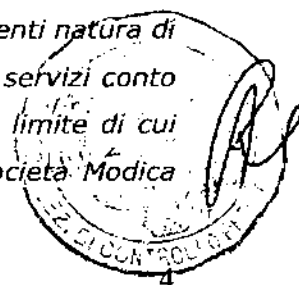
- con la deliberazione consiliare n. 120 del 31 ottobre 2012 l'ente ha attivato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243 bis del TUEL (la deliberazione risulta trasmessa alla Corte dei conti con messaggio di posta elettronica certificata del Comune di Modica del 5.11.2012 acclarato al prot. della Sezione in pari data al n. 9569);

- il Comune ha quindi trasmesso, con messaggio di posta elettronica certificata dell'8 gennaio 2013, la delibera consiliare n. 143 del 30 dicembre 2012 avente ad oggetto l'approvazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (**I versione**) ed i relativi allegati (piano di riequilibrio, relazione dell'organo di revisione sul piano di riequilibrio, delibera di consiglio comunale, dimostrazione del piano di riequilibrio, parere del dirigente, prospetti riassuntivi riequilibrio);

- con delibera di questa Sezione resa nella Camera di Consiglio del 18 gennaio 2013 depositata il 28 gennaio 2013 **n. 3/2013/IADC**, in attuazione dell'orientamento di cui alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 1/2013/QMIG depositata l'8 gennaio 2013, si sospendeva la procedura di dissesto c.d. guidato ex art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011 avviata con la delibera n. 354/2012/PRSP e si rinviava ogni valutazione all'esito della procedura di riequilibrio ex art. 243 bis del T.U.E.L. attivata dall'ente;

- con la deliberazione di questa Sezione **n. 7/2013/INPR** in data 28 gennaio 2013 si fornivano, quindi, le indicazioni alla commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali ai sensi dell'art. 243 quater del TUEL, nel testo allora vigente, per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario del Comune di Modica, e si è disposta la trasmissione delle stesse unitamente alle deliberazioni nn. 354/2012/PRSP e 4/2012/PRSP;

- la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, con nota n. prot. 55875 del 15 maggio 2013 (acclarata al protocollo della Corte dei conti in data 17 maggio 2013 al n. prot. 5603), ha formulato richieste di elementi istruttori ex art. 243 quater, comma 2, del TUEL (*I richiesta istruttoria* concernente tra l'altro la richiesta dei seguenti documenti: 1. *La deliberazione consiliare n. 120/2012*; 2. *I documenti dimostrativi dell'invio alla Sezione della deliberazione consiliare n. 132/2012*; 3. *Il parere del Collegio di revisione sul Piano*; 4. *La certificazione del rispetto del Patto*; 5. *L'attestazione del mancato utilizzo per cassa al 31.12.2012 di somme a specifica destinazione*; 6. *La deliberazione di ricognizione degli equilibri di bilancio per il 2012*; 7. *Una tabella contenente i dati sul riaccertamento dei residui*; 8. *Le attestazioni dei responsabili dei servizi sull'esistenza di eventuali debiti non riconosciuti*; 9. *La dichiarazione del responsabile finanziario per la verifica dell'eventuale imputazione a spese correnti, senza riconoscimento del Consiglio, di spese aventi natura di debiti fuori bilancio*; 10. *La conciliazione dei dati relativi alla voce "altre per servizi conto terzi"*; 11. *Un'attestazione dell'organo di revisione sulla verifica del rispetto limite di cui all'art. 204 TUEL*; 12. *Notizie in ordine allo stato della liquidazione della società Modica*



Multiservizi S.p.a.; 13 L'assenso dei creditori al ripiano dei debiti; 14. Motivazione dell'incremento delle entrate correnti; 15. Relazione esplicativa delle politiche del personale per la durata del piano e della dotazione organica; 16. Motivazione del raggiungimento degli equilibri del piano, stante la completa assenza della stessa negli atti che indicano i dati numerici; 17. Chiarimenti in ordine all'inadeguatezza del fondo svalutazione crediti indirizzate al Comune di Modica in ordine all'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale. L'ente ha risposto con nota prot. n. 30571 del 19 giugno 2013 (acclarata al protocollo della Corte dei conti in data 27 giugno 2013 al n. 6478);

- L'ente ha, frattanto, ottenuto dalla Cassa depositi e prestiti un'anticipazione di liquidità ex art. 1, comma 13, del D.L. n.35/2013 per € 40.290.392,82 euro (a fronte di un importo richiesto di euro 64.463.620), di cui € 20.145.196,41 erogati in data 31 maggio 2013 nonché una seconda *tranche* di pari importo in data 31 ottobre 2013; pertanto era tenuto a provvedere alla corrispondente modifica del piano di riequilibrio, ai sensi dell'art. 1 comma 15 del D.L. n.35/2013. Il Comune ha modificato il Piano di riequilibrio con deliberazione del Consiglio comunale n. 58 del 14 luglio 2013 (**II versione**);

- a seguito di tale modifica, la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, con nota n. prot. 80529 del 7 ottobre 2013 (pervenuta per conoscenza alla Sezione in data 14 ottobre 2013 n. prot. 8962), ha trasmesso al Comune di Modica la seguente richiesta di integrazioni e chiarimenti istruttori in ordine all'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale come modificato alla luce della delibera sopra citata (*II richiesta istruttoria con cui, in sintesi, si chiedeva di*: 1. Effettuare la revisione straordinaria dei residui conservati in bilancio con le modalità indicate al punto 4 della sezione seconda dello schema istruttorio; 2. Chiarire l'incongruente previsione di trasferimenti statali per il 2013 ed il 2014, rispettivamente 16 milioni di euro e 15,5 a fronte di un ammontare di circa 8,7 per il 2012 e delle sanzioni per il mancato rispetto del Patto di stabilità; 3. Produrre l'attestazione dell'organo di revisione sul rispetto dei limiti di indebitamento; 4. Chiarire la mancata specificazione di eventuali sopravvenienze o insussistenze passive probabili; 5. Chiarire se e in che misura la liquidazione degli organismi partecipati determini, in attesa della cessazione, oneri diretti sul bilancio; 6. Rettificare il punto 10.2 dello schema istruttorio; 7. Allegare le deliberazioni dei tributi locali, tariffe e servizi a domanda individuale; 8. Produrre le stime relative all'IMU; 9. Specificare gli oneri connessi al potenziamento degli uffici preposti alle entrate; 10. Chiarire il parere favorevole condizionato del revisore; 11. Correggere l'erronea indicazione delle variazioni di uscita nella deliberazione n. 58/2013; 12. Acquisire il rendiconto 2012; 13. Illustrare l'andamento delle entrate dei primi tre titoli e l'aumento delle spese correnti per gli anni 2014-2016; 14. Fornire la dimostrazione dello stanziamento per il fondo svalutazione crediti nel rispetto dell'art. 6, comma 17, del d.l. n. 95/2012; 15. Illustrare la tempistica di ripiano del disavanzo); richiesta alla quale l'ente ha:



risposto con nota prot. n. 54152 del 04 novembre 2013 acclarata al prot. della Sezione in data 5 novembre 2013 al n. 9666;

- con nota prot. n. 60922 del 03 dicembre 2013 (integrata dalla nota prot. n. 64044 del 19/12/2013), riscontrata dal Ministero dell'Interno (con nota prot. n. 193346 del 13/12/2013), il Sindaco del Comune di Modica ha manifestato l'intenzione di rimodulare il Piano di riequilibrio finanziario già approvato dal Consiglio Comunale con la citata delibera n. 143/2012, avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 243-bis, comma 5, del T.U.E.L., come modificato dall'art. 49-quinquies, comma 1, lett. a) del decreto legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, a mente del quale *"qualora in caso di inizio mandato la delibera del piano di riequilibrio finanziario pluriennale risulti già presentata dalla precedente amministrazione e non risulti ancora intervenuta la delibera della Corte dei conti di approvazione o di diniego di cui all'art. 243-quater, comma 3, l'amministrazione in carica ha facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio, presentando la relativa delibera nei sessanta giorni successivi alla sottoscrizione della relazione di cui all'articolo 4-bis, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149"*;

- in data 17 dicembre 2013 perveniva alla Sezione la relazione conclusiva dell'istruttoria da parte della Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli enti locali (nota n. prot. 0170086 del 5/12/2013 ed acclarata in al protocollo della Corte dei conti al n. prot. 10745 del 17/12/2013) approvata nella seduta del 26 novembre 2014;

- con nota n. prot. 4037 del 27 gennaio 2014, acclarata al protocollo della Sezione il successivo 28 gennaio 2014 al prot. n. 832, il Sindaco del Comune di Modica comunicava l'approvazione da parte del consiglio comunale della rimodulazione del piano di riequilibrio pluriennale (**III versione**) e trasmetteva la relativa deliberazione consiliare n. 7 del 24 gennaio 2014, immediatamente esecutiva, nonché lo schema istruttorio e la documentazione relativa alle 10 misure di cui consta la rimodulazione del piano;

- con **deliberazione n. 26/2014/IADC** del 28 gennaio/7 febbraio 2014 questa Sezione - richiamata la precedente deliberazione n. 235/2013/INPR con cui è stata risolta positivamente la questione dell'applicabilità in Sicilia dell'art. 243-bis, comma 5, del Tuel - ha preso atto della rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte del Comune di Modica e, conseguentemente, della inattualità della relazione istruttoria approvata dalla Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 155 TUEL relativa alla precedente versione del Piano di riequilibrio, dovendosi rinnovare l'istruttoria relativamente ai contenuti del Piano rimodulato ai sensi dell'art. 243 quater, comma 1, del TUEL prima di potere assumere la decisione finale, ai sensi dell'art. 243 quater, comma 3, del TUEL.

- la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, con nota 13 marzo 2014, ha trasmesso all'ente nuove richieste istruttorie (**III richiesta istruttoria**, tra cui **chiarimenti**).



sulla mancata regolarizzazione dell'anticipazione di tesoreria e sulla trasformazione ed integrazione oraria dei contratti di lavoro degli ex contrattisti; disallineamento tra parere del revisore e dati di bilancio 2013; disallineamento tra relazione previsionale e programmatica 2013-2015 e dati di bilancio di previsione 2013; informazioni sui pagamenti effettuati alla voce servizi conto terzi; chiarimenti in ordine al fondo svalutazione crediti; alle entrate del titolo IV; ai contributi spettanti per fattispecie specifiche di legge nonché sui debiti fuori bilancio) indirizzate al Comune di Modica in ordine all'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale rimodulato, alla quale l'ente ha risposto con nota prot. n. 16764 dell'11 aprile 2014 (acclarata al prot. della Corte in data 14 aprile 2014 al n. prot. 3433).

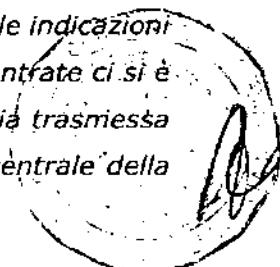
- con successiva deliberazione consiliare n. 86 dell'1.9.2014 avente ad oggetto "Approvazione modifica rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 1, comma 15 del decreto legge n. 35/2013", intervenuta nelle more dell'espletamento del riferito supplemento istruttorio della Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 155 TUEL, l'ente modificava ancora una volta il piano di riequilibrio (**IV versione**) per effetto dell'ulteriore anticipazione di liquidità di € 24.173.227,18 la cui erogazione è stata comunicata all'ente in data 14 luglio 2014.

- la Commissione chiedeva, quindi, ulteriori integrazioni istruttorie all'ente (IV richiesta istruttoria), in particolare si chiedeva la trasmissione del Piano di riequilibrio finanziario rimodulato compilato in tutte le sue parti secondo lo schema istruttorio allegato alla delibera della Sezione Autonomie della Corte dei conti, cui l'ente rispondeva con nota n. prot. 60918 del 5 dicembre 2014;

- quindi, con nota acclarata al prot. Cdc n. 5704 del 16.07.2015, la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali ha trasmesso a questa Sezione la relazione conclusiva sul piano di riequilibrio finanziario del Comune di Modica (RG) così come da ultimo modificato con deliberazione del Consiglio comunale n. 86 dell'01.09.2014.

Ritenuto

La relazione ministeriale trasmessa alla Sezione il 16 luglio 2015 è articolata in due sezioni (una relativa ai fattori e alle cause dello squilibrio e una al conseguente risanamento dello squilibrio stesso, in cui si rinvia in maniera sintetica alle corrispondenti informazioni contenute nel Piano medesimo) e termina con un paragrafo concernente le seguenti considerazioni conclusive: "*Si ritiene che il Piano del Comune di Modica **non sia del tutto in linea** con i contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento e alle indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti. Sulle criticità riscontrate ci si è già espressi nel corpo della Relazione. Si propone che la presente relazione sia trasmessa dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali alla Direzione centrale della*



finanza locale, per il successivo inoltrare alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti".

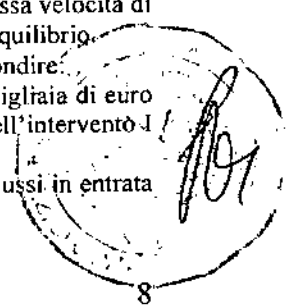
La relazione istruttoria finale della Commissione ministeriale evidenzia, tra l'altro, che il Piano non fornisce informazioni in ordine ai seguenti aspetti:

- Copertura del costo dei servizi a domanda individuale
- Spese di personale
- Spese di gestione delle società partecipate
- Dismissioni immobili e beni dell'ente

- Dall'esame del documento ministeriale è, però, emerso come taluni approfondimenti istruttori non siano stati sufficientemente sviluppati, o comunque non abbiano trovato soddisfacente risposta. Molte problematiche rimaste irrisolte risalgono alle indicazioni istruttorie formulate dalla Sezione (già con la deliberazione n. 7/2013/INPR del 28 gennaio/1 febbraio 2013) ai sensi dell'art. 243 quater del TUEL all'epoca vigente, indicazioni che tenevano conto delle precedenti pronunce della Sezione (in particolare la deliberazione n. 354/2012/PRSP), le cui risultanze secondo le Linee guida della Sezione Autonomia non possono trascurarsi ai fini di una corretta istruttoria del Piano di riequilibrio dell'ente¹.

¹ È già stato riferito nell'ordinanza n. 244/2015/PRSP l'importanza di richiamare le principali indicazioni istruttorie allora deliberate dalla Sezione, atteso che ad esse corrispondono altrettanti profili di perplessità dell'odierno piano di riequilibrio, anche in considerazione del fatto che l'articolato *iter* istruttorio e le modifiche del piano *medio tempore* intervenute non hanno risolto compiutamente tutte le suddette esigenze cognitive. La Sezione aveva già all'epoca segnalato l'esigenza di acquisire e approfondire in sede istruttoria quanto segue:

1. la ricognizione asseverata dal Ragioniere e dall'organo di revisione dell'esatta quantificazione degli impegni di spesa, contabilmente assunti ed in attesa di liquidazione, e dei mandati in giacenza;
2. la ricognizione e l'esatta quantificazione dei debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento, acquisendo altresì gli atti ricognitivi dei responsabili di servizio ed il dettaglio di ciascuno dei debiti emersi, della quantificazione degli stessi, anche con riferimento a interessi ed oneri accessori, delle annualità di riferimento, dell'eventuale piano di rientro convenuto con i creditori (si tenga conto che l'organo di revisione rileva che "nella documentazione allegata per la procedura del Piano di Riequilibrio non risultano allegati gli atti inerenti le convenzioni siglate coi creditori per il pagamento rateale delle situazioni debitorie");
3. la ricognizione ed all'esatta quantificazione delle procedure esecutive e di quelle monitorie intentate contro l'ente e dello stato del contenzioso pendente per pretese creditorie dei terzi.
4. la verifica dei debiti e crediti reciproci tra l'ente e le società o gli altri organismi partecipati, evidenziando motivatamente eventuali discordanze, e alla esposizioni tipiche ed atipiche dell'ente socio nei confronti di terzi creditori della società o comunque a favore degli organismi partecipati (garanzie, fidejussioni, cessioni di credito, ecc.);
5. la ricognizione e certificazione dello stato dei servizi indispensabili ai sensi del D.M. 28 maggio 1993 e una relazione in ordine alla capacità dell'ente di garantire adeguati livelli di erogazione;
6. gli atti relativi alla ricognizione dei residui attivi e passivi, ed illustrativi delle motivazioni inerenti le rettifiche compiute e le ragioni che ne hanno giustificato il permanere nel corso degli esercizi;
7. la verifica delle previsioni delle entrate da recupero evasione e da alienazioni immobiliare per ciascuno degli anni di riferimento del Piano e le ragioni che giustificano l'attendibilità delle stesse;
8. la verificare dell'attendibilità delle previsioni di incremento delle entrate esaminando l'andamento delle stesse sia in termini di competenza che di cassa stante la scarsa autonomia impositiva (media del 30%) e la bassa velocità di riscossione (media del 27%), segnalata anche dall'organo di revisione nel parere relativo al Piano di riequilibrio;
9. Circa l'andamento della spesa per il personale la Sezione aveva già ritenuto opportuno approfondire:
 - a) le ragioni della riduzione delle spese per la voce "retribuzioni senza contrattisti" da 13.004 migliaia di euro (anno 2012) a 8.519 migliaia di euro (anno 2021), nonché, più in generale, la riduzione delle spese dell'intervento I (Personale) da € 17.942 migliaia di euro (anno 2012) a 13.109 migliaia di euro (anno 2021);
 - b) l'andamento del numero dei dipendenti nel decennio oggetto del Piano di riequilibrio (con i flussi in entrata ed uscita per ciascun anno), distinguendo quelli a tempo pieno da quelli a tempo parziale;



Il Magistrato istruttore ha, pertanto, ritenuto necessario, ai fini della decisione, un approfondimento istruttorio volto alla verifica degli aspetti non adeguatamente chiariti allo stato degli atti, onde poter deliberare - una volta acquisiti i necessari elementi cognitivi - sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio, ai sensi dell'art. 243 quater, comma 3, del TUEL, in linea con quanto previsto dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013, secondo cui la Sezione "se, ai fini della formulazione del giudizio conclusivo sul piano di riequilibrio, dovesse ravvisare anche alla luce dei criteri e dei parametri delle Linee-guida ex art. 243-quater del TUEL, la necessità di approfondimenti cognitivi necessari a rendere esplicito e chiaro il valore della congruenza, ai fini del riequilibrio, delle misure riportate nel piano, in ciò non può ritenersi pregiudicata dalle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale della commissione, disponendo degli ordinari poteri cognitivi ed istruttori propri." In proposito, si rileva che il legislatore, com'è noto, ha attribuito, nella prima fase successiva alla presentazione del piano di riequilibrio, specifici compiti istruttori alla Commissione. Tuttavia, una volta che si è completata tale fase, la Sezione regionale di controllo - ai fini della valutazione del piano - non è in alcun modo limitata nei propri poteri istruttori e cognitivi, neppure in ragione delle valutazioni effettuate dalla Commissione, nel caso di specie scarsamente esplicitate, e dalle quali può peraltro discostarsi (Corte dei conti, Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 10 del 16 aprile 2014).

In particolare, ai fini di una ponderata valutazione del piano, è stato necessario acquisire una serie di elementi informativi di cui si darò conto nel prosieguo contestualmente all'esame dei contenuti e delle più rilevanti problematiche del Piano di riequilibrio, concernenti, tra l'altro:

- l'evoluzione dei fattori di criticità già reiteratamente accertati dalla Sezione nelle precedenti pronunce relative ai controlli finanziari;
- l'aggiornamento della situazione finanziaria e contabile dell'ente,
- la corretta quantificazione dell'esposizione debitoria e del disavanzo da ripianare, l'attendibilità delle previsioni di entrata e di spesa, la situazione aggiornata relativa alla

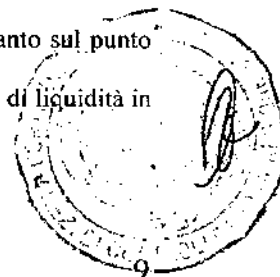
c) l'effettuazione o meno, nel periodo in oggetto, di procedure di stabilizzazione indicando le unità di personale coinvolte, nonché l'entità dei contributi regionali previsti in entrata (indicando per ciascun anno il titolo legislativo c, ove già emanato, amministrativo che giustifica la previsione del trasferimento regionale) e, di contro, gli oneri a carico dell'ente per il personale contrattualizzato;

d) l'attendibilità e la sostenibilità della riduzione del costo annuo dei contratti già stipulati con le società partecipate da € 3.647.187 a € 2.200.000 ed acquisire i relativi contratti di servizio;

10. la coerenza del piano con i vincoli del Rispetto del Patto di stabilità, anche in ragione di quanto sul punto segnalato dall'organo di revisione nel relativo parere;

11. il riflesso delle misure contenute nel piano sui flussi di cassa dell'Ente stante la strutturale crisi di liquidità in cui versa, già oggetto di disamina nella deliberazione n. 354/2012/PRSP.

12. le riserve dell'organo di revisione riportate nel parere sul Piano di riequilibrio.



gestione dei residui con particolare riguardo alle operazioni di riaccertamento ed al permanere di residui vetusti e di dubbia attendibilità,

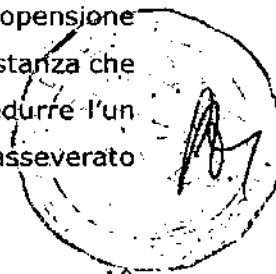
- la lentezza delle riscossioni,
- l'effettività degli equilibri di cassa in considerazione della presenza del massiccio ricorso ad anticipazioni di liquidità (in parte da restituire) e di fondi vincolati da ricostituire, ed in costanza di una bassa velocità di riscossione;
- la situazione degli organismi partecipati,
- le modalità di raggiungimento dell'equilibrio complessivo del piano.

È stato, altresì, rilevato nell'ordinanza n. 244/2015/PRSP che ai fini istruttori non si rivelano utili o comunque esaustive le informazioni fornite dall'organo di revisione con l'invio delle relazioni ex art. 243 quater, comma 6, del TUEL (sullo stato di attuazione del Piano e raggiungimento degli obiettivi intermedi) riferite al I semestre 2013 (nota n. prot. 6828 del 17 luglio 2013) e al II semestre 2014 (nota n. prot. 1049 del 3 febbraio 2014) atteso che, nelle more, il Piano è stato riformulato, senza considerare che le stesse rispondono a finalità diverse rispetto all'esigenza di approfondimento cognitivo e avrebbero, invece, presupposto un piano di riequilibrio già approvato.

La Sezione, nell'ambito dei propri poteri istruttori e cognitivi, ha, quindi, ordinato al Comune di Modica e all'Organo di revisione di rispondere alle articolate richieste istruttorie, come disposte nella Camera di consiglio dell'11 agosto 2015 (ordinanza n. 244/2015/PRSP).

Va sin d'ora messo in rilievo che i riscontri all'ordinanza non hanno consegnato un quadro univoco e chiaro, nonostante la mole di relazioni e di documentazione prodotte (non sempre conducente e conferente rispetto ai quesiti posti). Ciò è dovuto anche alle non celate divergenze tra le risposte fornite dall'ente (a firma del Sindaco e del Segretario/Responsabile dei servizi finanziari), da una parte, e quelle provenienti dall'organo di revisione, dall'altra. Divergenze che si appalesano puntualmente ogniqualvolta sia stata posta l'esigenza di chiarire aspetti fondamentali del Piano di riequilibrio e della situazione finanziaria dell'ente (il disavanzo, la situazione debitoria, gli equilibri di cassa, l'efficacia delle misure sul lato delle riscossioni, le condizioni degli organismi partecipati, ecc.) e che, lungi dalla ricerca reciproca di una conciliazione oggettiva dei dati e dei fenomeni da analizzare (in molte ipotesi la Sezione pretendeva espressamente l'asseverazione delle informazioni), fanno emergere, invece, una chiara contrapposizione.

Al riguardo la Sezione non può, preliminarmente, non stigmatizzare la scarsa propensione alla reciproca collaborazione tra i suddetti organi (significativo al riguardo la circostanza che sia il Sindaco sia l'organo di revisione abbiano sentito la necessità di controdedurre l'un l'altro alle altrui relazioni), anziché fornire un unico quadro informativo asseverato



dall'organo di revisione, come richiesto dalla Sezione. La situazione di conflittualità, che il rappresentante dell'ente ha espressamente ribadito anche in adunanza, oltre che in memoria (ove si denuncia la violazione dei doveri istituzionali dell'organo di revisione), non ha favorito il lavoro istruttorio e decisorio: anzi, l'incapacità delle "parti" di collaborare reciprocamente nel superiore interesse dell'ente ha impedito di dare, in termini certi e sintetici, i doverosi riscontri ai quesiti posti dalla Sezione per dipanare un quadro informativo lacunoso, confuso e poco attendibile.

In disparte tale singolare situazione, è emerso, nel merito, che taluni adempimenti essenziali e propedeutici al Piano o sono stati svolti proprio in occasione degli approfondimenti cognitivi disposti dalla Sezione (vedi ad esempio la ricognizione delle passività potenziali, gli accertamenti in ordine alla situazione dei fondi vincolati di cassa) o sono, ancora, in corso di verifica da parte dell'ente (il riconoscimento dei debiti, la definizione delle transazioni, i rapporti con le società partecipate), in disparte l'emergere di rinnovate perplessità rispetto a quanto già effettuato (ad esempio in tema di riaccertamento dei residui, ricognizioni debitorie, contabilizzazione del fondo svalutazione crediti, verifica delle irregolarità afferenti i servizi conto terzi, ecc.), come meglio si esporrà nel prosieguo.

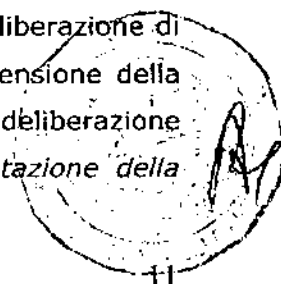
1. LE CAUSE DELLO SQUILIBRIO: L'ACCERTAMENTO DELLE CONDIZIONI DI SQUILIBRIO STRUTTURALE IN GRADO DI PROVOCARE IL DISSESTO.

Il Piano di riequilibrio del Comune di Modica prende l'abbrivo dalla situazione di grave e persistente crisi strutturale segnalata da questa Sezione di controllo.

Come riferito in premessa, in data 20 novembre 2012, la Sezione di Controllo della Corte dei conti ha trasmesso al Comune di Modica la deliberazione n. 354/2012/PRSP adottata nell'adunanza del 24 ottobre 2012, convocata in merito al Rendiconto 2010.

Con tale delibera, questa Corte ha ravvisato la sussistenza delle condizioni di squilibrio strutturale del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario dell'Ente e, conseguentemente, ha attivato la procedura prevista dall'art. 6, comma 2, del decreto legge 6 settembre 2011, n. 149, assegnando al Comune di Modica 60 giorni di tempo per l'adozione delle misure correttive richieste.

Il Comune di Modica con la deliberazione consiliare n. 120 del 31.12.2012 ha avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, sotto la vigenza del decreto legge n. 174/2012, prima che la procedura di dissesto c.d. guidato avviata dalla Sezione con la richiamata deliberazione n. 354/2012/PRSP giungesse alla fase dell'accertamento dell'inadempimento delle misure correttive e, pertanto, è stata disposta (deliberazione di questa Sezione n. 3/2013/IADC del 18 gennaio/28 gennaio 2013) la sospensione della procedura alla luce dell'orientamento fornito dalle Sezione delle Autonomie (deliberazione n.1/2013/QMIG in data 8 gennaio 2013) a mente del quale: "La presentazione della



deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio ex art. 243 bis, comma 1, del Tuel (nel testo del d.l. n.174/2012 come modificato dalla legge di conversione n. 213/2012) sospende la procedura di dissesto guidato, salvo che, alla data di presentazione della deliberazione stessa la Sezione regionale di controllo abbia già adottato la delibera di accertamento del perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle misure correttive e della sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del TUEL, secondo la scansione procedimentale individuata nella delibera n. 2/AUT/2012/QMIG del 26 gennaio 2012".

La surriferita deliberazione di questa Sezione lasciava fermo quanto accertato dalla Sezione nella richiamata deliberazione n. 354/2012/PRSP in ordine ai gravi squilibri strutturali ed alle misure correttive suggerite, atteso che *"le criticità rilevate, così come anche le esigenze istruttorie in essa segnalate, dovranno essere adeguatamente affrontate e trovare superamento nell'ambito della procedura di riequilibrio; i contenuti della citata deliberazione saranno, pertanto, oggetto dell'approfondimento istruttorio propedeutico all'approvazione del Piano (cfr. la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 16/2012/INPR avente ad oggetto Linee Guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza)"* (deliberazione n. 3/2013/IADC).

La deliberazione n. 354/2012/PRSP nell'accertare lo stato di grave crisi strutturale dell'ente tale da richiedere l'attivazione della procedura di dissesto, individuava chiaramente le criticità che il Comune di Modica era tenuto a superare.

Nel rinviare ai contenuti della stessa (e dei successivi controlli finanziari che hanno costantemente monitorato e rimarcato i fattori di squilibrio), le criticità strutturali, in estrema sintesi, afferiscono ai seguenti punti:

1. Consolidata e strutturale crisi di liquidità tale da pregiudicare la solvibilità dell'ente (anticipazioni non restituite per un ammontare oltre 4 volte superiore al parametro di deficiarietà strutturale; costante produzione di residui passivi di nuova formazione nel quinquennio, ecc.);
2. Ritardato pagamento dei creditori ed elevata incidenza di procedimenti di esecuzione forzata;
3. Squilibri di bilancio derivanti da consistente disavanzo di amministrazione (fittiziamente coperto con entrate da alienazioni patrimoniali mai realizzate);
4. Disavanzo del bilancio di parte corrente per tutto il triennio;
5. Inattendibilità delle entrate da recupero di evasione;



6. Gestione dei residui (elevato volume dei residui attivi, oltre 115 milioni, di cui oltre il 39% con anzianità ultra quinquennale; scarsa velocità di smaltimento, refluenza in termini di inattendibilità del risultato di amministrazione);
7. Debiti fuori bilancio;
8. Società partecipate;
9. Criticità nella prestazione dei servizi indispensabili.
10. Condizione di ente strutturalmente deficitario.

A tale disamina, e segnatamente all'analisi delle criticità analizzati nella citata pronuncia della Sezione, è, in particolare, dedicata la Sezione Prima (Fattori e cause di squilibrio) del Piano di riequilibrio di Modica esitato con la deliberazione del Consiglio comunale n. 7 del 24 gennaio 2014; sezione in cui l'ente richiama ampi stralci della deliberazione n. 354/2012/PRSP relativamente all'analisi della condizione di crisi strutturale dell'ente.

Tali fattori sono dunque alla base del Piano di riequilibrio del Comune di Modica ed ancora oggi appaiono sostanzialmente irrisolte stante gli esiti degli ultimi controlli finanziari.

I medesimi fattori di grave criticità sono stati, infatti, riscontrati nelle successive deliberazioni della Sezione relativamente al controllo ex art. 1, commi 166 e seguenti, della legge finanziaria per il 2006 sul consuntivo 2011 (cfr. deliberazione n. 255/2013/PRSP) e sul consuntivo 2012 (cfr. deliberazione n. 147/2015/PRSP),² nonché nell'ultimo rilevamento

² Quest'ultima rileva:

1. il consistente disavanzo di amministrazione registrato in ciascun anno del triennio 2010-2012 e rispettivamente pari a € 9.870.695,29, € 8.808.302,40 e € 24.003.856,51;
2. i ricorrenti e consistenti disavanzi di parte corrente, nel triennio 2010-2012, pari rispettivamente a 1.466.649,50, € 2.880.299,25 e € 6.211.519,17;
3. il disavanzo della gestione di competenza, per l'esercizio 2012, pari a € 3.774.626,37;
4. il mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'esercizio 2012 con uno scostamento pari a € 5.186.646,29 (tale importo rilevato in sede di monitoraggio sul rendiconto 2012 non risulta coerente con l'importo indicato dall'Ente nel piano rimodulato con deliberazione 86 di settembre 2014 in cui è indicato per un importo pari a -7.439 migliaia di euro);
5. la condizione di ente strutturalmente deficitario stante il mancato rispetto di ben otto dei dieci parametri obiettivi di cui al D.M. del 18/02/2013, in particolare:
 - il valore negativo del risultato contabile di gestione superiore al 5% delle entrate correnti (9% circa);
 - il volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, superiore al 42% degli accertamenti delle entrate medesime (59%);
 - l'ammontare dei residui attivi complessivi relativi ai titoli I e III, superiore al 65% degli accertamenti di competenza delle entrate ai medesimi titoli (161% circa);
 - il volume dei residui passivi complessivi provenienti dai titoli I superiore in misura elevata al 40% degli impegni del medesimo titolo della spesa corrente (146%);
 - l'esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5% delle spese correnti;
 - il volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al totale delle entrate correnti superiore al 38%, al netto dei contributi regionali e di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale (46%);
 - la consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1% delle entrate correnti (9% circa);
 - l'esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti (18% circa).

all'esito dell'attività di monitoraggio sul consuntivo 2013 (cfr. la recente deliberazione n. 275/2015/PRSP) che conferma lo stato di crisi strutturale in atto e la presenza di numerose e pesanti criticità³. Al contenuto della deliberazione si rinvia per un quadro aggiornato della situazione finanziaria dell'ente.

6. la presenza di una condizione strutturale di crisi di liquidità atteso il continuo (365 giorni l'anno nel triennio 2010-2012) e consistente ricorso ad anticipazioni di tesoreria complessivamente pari a € 7.228.179,00 nel corso del 2012, con conseguente aggravio di spesa per interessi passivi (€ 420.000,00 nel 2012, € 420.000,00 nel 2011 e € 360.000,00 nel 2010); tale situazione, peraltro, persiste anche nel 2013. Si rileva inoltre l'utilizzazione per cassa dei fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente, non ricostituiti al 31 dicembre 2012, per un ammontare pari a € 3.661.463,44. Tale condizione è, peraltro, confermata dalla richiesta di anticipazione di liquidità, effettuata dall'ente, ai sensi dell'art. 1 comma 13 del D.L. 8 aprile 2013, n. 35, per un ammontare pari a € 64.463.620,00 (debiti di parte corrente e di parte capitale rispettivamente pari a € 9.955.000,00 e € 54.508.620,00) e concessa per € 40.290.392,82;

7. l'assenza di informazioni, inerenti le somme eventualmente accertate e quelle riscosse, relativamente all'attività di recupero dell'evasione tributaria per l'esercizio 2012;

8. la mancata costituzione del fondo di svalutazione crediti ai sensi dell'art. 6 comma 17 D.L. 95/2012 e la mancata comunicazione, all'Organo di revisione, delle motivazioni relative al mantenimento c/o alla cancellazione dei residui attivi, dei titoli I e III, particolarmente vetusti;

9. la presenza di un elevato ammontare di debiti fuori bilancio nel triennio 2010-2012 (€ 1.211.696,73 nel 2010, € 4.000.995,72 nel 2011 e € 3.595.695,82 nel 2012) in massima parte derivanti da sentenze esecutive, e la presenza di debiti ancora da riconoscere, al 31/12/2012, per un importo stimato pari a € 138.452,64 e per i, quali non sono stati individuati i mezzi di finanziamento. Inoltre a seguito di verifiche a campione da parte dell'Organo di revisione, è stata riscontrata la presenza di debiti fuori bilancio per i quali è stato disposto il pagamento in assenza del relativo provvedimento consiliare di riconoscimento;

10. la mancata osservanza degli adempimenti previsti dall'art. 6, comma 4 del D.L. n. 95/2012 in ordine alla predisposizione della nota informativa sulla situazione crediti/debiti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati;

11. il mancato aggiornamento degli inventari al 31/12/2012.

³ Dall'esame della relazione sul rendiconto 2013 trasmessa dall'Organo di revisione del comune di Modica in data 14 novembre 2014 e dalla successiva attività istruttoria condotta, sono emersi i seguenti profili di criticità (cfr. atto di deferimento depositato in data 31 luglio 2015 nonché l'esito del relativo giudizio (deliberazione n. 275/2015/PRSP) che ha confermato tutti i sotto riferiti i motivi di deferimento, a parziale eccezione dei punti 1 a), f), g) h) e, sempre in parte, del punto 11):

1. la presenza delle sottoelencate gravi irregolarità contabili e di anomalie gestionali rilevate dall'organo di revisione, rispetto alle quali, allo stato, non risultano adottate le misure correttive richieste:

a) mancata verifica straordinaria di cassa ex art. 224 Tuel ed art. 126 Regolamento Contabilità dell'Ente 8 prot. n. 29/2013);

b) istituzione di n. 12 Settori ed istituzione di n. 12 P.O. in sostituzioni di incarichi e/o funzioni dirigenziali come previsto nella dotazione organica approvata e vigente nell'anno di riferimento e nel Piano Triennale di Fabbisogno del Personale approvato. Irregolarità nelle procedure adottate e conferimento P.O. a soggetto con contratto part-time inferiore al 50% dell'impegno contrattuale pieno (art. 11 CCNL 2004). Spesa trattamento economico P.O. a carico del bilancio anziché del Fondo Salario Accessorio 2013. Parere negativo alla ripartizione risorse CCDI. Conferma P.O. sino al 31 dicembre 2014 (prot. n. 32/2013, n. 26 – 27/2014);

c) contestazione a delibera di Giunta comunale n. 168/2013 relativa ad aumento impegno contrattuale a 30 ore settimanali di n. 117 dipendenti stabilizzati a 12 ore (prot. n. 62/2013);

d) contestazione a delibera Giunta comunale n. 250/2013 relativa ad ulteriore aumento impegno contrattuale a n. 33 ore per l'anno 2014 e a n. 36 ore per l'anno 2015 del personale stabilizzato, in esecuzione di un atto monitorio del personale interessato e successiva conciliazione (prot. n. 9/2014);

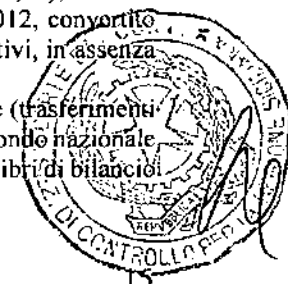
e) segnalazione alla Procura Corte Conti relativamente alla mancata comunicazione degli spazi finanziari richiesti ed utilizzati ex D.L. 35/2013 (prot. n. 44 – 59/2013);

f) mancate applicazioni sanzioni per non rispetto Patto Stabilità 2012 (prot. n. 43/2013);

g) relativamente alle deliberazioni di Giunta comunale n. 146 e 148 dell'anno 2013 per la variazione del Piano Triennale delle OO.PP. 2013-2015 approvato, sono state richieste all'Assessore Lavori Pubblici, e al Responsabile di Settore, lo stato di avanzamento delle opere iscritte al titolo II° del Rendiconto 2012 approvato dal Consiglio comunale con delibera n. 39/2013 (prot. n. 39/2013);



- h) contestazione a deliberazione di Giunta comunale n. 141/2013,, "Protocollo d'intesa tra Comune ed Organizzazione agricole, ex art. 14 D.Lgs 228/2001", per i lavori di manutenzione ordinaria dei cigli stradali lungo le strade comunali (prot. n. 42/2013);
- i) utilizzazione anticipazione di liquidità e verifica pagamenti di debiti certi, liquidi ed esigibili al 31/12/2012, non interamente utilizzata entro il termine di 30 gg. dall'erogazione e comunque entro il 31 dicembre 2013. A fronte di un importo erogato di anticipazione di liquidità dalla Cassa DD.PP: pari a € 40.290.392,82, erogate in due tranches di pari importo in data 3 giugno e 6 novembre 2013, i pagamenti effettuati, senza rispetto dell'antichità, sono stati pari a € 30.823.547,06, al 31/12/2013 (prot. n. 15, 22, 24, 37/2014);
- j) mancati accordi di transazioni e relativo Piano di rateazione dei debiti fuori bilancio di cui al Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale, così come rimodulato, in atto all'esame ministeriale (prot. n. 60/2013);
- k) liquidazione indennità carica amministratori a decorrere dal 2013 (prot. n. 3/2014);
- l) piano Ottimizzazione Servizio Riscossione (prot. n. 42/2014) e Tempestività Pagamenti (prot. 52/2014);
- m) modifica Regolamento Contabilità dell'Ente conseguente ad approvazione Regolamento Controlli Interni approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 24 del 23 aprile 2013 (prot. n. 5/1013 e n. 44/2014);
- n) programmazione ed impegni di spesa per manifestazioni e spettacoli (prot. n. 6 e 7/2014);
2. la persistente condizione di ente strutturalmente deficitario stante il mancato rispetto di sei dei dieci parametri obiettivi di cui al D.M. del 18/02/2013, in particolare:
- il volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, superiore al 42% degli accertamenti delle entrate medesime;
 - l'ammontare dei residui attivi relativi ai titoli I e III, superiore al 65% degli accertamenti di competenza delle entrate ai medesimi titoli;
 - il volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente;
 - l'esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5% delle spese correnti;
 - la consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1% delle entrate correnti;
 - l'esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti;
3. i disavanzi di amministrazione, nel quadriennio 2010-2013, rispettivamente pari a € 9.870.695,29, € 8.808.302,40, € 24.003.856,51 e € 17.276.687,50 ed il mancato ripiano di quello relativo all'esercizio 2012, secondo le modalità di cui all'art. 193 del Tuel;
4. la presenza di una condizione strutturale di crisi di liquidità atteso il continuo (365 giorni nel triennio 2011-2013) ricorso ad anticipazioni di tesoreria complessivamente pari a € 2.830.870,00, nel corso del 2013, e non restituite al 31 dicembre, con conseguente aggravio di spesa per interessi passivi (€ 403.392,46 nel 2013, € 420.000,00 nel 2012, € 420.000,00 nel 2011). Tale condizione è, peraltro, confermata dalla richiesta di anticipazione di liquidità, effettuata dall'ente, ai sensi dell'art. 1 comma 13 del D.L. 8 aprile 2013, n. 35, per un ammontare pari a € 64.463.620,00 e concessa per € 40.290.392,82, in presenza di debiti maturati al 31/12/2012 e rimasti da estinguere al 31/12/2013 per € 26.093.508,54 di parte corrente e per € 7.546.564,50 di parte capitale;
5. la presenza di un elevato ammontare di debiti fuori bilancio nel triennio 2011-2013 (€ 4.000.995,72 nel 2011, € 3.595.695,82 nel 2012 e € 2.598.456,69 nel 2013) in massima parte derivanti da sentenze esecutive, e la presenza di debiti ancora da riconoscere, al 31/12/2013, per un importo stimato pari a € 7.334.920,00, inseriti nel piano di riequilibrio pluriennale finanziario. Risulta, inoltre, un ammontare di debiti potenziali per contenziosi in corso pari a 13.866 migliaia di euro circa. Infine, da verifiche a campione da parte dell'Organo di revisione, è stata riscontrata la presenza di debiti fuori bilancio per i quali è stato disposto il pagamento in assenza del relativo provvedimento consiliare di riconoscimento.
6. l'assenza di informazioni in merito all'ammontare complessivo in cui l'Ente è convenuto/resistente/attore in opposizione a decreto ingiuntivo o attore/ricorrente e l'ammontare complessivo dei pagamenti cui lo stesso è obbligato in base a sentenze e provvedimenti giudiziari non ancora esecutivi;
7. l'assenza di riscossioni, nel corso del 2013, relative alle somme accertate nel 2011 e nel 2012 quali sanzioni per violazione al codice della strada;
8. l'assenza di riscossioni delle somme accertate a seguito dell'attività di lotta all'evasione tributaria per il 2013 (€ 3.843.778,00) e per il 2011, alla data odierna, di soli € 1.074.646,05 (accertamenti pari a € 7.727.695,00);
9. la mancata costituzione del fondo di svalutazione crediti ai sensi dell'art. 6 comma 17 D.L. 95/2012, convertito dalla legge 135/2012, nonché art. 1 comma 17 del D.L. 35/2013 ed il riaccertamento dei residui attivi, in assenza di motivazioni relative al loro mantenimento o alla loro cancellazione;
10. l'esigenza di verificare la corretta contabilizzazione nella voce "servizi conto terzi" di talune poste (trasferimenti per legge 328/2000 per fini socio assistenziali, trasferimenti erariali per libri di testo e per contributi fondo nazionale abitazione, contributi statali per bonus figli), e conseguentemente, la refluenze delle stesse sugli equilibri di bilancio e sul raggiungimento del risultato del Patto di stabilità;



1.2. Successivamente all'attivazione della procedura e alla presentazione del Piano di riequilibrio, come riferito in premessa, il Piano è stato modificato e rimodulato con le seguenti deliberazioni di consiglio comunale:

- **deliberazione n. 58 del 14 luglio 2013:** al riguardo, sebbene l'Ente affermi di aver modificato il piano in vista della liquidità ottenuta ai sensi dell'art. 1, comma 13, del decreto legge n. 35/2013, per euro 40.291.392,82 euro, la cui prima *tranche* è stata erogata in data 31 maggio 2013, nel testo della deliberazione non vengono evidenziate in maniera chiara gli oneri conseguenti alle anticipazioni di liquidità da restituire e l'esatta quantificazione degli stessi, atteso che il dispositivo della deliberazione non fa riferimento all'allegato "A" e sul punto non viene esplicitato il parere dell'organo di revisione (ricavato dalla verbalizzazione) e non risulta allegato agli atti; vengono bensì modificate in aumento le voci in entrata di IMU (+874.836 euro), ADDIZIONALE IRPEF (+300.000 euro) e di spesa corrente "spesa per prestazione di servizi" (+340.000 euro).

- **deliberazione n. 7 del 24.01.2014** (approvazione rimodulazione del piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 243-bis, comma 5 del Tuel);

- **deliberazione n. 86 dell'1.9.2014** (approvazione modifica rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 1, comma 15 del decreto legge n. 35/2013 per effetto dell'ulteriore anticipazione di liquidità di € 24.173.227,18 (la cui erogazione è stata comunicata all'ente in data 14 luglio 2014).

Quest'ultima modifica, oltre a rilevare l'incidenza di spesa per interessi e rimborso quote capitale di cui al Piano di ammortamento del contratto di anticipazione, rileva anche la riduzione della spesa personale per eccedenza di personale dovuta a ragioni finanziarie, ai

11. la mancata allegazione al rendiconto 2013 del prospetto contenente l'elenco delle spese di rappresentanza, previsto dall'art. 16 comma 26 del D.L. 138/2011, secondo lo schema adottato con D.M. del 23/01/2012, che risulta non trasmesso alla Sezione regionale di controllo e non pubblicato sul sito web dell'ente stesso;
12. il superamento del limite previsto dall'art. 5 comma 2 D.L. 95/2012, relativo alle spese per la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi;
13. la mancata verifica degli effettivi fabbisogni del personale con la conseguente rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'art. 6 comma 1 del d.lgs. n. 165/2001;
14. la mancata adozione del piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità ex art. 48 comma 1 d.lgs. n. 198/2006;
15. il mancato rispetto dei limiti previsti dall'art. 76 comma 7 del D.L. 112/2008 nel testo *ratione temporis* vigente;
16. la mancata adozione del PEG 2013 in conformità al disposto dell'art. 169 comma 3-bis del Tuel;
17. il mancato aggiornamento degli inventari al 31/12/2013;
18. la mancata osservanza degli adempimenti previsti dall'art. 6, comma 4 del D.L. n. 95/2012 in ordine alla predisposizione della nota informativa sulla situazione crediti/debiti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati ed in particolare la presenza di discordanze tra i crediti vantati dalla "Servizi Per Modica s.r.l." pari a 2.218.307,78 euro e dalla "Multiservizi in liquidazione s.r.l." pari a 3.631.107,02 (complessivamente 5.849.414,80 euro) ed i debiti iscritti tra i residui passivi del Comune per 4.805.834,59 euro;
19. relativamente al bilancio di previsione 2013 l'organo di revisione riferisce che durante l'esercizio provvisorio sono state effettuate spese per ciascun intervento in misura superiore mensilmente ad un dodicesimo delle somme previste nel bilancio deliberato e che è stato espresso parere non favorevole in relazione alla verifica della salvaguardia degli equilibri della gestione e del bilancio di previsione 2013.



sensi dell'art. 2, comma 3 del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101, come modificato dalla legge di conversione 30 ottobre 2013 n. 125, quantificata in n. 79 dipendenti di varie categorie e profili (deliberazione di G.M. n. 175 del 25 giugno 2014, cfr. *infra*), ancorché l'organo di revisione evidenzi come la procedura di prepensionamento non sia ancora esaurita e, pertanto, non possano essere contabilizzati risparmi di spesa non ancora certi.

Inoltre, il Piano con l'ultima rimodulazione, a fronte della riduzione del disavanzo di amministrazione dal 2012 (€ 24.003.856,51) al 2013 (€ 17.276.687,5) avrebbe dovuto vedere accorciarsi la durata dagli originari dieci anni (periodo 2012-2021) a sette anni (2013-2019), assumendo il 2013 come anno iniziale. Tuttavia, dai prospetti risultanti dall'emendamento (all. sub 2 della delibera approvativa), così come dagli atti trasmessi alla Commissione ministeriale nell'ultima istruttoria, la durata del Piano viene ricondotta al 2021. Dalla lettura della deliberazione e dei verbali della seduta consiliare emerge che ciò è avvenuto a seguito del riferito parere negativo dell'organo di revisione in ordine alla contabilizzazione dei risparmi di spesa derivanti dai prepensionamenti del personale, non essendo gli stessi definiti alla data della rimodulazione).

L'ente non ha mai richiesto l'accesso al fondo di rotazione di cui al 243-ter del TUEL ma, come già sottolineato, ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità (cfr. *infra* per le problematiche legate alla strutturale crisi di cassa) di cui al d.l. n. 35/2013 per un importo complessivo di € 64.465.155,38 erogata, in parte nel 2013, con due *tranche* di pari importo, per complessivi euro 40.291.392,82, (richiesta del 9/5/2013, erogazioni rispettivamente del 31/5/2013 e del 30/10/2013); per la rimanente parte (pari a euro 24.173.227,18), nel corso del 2014 (precisamente in data 14 luglio 2014 a seguito del contratto perfezionato in data 2 luglio 2014 e della richiesta formulata in data 28 maggio 2014 ai sensi dell'art. 13, comma 9, del D.L. 102/2013).

2. IL CONTENUTO ESSENZIALE DEL PIANO.

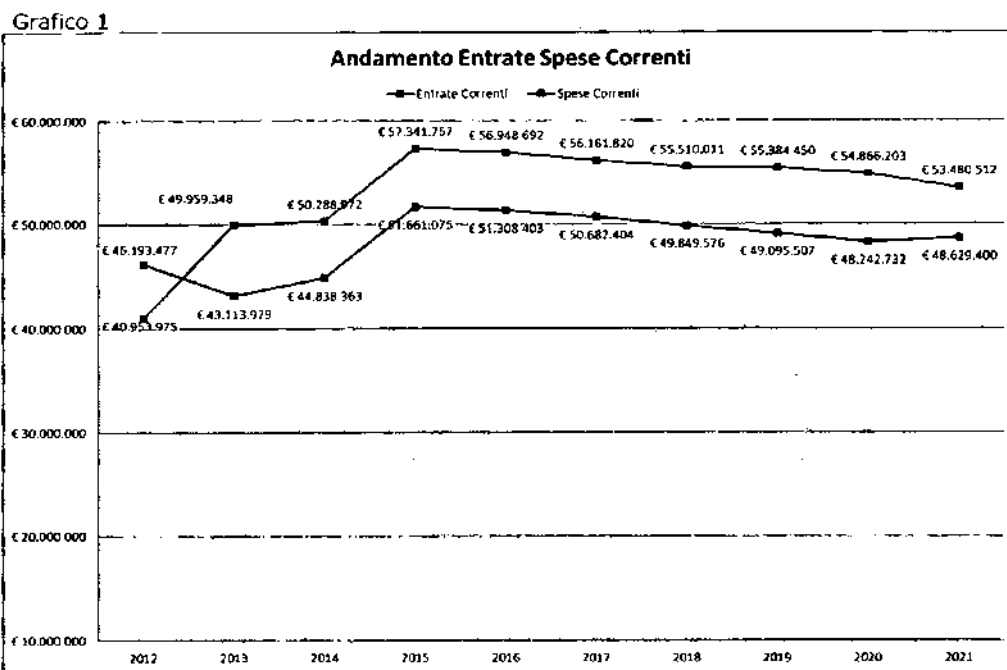
Il Piano di riequilibrio, così come modificato e rimodulato, oggi sottoposto all'esame, assumeva come obiettivo il riequilibrio strutturale di bilancio, con il superamento delle criticità rilevate dalla Corte (cui è dedicata la Prima Sezione del documento) ed il ripristino degli equilibri complessivi, di parte corrente e di cassa, onde pervenire, alla copertura finanziaria (entro il 2021) delle passività esistenti e potenziali complessivamente stimate in oltre 35 milioni di euro, di cui, precisamente, € 24.003.856,51 risultante dal disavanzo di amministrazione aggiornato al 2012, ed € 11.058.867,00 dai debiti fuori bilancio segnalati e non ancora riconosciuti alla data del 31 dicembre 2012. Questi ultimi debiti venivano analizzati nel paragrafo 9 della Sezione prima del piano (pag. 23 - 24) e, quanto alle previsioni di ripiano, nel paragrafo 3 della Sezione seconda (Risanamento), ove si riferiva che il calcolo dei debiti è stato ottenuto revisionando l'ammontare iniziale al 31-12-2012, ossia decurtando i debiti riconosciuti e pagati, ed aggiungendo i nuovi debiti censiti dai

responsabili, pari a € 217.669,24. In gran parte (€ 10.963.277,06) i debiti venivano ricondotti a sentenze esecutive (lett. a) dell'art. 194 TUEL).

Tali debiti, alla data del piano (e quindi all'inizio del 2013), non erano ancora riconosciuti dal Consiglio comunale.

A queste somme, l'ente aggiungeva, a titolo di passività potenzialmente derivanti da contenzioso la cifra di € 400.000,00 annui, quale mera stima sulla scorta delle liquidazioni pervenute negli ultimi mesi del 2013.

La copertura finanziaria del disavanzo di amministrazione viene individuata fondamentalmente nel miglioramento dei saldi di parte corrente durante tutta la durata del piano (2013-2021), previsti per ogni esercizio finanziario in misura differente e comunque in maniera significativa nei primi anni, in particolare negli esercizi 2013 (saldo pari a € 6.727.169 con un incremento annuo delle entrate correnti da 40,9 milioni di euro a 49,9 milioni) e nel 2015 (ulteriore incremento delle entrate correnti fino a 57,3 milioni di euro), in virtù della implementazione delle misure inserite nel Piano.



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati da piano di riequilibrio integrati con i dati di preconsuntivo 2014 forniti dall'Ente

In tale guisa, ossia attraverso cospicui avanzi generati dalla gestione corrente, l'ente programma di pervenire alla copertura del disavanzo (e contestualmente a fronteggiare gli oneri derivanti dalle anticipazioni di liquidità della Cassa Depositi e Prestiti e dalle obbligazioni transatte) già nei primi anni del programma, raggiungendo una copertura dello stesso pari a oltre il 55% sin dall'esercizio 2016 (cfr. tabella sub punto 2 - Sezione Risanamento).



Analogamente, per i debiti originariamente inseriti nel Piano, ne viene prevista la copertura di oltre la metà (5,7 milioni di euro) entro la fine dell'esercizio 2014 (cfr. tabella sub punto 3 sez. Risanamento).

Tabella 1

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Disavanzo residuo	€ 24.003.857	€ 17.276.688	€ 15.308.670	€ 12.940.621	€ 10.650.808	€ 8.629.846	€ 6.536.867	€ 3.927.931	€ 1.106.508
Quota di ripiano per anno	€ 6.727.169	€ 1.968.018	€ 2.368.049	€ 2.289.813	€ 2.020.962	€ 2.092.979	€ 2.608.936	€ 2.821.424	€ 1.106.508
Quota di ripiano progressiva	€ 6.727.169	€ 8.695.187	€ 11.063.236	€ 13.353.049	€ 15.374.011	€ 17.466.989	€ 20.075.925	€ 22.897.349	€ 24.003.857
Percentuale di ripi	28%	36%	46%	56%	64%	73%	84%	95%	100%
Quota residua di disavanzo da ripianare	€ 17.276.688	€ 15.308.670	€ 12.940.621	€ 10.650.808	€ 8.629.846	€ 6.536.867	€ 3.927.931	€ 1.106.508	€ 0

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Debiti fuori bilancio da ripianare	€ 2.718.257	€ 3.000.000	€ 989.000	€ 989.000	€ 989.000	€ 989.000	€ 986.540	€ 202.000	€ 196.070

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati da piano di riequilibrio

Al riguardo, si può sin d'ora anticipare che l'Ente, nel rassegnare le proprie deduzioni in riscontro alle richieste istruttorie formulate dalla Sezione, rileva come negli ultimi due anni ha notevolmente migliorato il risultato di amministrazione, complessivamente di circa 10 milioni di euro, attraverso risparmi di spesa strutturali, ed ha altresì ridotto, nel medesimo periodo, i debiti fuori bilancio da 10.400.000,00 euro a 7.231.400,84 (comprensivi dei debiti sopravvenuti alla rimodulazione, cfr. pag. 23 della memoria n. prot. 6855 dell'8 settembre 2015).

Come si vedrà in sede di esame dei contenuti, emerge, alla luce dei più recenti approfondimenti, un quadro profondamente mutato sia in riferimento alla situazione debitoria effettiva e potenziale sia per quanto riguarda il disavanzo da ripianare, talché le valutazioni della Sezione rispetto alle previsioni originarie del Piano sarebbero prive di attualità ove non tenessero conto delle più recenti acquisizioni.

Nell'ordine si deve, però, procedere ad alcune valutazioni preliminari.

3. VALUTAZIONI PRELIMINARI: IL RISPETTO DEI TERMINI.

Riguardo al rispetto dei termini procedurali si deve osservare che il comune di Modica risulta avere rispettato, come precedentemente descritto, il termine perentorio di cui all'art. 243 bis, comma 5, del TUEL per la deliberazione del Piano di riequilibrio. Alla delibera n. 120 del 31 ottobre 2012 di ricorso alla procedura di riequilibrio ha, infatti, fatto seguito, entro i termini perentori previsti dall'art. 243 bis, comma 5, del TUEL (60 giorni decorrenti dalla data di esecutività della stessa), la deliberazione del Consiglio comunale n. 143 del 30.12.2012 di adozione del piano di riequilibrio finanziario.

Non risultano, invece, rispettati i termini di cui all'art. 243 quater, comma 2, del TUEL con riferimento alla prima richiesta istruttoria della Commissione (richiesta del 15 maggio 2013, risposta del 28 giugno 2013). Al riguardo, si rileva che si tratta di un termine previsto dal legislatore per l'eventualità di una dialettica istruttoria tra la commissione incaricata

dell'esame del piano e l'ente medesimo, finalizzato a contenere entro un limite ragionevole tale fase incidentale. In altri termini, si è in presenza di una parentesi istruttoria eventuale che sospende il termine istruttorio di 60 giorni previsto dal legislatore, parentesi incidentale che il legislatore ha voluto limitare al massimo in 30 giorni. A prescindere dalla natura del termine, deve rilevarsi come il ritardo di pochi giorni con cui l'ente ha provveduto a fornire risposta, non ha influito in modo apprezzabile sui tempi complessivi dell'istruttoria, che si è protratta ben oltre il previsto termine di 60 giorni. Deve, comunque, rilevarsi che, di fatto, i chiarimenti istruttori forniti dall'ente sono confluiti nella prima relazione rassegnata dalla commissione ministeriale nel dicembre 2014 (prima relazione) e, quindi, hanno contribuito ad arricchire quel primo quadro istruttorio che, tuttavia, è poi mutato alla luce delle successive rimodulazioni del Piano e necessitava, conseguentemente, di aggiornamento. In altri termini, atteso che la rilevanza degli adempimenti previsti afferisce alla fase istruttoria, deve ritenersi che il descritto ritardo può astrattamente rilevare nelle ipotesi, diverse dal caso di specie, in cui la Commissione avesse chiuso l'istruttoria prima della trasmissione da parte dell'ente; in tal caso, l'ente non avrebbe potuto lamentare la mancata acquisizione degli elementi cognitivi trasmessi tardivamente.

Con riferimento, invece, alle due modifiche del piano conseguenti alla concessione di anticipazioni di liquidità dalla Cassa depositi e Prestiti (deliberazioni consiliari di n. 56/2013 e n. 86/2014), dai dati forniti appare rispettato il termine di cui all'art. 1, comma 15, del cit. d.l. 35/2013 secondo cui *"gli enti locali che abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, che richiedono l'anticipazione di liquidità di cui al comma 13, sono tenuti alla corrispondente modifica del piano di riequilibrio, da adottarsi obbligatoriamente entro sessanta giorni dalla concessione della anticipazione da parte della Cassa depositi e prestiti S.p.A. ai sensi del comma 13"*. In ogni caso si rammenta l'orientamento della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (cfr. la richiamata deliberazione n. 22/2014/QMIG) secondo cui *"l'inutile decorso del termine di cui all'art. 1, comma 15, del decreto legge 35/2013 non equivale all'ipotesi di mancata presentazione del piano contemplata dall'art. 243-quater, comma 7, del TUEL"*, atteso che la disposizione *"trova la sua ratio in un'esigenza istruttoria che è quella di implementare il programma di risanamento a miglior sostegno della congruenza delle previsioni, il tutto anche nell'interesse dell'ente che presenta il piano, tenuto conto che l'impiego della liquidità, come già detto, non può che alleggerire l'impatto finanziario del piano sulla gestione amministrativa."*

3.1. IL PARERE DELL'ORGANO DI REVISIONE



Preliminarmente si deve sottolineare l'importanza delle valutazioni rimesse all'organo di revisione economico-finanziario che assume un ruolo essenziale sia nella predisposizione del piano sia ai fini del controllo della sua attuazione.

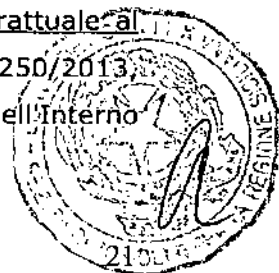
Nel parere dell'organo di revisione espresso sul piano di riequilibrio di cui alla deliberazione di Consiglio Comunale n. 7 del 24 gennaio 2014 si riporta il seguente passaggio: "da una valutazione generale, emerge una proiezione della gestione corrente basata essenzialmente su un incremento delle entrate correnti e su una conseguenziale espansione della spesa corrente, tenuto conto delle risultanze a preconsuntivo della gestione 2013, appena conclusasi, che rappresenta il primo anno della procedura di riequilibrio del piano già approvato, e che peraltro è l'annualità interessata dall'aumento delle aliquote relative alle entrate tributarie, addizionale comunale IRPEF, IMU ed imposta di soggiorno; Il Collegio rileva che dai dati contabili esaminati nella bozza di pre-consuntivo, risulta non ancora contabilizzata la 2a rata della anticipazione di liquidità di cui al d.l. 35/2013 riscossa dall'istituto di credito tesoriere in data 31 ottobre 2013, per un ammontare di € 20.145.196,41 e non risulta regolarizzata l'anticipazione di cassa per € 2.830.869,93 oltre i pignoramenti presso il tesoriere per un importo di € 270.144,79. Il Collegio rileva che la determina del Responsabile P.O. del Settore Finanziario, n. 52 del 16 gennaio 2014, sul riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi alla data del 31 dicembre 2013, ha determinato l'eliminazione di residui attivi per € 4.202.701,03 e di residui passivi per € 3.963.454,28. Nelle determinazioni di riaccertamento, i responsabili di Settore non hanno evidenziato le cause, per singolo residuo, per le quali hanno proceduto alla eliminazione dei predetti residui."

Nel parere riguardante la successiva modifica del Piano (delibera n. 86 dell'1 settembre 2014) l'organo di revisione esprime parere favorevole "condizionato" a che la modifica del Piano riporti quanto disposto dal comma 15 del decreto legge n. 35/2013, "senza procedere a contabilizzazioni di risparmi di spesa non ancora certi" (il riferimento è alla procedura di prepensionamento ancora *in itinere* di n. 79 dipendenti di varie categorie, conseguente alla rilevata eccedenza per ragioni finanziarie, a fronte dell'avvenuto incremento di impegno contrattuale orario per n. 117 unità di personale per i quali i responsabili di P.O. hanno, invece, attestato l'assenza di condizioni di soprannumerarietà e di eccedenza funzionale).

A seguito della presentazione di apposito emendamento l'organo di revisione avrebbe espresso parere favorevole.

Nel medesimo parere, sono, tra l'altro, elencati i seguenti rilievi:

- nelle spese del personale è contabilizzato l'incremento dell'impegno contrattuale al personale ex contrattista di cui alle deliberazioni di Giunta comunale n. 168 e 250/2013, già contestate dal Collegio dei Revisori dei conti e per le quali il Ministero dell'Interno



ha disposto la trasmissione degli atti alla competente Procura della Corte dei Conti per la verifica dell'eventuale sussistenza di danno erariale;

- alla deliberazione **non risulta allegato il dettaglio di calcolo della contabilizzazione del Fondo Svalutazione Crediti** per l'intera durata del piano;
- alla deliberazione **non risulta allegato il dettaglio per interventi delle spese correnti** per l'intera durata del piano;
- alla deliberazione **non risulta allegato il dettaglio di calcolo della contabilizzazione dei debiti fuori bilancio**, per l'importo di Euro 11.058.867 così come da Piano Rimodulato approvato.

Numerosi rilievi sono stati formulati dall'organo di revisione anche nel parere rilasciato in merito alla prima versione del Piano (tra questi l'organo segnala che il ripristino degli equilibri potrà essere garantito con margini molto limitati e contenuti, che non potrà essere garantito il Patto di stabilità con riflessi negativi sul Piano di riequilibrio; relativamente alla spesa del personale viene evidenziato che la spesa del personale comprensiva dell'integrazione oraria a 36 ore nonostante gli incrementi di part-time siano subordinati ad autorizzazione secondo quanto prescritto dall'art. 3, comma 101, della legge 244/2008).

L'ente in sede di istruttoria ha comunicato che il surriferito parere condizionato è successivamente divenuto favorevole a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio di apposito emendamento.

L'organo di revisione, in sede di approfondimento istruttorio disposto con l'ordinanza n. 244/2015/PRSP è stato chiamato a motivare quest'ultimo assunto, e riferire in ordine ai rilievi dal medesimo già formulati, aggiornando gli stessi alla luce dei più aggiornati dati contabili dell'ente e confrontando gli stessi con l'evoluzione dei contenuti del Piano e delle relative previsioni contenute nel Piano. Al contempo la Sezione ha chiesto all'organo di esplicitare le riserve contenute nei precedenti pareri e a riformulare in termini chiari e certi il giudizio espresso.

Tra le prescrizioni delle linee guida ex art. 243 quater del TUEL approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 16/2012/INPR e schema istruttorio allegato) e rivolte alla Commissione ministeriale meritano, poi, di essere rammentati i seguenti passaggi: [...] L'Organo di revisione deve esprimere le proprie valutazioni sia in relazione alla consistenza della "massa passiva" che l'Ente dichiara di dover ripianare, sia in relazione alla bontà delle misure individuate nel Piano, valutando l'attendibilità delle previsioni alla luce dell'esperienza maturata in ordine alla situazione dell'Ente" [...] 6.1. Verificare, inoltre, che l'organo di revisione in sede di valutazione del piano abbia apprezzato l'attendibilità delle previsioni di entrata"



Con l'ordinanza istruttoria n. 244/2015/PRSP si è pertanto invitato l'organo di revisione ad esplicitare le proprie valutazioni in merito, anche sulla scorta di dati aggiornati in ordine all'andamento delle entrate previste nel Piano di riequilibrio, raffrontando le stesse con gli andamenti registrati nell'ultimo triennio, aggiornato al 2014.

L'organo di revisione ha risposto richiamando le precedenti riserve sul Piano di riequilibrio e riferendo di numerosi rilievi che saranno trattate nel prosieguo, anche in considerazione delle controdeduzioni dell'ente; si rinvia, in particolare, alla ricostruzione della situazione debitoria e del disavanzo complessivo nonché alle valutazioni in ordine alla capacità di riscossione e alla sostenibilità finanziaria. Tuttavia, non sono mancate risposte lacunose o incomplete (ad esempio sui rapporti con gli organismi partecipati e sulle misure di razionalizzazione degli asset societari, sull'asseverazione dei debiti, sugli atti transattivi e sulle dilazioni con i creditori, sulla corretta contabilizzazione del fondo svalutazione crediti) e, come già anticipato, stridenti divergenze rispetto a quanto riferisce l'ente medesimo (fra tutti il divario nel calcolo del disavanzo complessivo da ripianare).

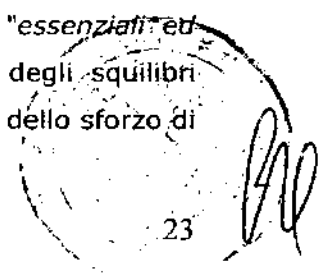
3.2. L'AVVENUTA APPROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE E DELL'ULTIMO RENDICONTO NEI TERMINI DI LEGGE. L'ESIGENZA DI ATTUALIZZARE LA SITUAZIONE DELL'ENTE.

Dalla relazione istruttoria rassegnata dalla Commissione ministeriale emerge:

- riguardo alla prima versione del Piano di riequilibrio, il rendiconto della gestione relativo all'esercizio 2012 è stato approvato con delibera consiliare n. 39 dell'11.5.2013, quindi oltre i termini di legge; così anche il bilancio di previsione per l'anno 2012 e relativi allegati, approvati con delibera consiliare n. 143 del 30.12.2012, unitamente all'originario piano di riequilibrio finanziario;
- riguardo all'ultima versione del Piano, il rendiconto della gestione relativo all'esercizio 2013 è stato approvato con deliberazione consiliare n. 67 del 2/7/2014, quindi oltre il termine di legge, mentre il bilancio di previsione per l'anno 2014 è stato approvato con deliberazione consiliare n. 80 del 18/7/2014 quindi entro i termini di legge.

Orbene, come precisato nella delibera della Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 22/2013/QMIG, la tempestiva approvazione dei documenti contabili non costituisce condizione legale di ammissibilità del piano, ma può rappresentare un elemento di valutazione per il successivo giudizio sul piano medesimo, con particolare riferimento all'idoneità dello stesso ai fini della verifica della congruenza per assicurare il riequilibrio dell'ente.

La mancanza del documento autorizzatorio e di consuntivo intesi quali "essenziali ed imprescindibili elementi istruttori" deriva dal fatto che la constatazione degli squilibri strutturali deve essere attuale per apprezzare l'attendibilità e l'adeguatezza dello sforzo di



risanamento programmato, nonché la congruità dei mezzi ivi previsti (Deliberazione Sez. Autonomie n. 16/2012/INPR e n. 22/2013/QMIG).

È, infatti, evidente come l'ente, tanto più alla luce delle condizioni di precarietà finanziaria in cui versa e degli obiettivi di risanamento fissati nel piano di riequilibrio già approvato dall'organo consiliare, dovrebbe adottare tempestivamente i documenti di bilancio in modo da orientare la gestione alle previsioni del principale documento di programmazione in coerenza con le prescrizioni del piano medesimo. Analogamente si imponeva l'approvazione tempestiva del rendiconto del precedente esercizio, oltre che per la fondamentale funzione che l'ordinamento finanziario e contabile rimette a tale imprescindibile documento, anche al fine di rilevare la coerenza dei risultati della passata gestione con le previsioni del piano nonché al fine di avere una verifica aggiornata dello stato di riaccertamento dei residui attivi e passivi e delle attendibilità delle fonti di entrata.

Ora, gli interventi legislative che hanno consentito la rimodulazione e le modifiche del piano, unitamente all'ingiustificato protrarsi della fase istruttoria, con il sopraggiungere di ben tre esercizi finanziari (2013, 2014 e 2015) rispetto a quello iniziale (fissato in origine al 2012), in disparte il pregiudizio recato alla esigenza fondamentale di tempestiva attivazione del risanamento e al rispetto dei principi ordinamentali in materia di tutela del credito, impongono indubbiamente la verifica in ordine alla coerenza tra il Piano di riequilibrio (così come rimodulato) e i documenti di bilancio e di rendicontazione sopravvenuti, alla luce di dati il più possibile aggiornati ed attuali.

Ulteriore elemento di perplessità discende dal fatto che, nelle premesse del Piano di riequilibrio esitato con l'ultima modifica (delibera consiliare n. 86/2014), e così anche nello schema istruttorio trasmesso da ultimo alla Commissione ministeriale a seguito di precisa richiesta istruttoria, viene riferito che l'anno iniziale è rappresentato dal 2013 e che i dati relativi a tale esercizio sono relativi al bilancio di previsione in mancanza del consuntivo (nonostante lo stesso risultasse approvato a quella data).

Poste tali premesse, la Sezione ha chiesto all'ente e all'Organo di revisione di chiarire:

- *se e in che misura abbiano tenuto conto, nell'ambito della programmazione annuale e pluriennale approvata successivamente al piano, delle misure di risanamento previste dal piano medesimo e, in particolare, se l'ente si sia attenuto negli esercizi 2013 e 2014 alle previsioni del ripiano del disavanzo e delle passività, mediante la revisione della spesa e l'incremento delle entrate, quantificando in modo dettagliato i risultati conseguiti.*
- *Si è altresì chiesto di relazionare in ordine all'approvazione del rendiconto 2014 e del bilancio di previsione 2015, trasmettendo le relative deliberazioni, ove adottate, e di*

verificare e attestare, in apposita relazione, la coerenza dei suddetti documenti contabili con le previsioni del Piano di riequilibrio, nonché

- *di verificare le previsioni del Piano, riscontrandolo con i suddetti documenti contabili e segnalare, alla luce dei dati contabili aggiornati, ogni scostamento tra le previsioni del Piano di riequilibrio con riferimento agli anni 2013 e 2014 e le corrispondenti risultanze dei documenti contabili ufficialmente approvati (rendiconto 2013 e rendiconto 2014 o, in mancanza, preconsuntivo 2014).*
- *Inoltre, con riferimento ai dati di consuntivo/preconsuntivo 2014 si è chiesto al medesimo Organo di rassegnare i seguenti dati relativi alla rendicontazione 2014 (confrontati con il biennio precedente):*
 - *tabella sul risultato di gestione (Sez. I, punto 1.1 del questionario/relazione ex art. 1 comma 166 della l. 266/2005 relativo al consuntivo 2014) con le tabelle dimostrative degli equilibri di parte corrente e capitale;*
 - *tabella dimostrativa della composizione del risultato di amministrazione (Sez. I, punto 1.5, 1.5.2 e 1.5.3);*
 - *sotto tabelle di cui alla Sez. I, punto 1.6 e seguenti sul risultato di cassa;*
 - *tabelle sull'evasione tributaria (Sez. I, punto 1.8 e seguenti);*
 - *tabella sul riscontro dei risultati della gestione (Sez. 1, punto 1.9);*
 - *scheda sul rispetto dei parametri di deficitarietà allegata al rendiconto 2014 con l'indicazione dei valori ed i relativi calcoli;*
 - *scheda dimostrativa del rispetto del patto di stabilità nel 2013 e nel 2014;*
 - *tabella relativa ai servizi conto terzi (punto 1.13 del questionario sul consuntivo 2014), specificando la voce altre per servizi conto terzi, anche in ragione delle risultanze dell'istruttoria ministeriale che, in riferimento a quanto riportato alle pagg. 24 e 25 del Piano, riferisce che i dati sono "di non facile comprensione". Relazionare in merito alle possibile refluenza delle irregolarità contabili relative alla non corretta allocazione di tali poste contabili per l'anno 2013 e per l'anno 2014 sul rispetto del Patto di stabilità e dei saldi di bilancio nonché sul calcolo dei parametri di deficitarietà.*

Nel prosieguo, con riferimento ai singoli aspetti oggetto di approfondimento, si darà conto dell'aggiornamento della situazione iniziale dell'ente.

Occorre però rimarcare, ancora una volta, che le risposte al riguardo pervenute sono in gran parte contrastanti non solo quanto a valutazioni e giudizi ma anche in riferimento a dati contabili, a calcoli dei principali saldi e ad elementi di fatto (basti pensare alle

conclusioni diametralmente opposte cui pervengono l'ente e l'organo di revisione e alla notevole differenza nel calcolo del disavanzo complessivo da ripianare).

Sin d'ora, in via preliminare, si deve rilevare che l'ente, alla data del 7 ottobre 2015, non ha approvato il bilancio di previsione 2015 né il rendiconto 2014; i dati forniti con riferimento al 2014 attengono al preconsuntivo, atteso che, da quanto segnalato dall'organo di revisione, quest'ultimo ha formulato rilievi che hanno determinato la revoca della deliberazione di G.M. n. 121 del 19/6/2015 e la riapprovazione del rendiconto e che, ciononostante, anche quest'ultimo documento è stato oggetto di rilievi (l'organo riferisce della nota n. prot. 38293 del 26 agosto 2015).

L'organo di revisione nel riportare i dati di preconsuntivo precisa, inoltre, di esimersi da valutazioni di merito sulla regolarità contabile delle rilevazioni contabili. Ritiene di non poter formulare la chiesta valutazione circa la congruenza degli ultimi documenti contabili con il Piano di riequilibrio. Come si dirà non si esprime neppure sulla correttezza delle operazioni di riaccertamento dei residui e di ricognizione dei debiti (nell'asserita mancanza di documentazione fornita dai competenti uffici). Tuttavia il medesimo organo afferma (pag. 3 della relazione n. prot Cdc 6985 del 9 settembre 2015) che relativamente all'andamento delle entrate e delle spese secondo il rendiconto 2013 ed il bilancio di previsione 2014, come dal medesimo organo evidenziato nella relazione al primo e nel parere reso sul secondo, si rilevano scostamenti significativi che comunque consentono il raggiungimento dell'equilibrio corrente con conseguimento di avanzo di competenza, aggiungendo che le entrate tributarie ed extratributarie includono accertamenti per recupero evasioni per i quali si stanno avviando le procedure coattive.

Il Collegio non può, al riguardo, non rilevare come il senso degli approfondimenti istruttori richiesti dalla Sezione è proprio quello di avvalersi del supporto imprescindibile dell'organo di controllo interno che non può certo esimersi dai propri compiti; peraltro l'importanza del ruolo dell'organo di revisione nell'ambito della procedura di approvazione e di verifica del Piano di riequilibrio finanziario è espressamente richiamato dal legislatore e dagli indirizzi della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Pur in presenza di dati non ancora definitivi e con le riserve di cui prima, l'aggiornamento della situazione finanziaria dell'ente lascia aperti rilevanti profili di criticità, come meglio si dirà di seguito. Sin d'ora deve rilevarsi che:

- emerge un fondo di cassa al 31.12.2014 pari a oltre 11,5 milioni di euro, derivante da somme ricevute dalla cassa Depositi e Prestiti ed interamente da restituire alla stessa;
- i fondi vincolati da ricostituire al 31.12.2014 ammonterebbero a oltre 22,5 milioni di euro e manca una conciliazione delle contabilità dei fondi vincolati con la contabilità interna.



- L'organo di revisione evidenzia come nonostante nei due anni l'ente si sia adoperato per l'incremento delle entrate, elemento di forte criticità è rappresentato dai flussi finanziari: la percentuale media di riscossione relativamente alla gestione finanziaria corrente di competenza nel triennio 2012-2014 si attesta al 48,21 % (i pagamenti al 60%); nella gestione dei residui si passa dal 22 % del 2012 al 18,66 % nel 2013, per poi ulteriormente contrarsi al 16,00 % nel 2014.
- Secondo l'organo di revisione la situazione finanziaria descritta non consente l'adempimento di tutte le obbligazioni finanziarie assunte determinando il ricorso continuo e costante alle anticipazioni di tesoreria.
- L'organo di revisione è dell'avviso, in definitiva, che, pur tenuto conto dell'avanzo di competenza registrato nel 2013 (5,6 milioni) e nel 2014 (4,5 milioni), in riferimento alla situazione finanziaria così come si è evoluta e all'applicazione del nuovo ordinamento contabile dovrà necessariamente riformularsi una modifica del Piano essenzialmente basato sulle disponibilità di cassa.

L'organo di revisione segnala, poi, diverse situazioni di irregolarità relativamente ai servizi conto terzi, in particolare con riferimento alla voce "anticipazioni somme c/ terzi" (pagg. 14-15 della relazione n. prot. Cdc 6866 dell'8 settembre 2015), relativamente a poste che, ancorché riferite a transazioni per conto altrui, comportano discrezionalità e autonomia dell'ente. A quest'ultimo riguardo, l'ente deve ricondurre entro i parametri di regolarità, come più volte rammentato da questa Sezione in sede di controllo finanziario, stante la gravità della violazione e la rilevanza dell'ammontare impropriamente allocato a tale peculiare voce di bilancio con possibile refluenza anche in termini di violazione del Patto di stabilità: dai prospetti trasmesso dall'organo di revisione si tratta di oltre 3,1 milioni di euro che, al netto di una voce di 1,5 milioni relativa alla restituzione al Tesoriere per errate coordinate bancarie, meritano una puntuale valutazione e verifica da parte dei competenti organi. In particolare, facendo salvo i controlli che, con riferimento al 2014, questa Sezione deve ancora espletare, rientra indubbiamente nei compiti di vigilanza e di collaborazione dell'organo di revisione segnalare ogni irregolarità contabile agli organi gestionali e a quelli preposti alla programmazione di bilancio, assumendo le più opportune iniziative correttive, salva ogni più grave responsabilità prevista per l'ipotesi di violazione ed elusione del Patto di stabilità.

4. PRESUPPOSTI NORMATIVI E CONTENUTI DEL PIANO

L'articolo 243 bis, comma 6 elenca i requisiti necessari che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve possedere, ovvero le eventuali misure correttive adottate dall'ente per regolarizzare le criticità evidenziate dalla Corte dei conti (lettera a), la ricognizione dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione e dei debiti fuori bilancio (lettera b), l'indicazione delle misure da attuare, con la relativa quantificazione e

la previsione dei tempi necessari per il ripristino dell'equilibrio strutturale di bilancio, il ripiano del disavanzo e l'estinzione dei debiti fuori bilancio nel termine massimo di dieci anni dall'adozione del piano, con l'espressa indicazione, per ciascun anno di durata del piano, della percentuale di disavanzo coperto e degli importi previsti nei bilanci per la copertura dei debiti (lettera c e d).

Il comma 7 dello stesso articolo impone la necessità di una ricognizione completa di tutti i debiti riconoscibili, con la previsione di possibili piani di rateizzazione dei crediti esistenti con il consenso dei creditori.

Il comma 8 prevede ancora che l'ente può deliberare la fissazione delle aliquote o tariffe massime per i tributi locali (lettera a); è soggetto ai controlli centrali in materia di copertura di costo di alcuni servizi ed è tenuto ad assicurare la copertura dei costi dei servizi a domanda individuale, come previsto dall'articolo 243, comma 2 (lettera b); è tenuto ad assicurare la copertura integrale, con la relativa tariffa, dei costi del servizio rifiuti e di gestione del servizio acquedotto (lettera c); è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale di cui all'art. 243, comma 1 (lettera d); è tenuto ad effettuare una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio nonché una sistematica attività di accertamento delle posizioni aperte con il sistema creditizio e la verifica della consistenza e dell'integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione (lettera e); è tenuto ad effettuare una rigorosa revisione della spesa con una valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e società partecipate con l'indicazione dei relativi costi ed oneri a carico del bilancio comunale (lettera f).

I suddetti elementi saranno di seguito analizzati con riferimento ai contenuti del Piano rassegnato dall'ente, alle eventuali carenze riscontrate in sede istruttoria e, conseguentemente, agli elementi cognitivi che si è reputato necessario acquisire.

5. RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA' E DEI VINCOLI DI FINANZA PUBBLICA.

Secondo le Linee guida elaborato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, in premessa richiamata, *"presupposto indefettibile per la positiva valutazione dei piani di rientro è che si possa constatare l'adeguamento al complesso delle regole di coordinamento della finanza pubblica contenute nelle vigenti norme in tema di finanza locale, quali il rispetto del patto di stabilità interno, le misure per la riduzione della spesa di personale e quelle in tema di società partecipate, limiti all'indebitamento, dismissioni patrimoniali, ecc."*

Sul punto l'ente ha rispettato il Patto di stabilità nel 2013. L'approfondimento istruttorio richiedeva all'organo di revisione di pronunciarsi in ordine alla compatibilità del Piano rispetto al fondamentale vincolo di finanza pubblica, stante le riserve espresse in precedenza. L'organo riferisce che l'incremento delle entrate correnti in termini di



competenza pur consentendo il raggiungimento dell'equilibrio finanziario di competenza non rileva i margini necessari per far fronte a possibili spese non preventivate ma non si esprime sul punto. La risposta non appare, tuttavia, esaustiva e residuano perplessità, a parere della Sezione, perché, come già avanzato in sede di esame del rendiconto 2013, anche per il 2014 e 2015 si pone un serio problema di possibile elusione del Patto di stabilità sia con riferimento all'impropria allocazione ai servizi conto terzi sia in riferimento alle prassi sinora perpetrate dall'ente di non procedere al tempestivo riconoscimento e pagamento dei debiti fuori bilancio.

Per quanto riguarda le spese del personale, l'ente assicura il rispetto delle vigenti disposizioni e, come riferito, dimostra in apposita tabella i risparmi complessivi che da tale aggregato di spesa l'ente intende trarre grazie alle procedure di prepensionamento attivate in ragione della dichiarazione di eccedenza del personale per ragioni finanziarie (6,8 milioni annui). D'altra parte l'organo di revisione riferisce che l'incremento orario al personale stabilizzato da 12 a 36 ore produce un aggravio di spesa di 2,3 milioni di euro e che la spesa del personale è appesantita dal ricorso al lavoro straordinario e dall'eccessivo numero di posizioni organizzative che gravano sul bilancio. Nel rinviare alle considerazioni svolte sul punto in occasione del recente controllo sul consuntivo 2013, si deve osservare come, ai presenti fini, l'organo di revisione non abbia fornito un'illustrazione dell'impatto discendente da detti elementi sul rispetto dei vincoli in materia di spesa del personale, fermo restando l'obbligo dell'ente di attenersi al rispetto delle vigenti disposizioni relativamente alla programmazione e gestione del personale.

6. RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE: ANALISI DEI RESIDUI

Alla luce di quanto dispone l'art. 243 bis, comma 8 lett. e), del TUEL sopra richiamato, le Linee Guida dettate dalla Sezione delle Autonomie prevedono che *"l'Ente è tenuto ad effettuare una revisione straordinaria dei residui attivi e passivi iscritti in bilancio; occorre, quindi, verificare che siano state acquisite tutte le attestazioni motivate da parte dei dirigenti/ responsabili degli uffici e dei servizi competenti in riferimento alle entrate e spese di rispettiva pertinenza, al fine di valutare la necessità o meno di conservarli in bilancio. I residui attivi e passivi stralciati, con indicazione della loro natura, importi e anni di riferimento, vanno elencati in apposito prospetto, mentre, per i residui attivi conservati, l'attestazione del responsabile del Servizio finanziario deve essere corredata da una relazione dell'Organo di revisione, che si esprima, in particolare, sulla correttezza del loro mantenimento.*

La sottocommissione verifica il rispetto della disposizione in tema di istituzione del fondo di riserva per la svalutazione dei crediti."

Tutti i suddetti profili, come si dirà, appaiono scarsamente attenzionati, sia dall'ente (l'ente medesimo afferma che solo dal 2014 sarebbe stata posta attenzione alle ragioni del

mantenimento dei residui) sia dai competenti organi di controllo deputati all'esame della problematica (l'organo di revisione omette di esprimersi sulla correttezza del mantenimento in bilancio; la commissione ministeriale non ha approfondito la problematica della corretta contabilizzazione del fondo svalutazione crediti).

Il tema appare, invece, di importanza centrale.

Già con la deliberazione n. 354/2012/PRSP si segnalava la pesante criticità del bilancio comunale derivante dall'elevato ammontare di residui attivi di dubbia esigibilità in ragione della vetustà degli stessi e della mancanza di adeguate motivazioni in ordine al mantenimento degli stessi, e di come, nello stesso tempo, si continuano a generare residui, sia attivi sia passivi.⁴

Si evidenziava dunque la necessità che l'ente, da un lato, provvedesse alla definitiva eliminazione dal conto del bilancio di tutte le posizioni di credito che, a seguito di un definitivo e affidabile riaccertamento dei residui risultassero inesistenti, inesigibili o di difficile riscossione; dall'altro verificasse con attenzione l'attendibilità delle previsioni di entrata. La situazione non è mutata nei successivi esercizi finanziari, neppure dopo l'adozione del Piano di riequilibrio finanziario.

I successivi controlli finanziari fino agli esiti della recente istruttoria sul rendiconto 2013 confermano le pesanti criticità inerenti la gestione dei residui (elevato volume, vetustà, scarsa capacità di realizzo, incidenza sull'avanzo di amministrazione in termini di inattendibilità dello stesso, produzione di nuovi residui attivi, incapacità di smaltire i residui passivi, ecc.) ed il superamento di tutti i relativi parametri di deficitarietà sul punto.

Per quanto riguarda il Piano di riequilibrio, si riferisce che si è provveduto al riaccertamento straordinario con determina del Responsabile di P.O. finanziario n. 52 del 16 gennaio 2014, che ha fatto seguito alle determinate dei Responsabili di settore, dalla n. 39 alla n. 50.

La Commissione ministeriale nella relazione finale segnala come dalle tabelle 8.1, 8.2, 8.3 emerge una bassa capacità di realizzo o smaltimento dei residui. In particolare, le

⁴ "[...] Innanzitutto dall'esame dei dati riportati dal rendiconto dell'esercizio 2010, emerge che il Comune ha mantenuto nel conto del bilancio residui attivi per un ammontare complessivo di euro 115.088.704, oltre il 39% dei quali, pari ad euro 45.887.223,00, riferibili ad entrate accertate in esercizi precedenti al 2006.

Va segnalato, poi, il dato relativo all'elevato ammontare dei residui attivi del titolo I e III, provenienti dalla gestione dei residui, pari a oltre 34 milioni di euro, che rapportati agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli (28 milioni di euro) fa segnare una percentuale del 122,5 per cento, quasi due volte il limite del parametro di deficitarietà strutturale fissato con decreto ministeriale (parametro di deficitarietà n. 3)

Volendo analizzare la qualità del risultato d'amministrazione, emerge che la suddetta componente dei residui attivi vecchi (precedenti il 2010) è quella che incide su tale risultato in maniera decisiva: l'ammontare degli stessi è, infatti, 3,5 volte il risultato in termini di valore assoluto. Questi dati dimostrano, già da sé, che la gestione dei residui assume un carattere parallelo e un ruolo prevalente rispetto a quella di competenza e condiziona necessariamente gli equilibri di bilancio e la veridicità dei risultati contabili. [...] Nello stesso tempo si continuano a generare residui, sia attivi sia passivi. In particolare, si segnala l'elevata mole dei residui attivi derivante dalla gestione di competenza del 2010, riferita ai titoli I e III (rispettivamente € 9.289.713 ed € 6.927.802) che rappresentano oltre il 50% delle entrate accertate nel corso dell'esercizio per i medesimi titoli; ciò che denota una scarsa capacità dell'ente di provvedere alla riscossione delle risorse "proprie" in tempi ragionevoli con inevitabili ripercussioni negative sulla disponibilità di cassa (cfr. parametro di deficitarietà n.2)"

riscossioni del titolo I nel triennio 2010-2012 si attestano a una percentuale media del 30%, quelle del titolo III all'11%, per il titolo IV si registra addirittura una percentuale dell' 1,7 %.

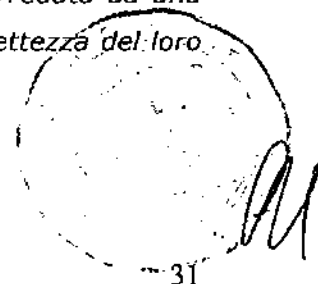
I fattori di criticità richiamati nei controlli finanziari della Sezione e nelle premesse del Piano di riequilibrio segnalano incontrovertibilmente il condizionamento sugli equilibri fondamentali di bilancio dell'elevato volume di residui attivi vetusti, atteso che gli stessi influenzano in maniera determinante l'attendibilità e la qualità dei risultati di amministrazione registrati negli ultimi anni.

Anche i dati aggiornati confermano tali incontrovertibili assunti. A mero titolo esemplificativo, si richiamano taluni indici che si pongono in continuità con le condizioni di assoluta precarietà già descritte già nella deliberazione n. 354/2012/PRSP: i residui attivi del titolo I e III in conto residui registrati dal questionario sul consuntivo 2013 ammontano a oltre 40,9 milioni di euro, rappresentano 2,3 volte il risultato di amministrazione in valore assoluto, e sono quasi pari agli accertamenti di competenza dei titoli I e III (41,5 milioni complessivi); in altri termini, continuano a rappresentare una componente preponderante e condizionante del bilancio dell'ente.

Non risultano, poi, motivate le ragioni del mantenimento dei residui e le movimentazioni dei residui vetusti sono molto basse.

L'organo di revisione riferisce con riferimento a quanto inserito nel Piano che nei riferiti provvedimenti di riaccertamento non sono state evidenziate le cause per singolo residuo per le quali si è proceduto alla eliminazione.

Alla luce di tali considerazioni si è chiesto, in sede istruttoria, all'ente ed all'organo di revisione, chiarimenti, con particolare riguardo alle eventuali misure che l'ente ha adottato o intende adottare al fine di incrementarne il realizzo dei residui. In particolare, l'ente è stato invitato a chiarire in modo analitico: tipologia, anni di formazione e ragioni del mantenimento dei suddetti residui attivi vetusti, precisando e motivando le previsioni, per gli esercizi futuri, della capacità di smaltimento degli stessi. Si è altresì chiesto di verificare che siano state acquisite tutte le attestazioni motivate da parte dei dirigenti/ responsabili degli uffici e dei servizi competenti in riferimento alle entrate e spese di rispettiva pertinenza, al fine di valutare la necessità o meno di conservarli in bilancio. Si è pure disposto che i residui attivi e passivi stralciati, con indicazione della loro natura, importi e anni di riferimento, fossero elencati in apposito prospetto, mentre, per i residui attivi conservati, l'attestazione del responsabile del Servizio finanziario fosse corredata da una relazione dell'Organo di revisione, che si esprima, in particolare, sulla correttezza del loro mantenimento.

A circular stamp with illegible text inside, and a handwritten signature in black ink to its right.

Atteso che la constatazione degli squilibri strutturali deve essere attuale per apprezzare l'attendibilità e l'adeguatezza dello sforzo di risanamento programmato, nonché la congruità dei mezzi ivi previsti (Deliberazione Sez. Autonomie n. 16/2012/INPR e n. 22/2013/QMIG) si è altresì chiesto l'aggiornamento dei dati alle risultanze del consuntivo/preconsuntivo 2014.

Alla luce dei riscontri istruttori pervenuti, emerge che la risalente criticità non appare in via di superamento.

L'Ente ha trasmesso in allegato alla relazione apposito prospetto contenente un elenco, dettagliato per settore, dei residui attivi e passivi stralciati, indicando in nota una motivazione sintetica della eliminazione. Al termine dell'elenco vengono indicati gli estremi delle determine di riaccertamento più recenti, che fanno seguito a quella propedeutica all'approvazione del Piano sopra riferita.

Si evince che ve ne sono state due: la prima a giugno 2015 e la seconda ad agosto 2015. Dai prospetti risultano residui passivi eliminati per € 18.689.138,08 e attivi per 20.152.108,25 con un effetto netto sul risultato di amministrazione pari ad euro - 1.462.970,17. L'eliminazione dei residui attivi per oltre 20 milioni viene ribadita dai rappresentanti dell'ente in memoria e in adunanza.

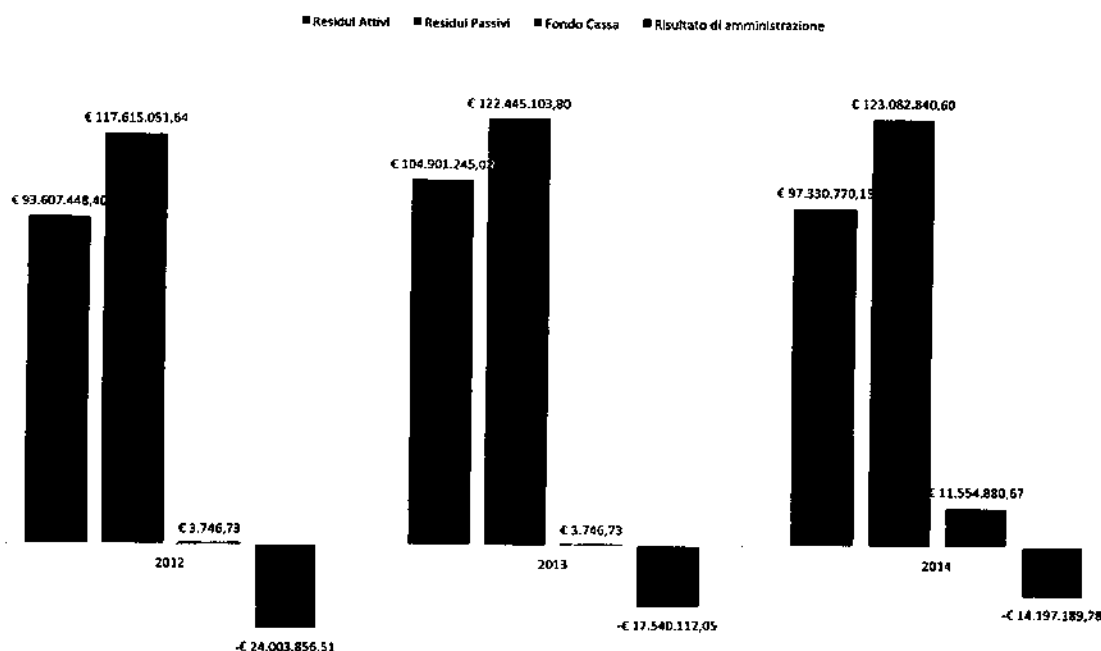
Quest'ultima attività di riaccertamento, fermo restando il giudizio in sede di controllo finanziario, non appare, al pari delle precedenti, tale da risolvere le annose problematiche che minano gli equilibri fondamentali dell'ente, stante che lascia immutati gli indici oggettivi e deficitari registrati dall'ente e non attenua le perplessità circa la veridicità e l'attendibilità dei risultati di amministrazione conseguiti.

Dalla tabella sottostante si evince, infatti, come la gestione residui sia determinante ai fini del risultato di amministrazione registrato in ciascun esercizio dell'ultimo triennio:

Grafico 2



Evoluzione Componenti risultato di amministrazione



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati di bilancio da piano di riequilibrio.

In particolare, per l'asserito miglioramento del risultato nel 2013 si deve notare come il miglioramento rispetto al 2012, per un importo pari a 6.463.744,46 (-26,9% del disavanzo) sia dovuto esclusivamente all'incremento più che proporzionale dei residui attivi (+€ 11.293.796,62) rispetto ai residui passivi (+€ 4.830.052,16). Nel 2014, fermo restando che su tale esercizio la Sezione deve riservarsi il proprio giudizio in sede di controllo finanziario ex art. 148 bis TUEL all'esito della relativa istruttoria, si nota sin d'ora che rispetto al 2013 l'ulteriore miglioramento del risultato di amministrazione per euro 3.342.922,27 è da verificare attentamente. Si riscontra un incremento delle risorse liquide (giacenza di cassa pari a euro 11.554.880,67 ancorché bilanciate dalla corrispondente iscrizione a residuo passivo delle medesime somme); tale liquidità, come si dirà, più che dalla aumentata capacità di riscossione (i residui attivi si riducono di euro 7.570.474,87) deriva dalla mancata utilizzazione delle anticipazioni di liquidità di cui al decreto legge n. 35/2013 (già a fine esercizio 2013 le somme erogate e non spese residuavano circa 10 milioni di euro e nel 2014 l'ente ha ottenuto un'ulteriore erogazione di 20 milioni di euro, cfr. infra sub par. 8).



	Consuntivo 2012			Consuntivo 2013			Consuntivo 2014		
	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALI	RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo di cassa al 1° gennaio	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	€ 3.746,73	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	€ 3.746,73	XXXXXXXXXXXX	XXXXXXXXXXXX	€ 267.171,28
RISCOSSIONI	€ 17.549.828,62	€ 37.859.431,14	€ 55.409.259,76	€ 13.871.869,44	€ 74.203.889,20	€ 88.075.558,64	13.733.068,27	58.543.985,32	€ 72.276.853,59
PAGAMENTI	€ 25.207.251,91	€ 30.202.107,75	€ 55.409.359,66	€ 52.437.007,36	€ 35.375.123,71	€ 87.812.131,07	24.375.370,18	38.616.547,53	€ 60.691.917,71
PAGAMENTI per azioni esecutive con regolamento al 31 dicembre			€ 3.746,73	FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE		€ 267.171,28	FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE		€ 11.551.907,16
Differenza			€ 0,00	Differenza		€ 267.171,28	Differenza		€ 2.973,61
RESIDUI ATTIVI	€ 73.631.774,79	€ 10.975.673,61	€ 84.607.448,40	75.348.705,08	29.554.530,94	€ 104.901.245,02	71.018.068,50	25.314.401,65	€ 97.330.770,15
RESIDUI PASSIVI	€ 88.207.428,27	€ 31.437.623,37	€ 119.645.051,64	56.696.581,43	62.748.622,37	€ 119.445.203,80	79.373.155,40	43.707.666,20	€ 123.082.840,60
Differenza			€ 24.007.603,24	Differenza		€ 17.543.858,78	Differenza		€ 25.752.070,45
AVANZO (+) O DISAVANZO (-)			€ 24.003.856,51	AVANZO (+) O DISAVANZO (-)		€ 17.276.687,50	AVANZO (+) O DISAVANZO (-)		€ 14.197.189,78

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	FONDI VINCOLATI		FONDI NON VINCOLATI	
	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00
FONDI PER FINANZIAMENTO SPESE IN CONTO CAPITALE				
FONDI DI AMMORTAMENTO		€ 0,00		€ 0,00
FONDI NON VINCOLATI		€ 24.003.856,51		€ 17.276.687,50

Fonte: Elaborazione corte dei conti

Tabella 3

Componenti risultato di amministrazione	2012	2013	Var. 2013/2012	2014	Var. 2014/2013
Residui attivi	€ 93.607.448,40	€ 104.901.245,02	12,1%	€ 97.330.770,15	-7,2%
Residui passivi	€ 117.615.051,64	€ 122.445.103,80	4,1%	€ 123.082.840,60	0,5%
Fondo di cassa	€ 3.746,73	€ 3.746,73		€ 11.554.880,67	
Risultato di Amministrazione	-€ 24.003.856,51	-€ 17.540.112,05	-26,9%	-€ 14.197.189,78	-19,1%

Fonte: Elaborazione corte dei conti

Sempre con riferimento all'esercizio 2013 si rammentano gli esiti del controllo finanziario della Sezione ex art. 148 bis del TUEL, prima riferito, con cui si è accertato che il Comune ha mantenuto nel conto del bilancio 2013, peraltro in mancanza di un rigoroso e motivato riaccertamento, residui attivi per un ammontare complessivo di oltre 104,9 milioni di euro, di cui oltre un quarto (27,5 milioni) riferibili ad entrate accertate in esercizi precedenti il 2009 (cfr. quadro 1.10.9 del questionario nonché la tabella di seguito riportata). Il dato relativo all'elevato ammontare dei residui attivi del titolo I e III, provenienti dalla gestione dei residui è pari nel 2013, come detto, a circa 40 milioni di euro, che in rapporto agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli fa segnare quasi due volte il limite del parametro di deficitarietà strutturale fissato dal decreto ministeriale (parametro di deficitarietà n. 3). La suddetta componente dei residui attivi incide per oltre due volte sul risultato di amministrazione (in termini di valore assoluto), pregiudicandone l'attendibilità.

Nel successivo esercizio 2014 (dati di preconsuntivo acquisiti a seguito dell'ordinanza istruttoria di questa Sezione) il volume dei residui attivi ultra quinquennali è immutato (27,1 milioni) e il valore complessivo dei residui aumenta ancora (122,4 milioni).

In definitiva, i dati aggiornati infra riportati relativamente all'analisi dell'anzianità dei residui attivi e passivi dimostrano, in continuità con quanto già rilevato sin dalla deliberazione n. 354/2012/PRSP, che la gestione dei residui assume un carattere parallelo e un ruolo assai significativo rispetto a quella di competenza, che permane un costante disequilibrio tra partite attive e passive e che è sempre significativa l'incidenza dei residui vetusti, ciò che condiziona necessariamente gli equilibri di bilancio e la veridicità dei risultati contabili.

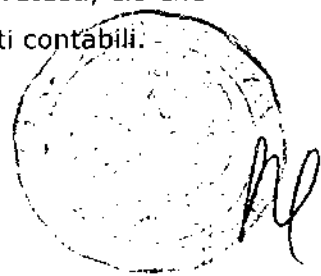


Tabella 4

RESIDUI	Esercizi Precedenti	2008	2009	2010	2011	2012	Totale	Differenza Residui attivi - Passivi
Attivi Tit. I (A)	€ 3.190.872,63	€ 2.888.072,35	€ 2.137.074,97	€ 2.432.881,67	€ 9.258.004,06	€ 10.098.501,29	€ 30.003.386,97	
Attivi Tit. II (B)	€ 394.873,68	€ 789.166,97	€ 1.376.959,81	€ 963.048,33	€ 2.638.915,77	€ 4.894.939,02	€ 10.837.902,58	
Attivi Tit. III (C)	€ 5.873.759,86	€ 1.671.558,83	€ 2.973.458,34	€ 4.274.820,72	€ 5.864.469,88	€ 4.708.041,16	€ 25.166.108,79	
Totale Residui attivi di parte corrente (E=A+B+C)	€ 9.459.506,17	€ 5.326.798,15	€ 6.487.492,12	€ 7.670.730,72	€ 17.561.389,71	€ 19.501.481,47	€ 66.007.398,34	
Attivi Tit. IV (F)	€ 11.992.606,22	€ 131.419,86	€ 1.881.968,63	€ 6.478.007,00	€ 0,00	€ 3.373,11	€ 20.287.372,82	
Attivi Tit. V (G)	€ 6.217.617,86	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 168.868,31	€ 0,00	€ 6.386.486,17	
Totale Residui attivi di parte capitale (H=F+G)	€ 18.210.224,08	€ 131.419,86	€ 1.881.968,63	€ 6.478.007,00	€ 168.868,31	€ 3.373,11	€ 26.673.859,99	
Attivi Tit. VI (I)	€ 0,00	€ 84.908,32	€ 1.006.685,09	€ 50.232,75	€ 219.245,68	€ 470.819,03	€ 926.191,07	
Totale Attivi (L=E+H+I)	€ 27.689.730,25	€ 5.543.126,33	€ 8.270.443,84	€ 14.198.970,47	€ 17.949.503,90	€ 19.975.673,61	€ 93.607.448,40	
Passivi Tit. I (M)	€ 9.902.984,16	€ 5.589.199,16	€ 9.639.696,33	€ 8.826.015,10	€ 12.133.679,49	€ 21.348.035,96	€ 67.438.510,20	
Passivi Tit. II (N)	€ 22.603.794,04	€ 435.551,58	€ 1.858.197,45	€ 7.202.201,86	€ 1.297.406,27	€ 1.565.564,72	€ 34.922.745,92	
Passivi Tit. III (O)	€ 0,00	€ 333.000,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 5.168.868,31	€ 7.228.179,45	€ 12.730.047,76	
Passivi Tit. IV (P)	€ 116.485,78	€ 53.784,52	€ 386.687,71	€ 101.992,08	€ 597.904,45	€ 1.266.913,24	€ 2.523.747,76	
Totale Passivi (Q=M+N+O+P)	€ 32.623.263,96	€ 6.411.515,26	€ 11.884.581,49	€ 16.130.209,04	€ 19.157.858,52	€ 31.407.623,37	€ 117.615.051,64	€ 24.007.603,24

RESIDUI	Esercizi Precedenti	2009	2010	2011	2012	2013	Totale
Attivi Tit. I (A)	€ 4.823.401,25	€ 1.871.031,62	€ 1.646.466,29	€ 8.667.195,86	€ 4.061.510,88	€ 18.231.700,28	€ 39.201.306,18
Attivi Tit. II (B)	€ 922.283,11	€ 1.376.958,81	€ 281.577,31	€ 2.092.976,26	€ 3.899.815,57	€ 5.262.631,88	€ 13.836.242,94
Attivi Tit. III (C)	€ 4.736.620,72	€ 2.930.108,88	€ 3.947.783,22	€ 5.198.626,41	€ 3.140.011,42	€ 4.734.590,36	€ 24.687.741,01
Totale Residui attivi di parte corrente (E=A+B+C)	€ 10.282.305,08	€ 6.278.099,31	€ 5.875.826,82	€ 15.968.798,53	€ 11.101.337,87	€ 28.228.922,52	€ 77.725.290,13
Attivi Tit. IV (F)	€ 11.458.519,86	€ 1.681.966,63	€ 6.478.007,00	€ 0,00	€ 3.373,11	€ 926.771,00	€ 20.548.637,60
Attivi Tit. V (G)	€ 5.750.894,70	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 5.750.894,70
Totale Residui attivi di parte capitale (H=F+G)	€ 17.209.414,56	€ 1.681.966,63	€ 6.478.007,00	€ 0,00	€ 3.373,11	€ 926.771,00	€ 26.299.532,30
Attivi Tit. VI (I)	€ 21.327,00	€ 100.985,09	€ 49.783,51	€ 137.550,89	€ 187.929,68	€ 398.846,42	€ 876.422,59
Totale Attivi (L=E+H+I)	€ 27.513.046,64	€ 8.061.051,03	€ 12.403.617,33	€ 16.096.348,42	€ 11.272.640,68	€ 29.554.539,94	€ 104.901.245,02

Passivi Tit. I (M)	€ 8.136.587,39	€ 5.458.762,02	€ 3.639.750,19	€ 4.460.429,81	€ 2.895.678,73	€ 15.466.177,38	€ 40.066.385,52
Passivi Tit. II (N)	€ 18.960.692,81	€ 1.823.951,80	€ 6.804.039,17	€ 870.401,17	€ 1.105.578,21	€ 3.324.595,68	€ 32.869.269,84
Passivi Tit. III (O)	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 4.000.000,00	€ 0,00	€ 43.121.282,75	€ 47.121.282,75
Passivi Tit. IV (P)	€ 100.561,83	€ 386.288,54	€ 98.592,08	€ 590.659,50	€ 256.137,23	€ 835.966,51	€ 2.268.165,69
Totale Passivi (Q=M+N+O+P)	€ 27.197.842,03	€ 7.668.992,36	€ 10.642.381,44	€ 9.930.490,48	€ 4.257.395,17	€ 62.748.002,32	€ 122.445.103,80

RESIDUI	Esercizi Precedenti	2010	2011	2012	2013	2014	Totale
Attivi Tit. I (A)	€ 6.344.874,12	€ 1.416.391,16	€ 8.328.941,54	€ 3.309.397,08	€ 11.288.490,62	€ 14.856.529,40	€ 45.544.623,92
Attivi Tit. II (B)	€ 1.298.232,81	€ 45.117,13	€ 1.816.145,00	€ 321.890,43	€ 2.911.833,52	€ 3.440.631,35	€ 12.724.610,24
Attivi Tit. III (C)	€ 5.813.559,57	€ 2.194.027,29	€ 1.595.124,58	€ 2.447.367,46	€ 3.100.602,74	€ 7.412.901,15	€ 22.563.582,79
Totale Residui attivi di parte corrente (E=A+B+C)	€ 13.456.666,50	€ 3.655.535,58	€ 11.740.211,12	€ 8.969.354,97	€ 17.300.926,88	€ 25.710.121,90	€ 80.832.816,95
Attivi Tit. IV (F)	€ 5.782.584,72	€ 4.324.000,00	€ 0,00	€ 3.373,11	€ 926.771,00	€ 100.670,87	€ 11.137.399,70
Attivi Tit. V (G)	€ 4.550.555,72	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 0,00	€ 4.550.555,72
Totale Residui attivi di parte capitale (H=F+G)	€ 10.333.140,44	€ 4.324.000,00	€ 0,00	€ 3.373,11	€ 926.771,00	€ 100.670,87	€ 15.687.955,42
Attivi Tit. VI (I)	€ 122.312,09	€ 40.761,81	€ 80.312,38	€ 29.896,35	€ 32.806,17	€ 503.908,88	€ 809.997,78
Totale Attivi (L=E+H+I)	€ 23.912.119,03	€ 8.020.297,49	€ 11.820.523,50	€ 9.002.624,43	€ 18.260.504,05	€ 26.314.701,65	€ 97.330.770,15

Passivi Tit. I (M)	€ 6.507.112,31	€ 1.134.801,13	€ 2.183.183,11	€ 780.558,54	€ 6.298.979,85	€ 16.282.443,23	€ 33.167.078,17
Passivi Tit. II (N)	€ 10.327.876,74	€ 4.434.575,67	€ 237.520,49	€ 711.825,65	€ 2.514.943,99	€ 1.473.119,45	€ 19.099.881,99
Passivi Tit. III (O)	€ 0,00	€ 0,00	€ 3.500.000,00	€ 0,00	€ 39.865.454,01	€ 24.173.227,18	€ 67.538.681,19
Passivi Tit. IV (P)	€ 225.525,74	€ 71.352,67	€ 435.409,55	€ 59.104,71	€ 86.928,24	€ 1.778.898,34	€ 2.657.219,25
Totale Passivi (Q=M+N+O+P)	€ 17.060.514,79	€ 5.640.729,47	€ 6.356.113,15	€ 1.551.488,90	€ 48.766.306,09	€ 43.707.688,20	€ 123.082.640,60

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati da piano di riequilibrio integrati con i dati di preconsuntivo 2014 forniti dall'Ente.

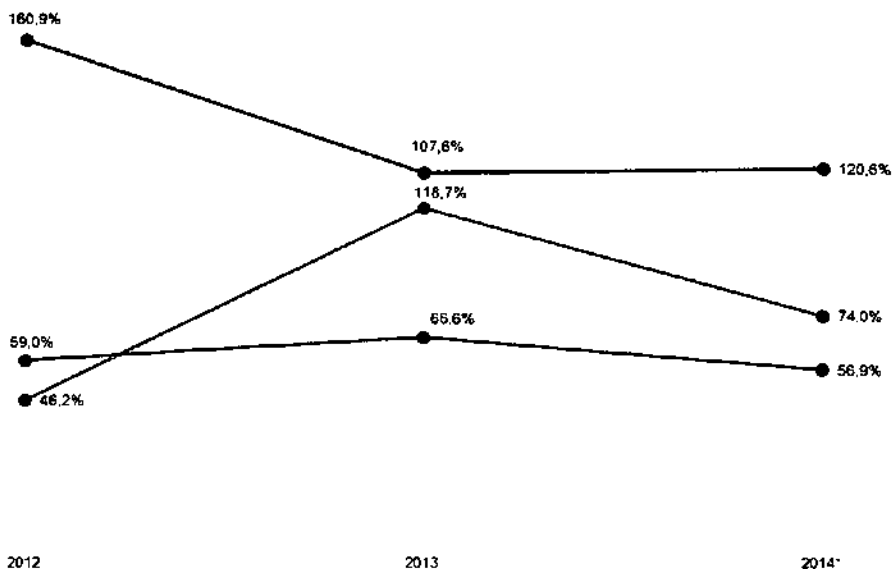
Per una valutazione di sintesi circa la problematicità della gestione dei residui, si evidenzia l'andamento dei relativi parametri di deficitarietà strutturale (n. 2, 3, 4) all'esito dei riscontri disposti con l'ordinanza istruttoria n. 244/2015/PRSP.



Grafico 3

Trend parametri Gestione residui
(2012-2013)

- 2) Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III;
- 3) 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, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III;
- 4) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente;



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati da piano di riequilibrio integrati con i dati di preconsuntivo 2014 forniti dall'Ente

Come si vede, non sono riscontrabili significativi miglioramenti se non in minima parte, e i parametri restano sempre ben oltre la soglia di deficitarietà strutturale.

A fronte di tale quadro, assai carente è la **capacità di realizzo dei residui**: nel 2013 e nel 2014 secondo i dati appena acquisiti, si assiste, addirittura, a una preoccupante flessione rispetto alle medie già assai basse segnalate nel precedente triennio 2010-2012 per il titolo I ed il titolo III (anni in cui secondo i dati forniti dalla Commissione ministeriale e tratte dalle tabelle 8.1, 8.2, 8.3 del Piano, le riscossioni del titolo I si attestano a una percentuale media del 30%, quelle del titolo III all'11%):

Tabella 5

Velocità di riscossione Residui	2011	2012	2013	2014
Entrate Tributarie	33,4%	32,4%	26,3%	20,0%
Trasferimenti Correnti	35,1%	34,6%	20,8%	21,9%
Entrate Extratributarie	18,1%	13,2%	11,4%	12,5%
Entrate Correnti	26,7%	25,5%	19,9%	18,4%

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati da piano di riequilibrio integrati con i dati di preconsuntivo 2014 forniti dall'Ente

Ciò depone, oltre che a conferma della scarsa capacità di riscossione, nel senso di una scarsa attendibilità dei corrispondenti accertamenti e del mantenimento in bilancio delle



relative poste di entrata, e, quindi, come anticipato del risultato di amministrazione conseguito.

Alcune voci di entrata, come in particolare quelle relative al recupero dell'evasione tributaria appaiono disancorate da una reale affidabilità (anche alla luce dell'analisi storica) come dimostrano le scarse, se non addirittura nulle, riscossioni.

In conclusione, ricostruita ed aggiornata la situazione contabile nei suddetti termini, l'esame di questo primo fondamentale aspetto lascia seri dubbi circa l'attendibilità dei risultati di amministrazione conseguiti in ragione del permanere di una mole assai elevata di residui vetusti di dubbia esigibilità ed in mancanza delle necessarie asseverazioni in ordine al loro mantenimento nel rispetto dei principi contabili.

L'organo di revisione riferisce che non sono state evidenziate le ragioni del mantenimento e, nonostante l'integrazione istruttoria disposta dalla Sezione (cfr. *supra*) sul punto, non è stato in grado di trasmettere la propria asseverazione (espressamente richiesta dalla Sezione), riferendo che solo in data 4 settembre 2015 ha ricevuto a mezzo p.e.c. la relazione del Responsabile del settore III e l'elenco dei residui, con esplicitazioni del mantenimento, da parte del Responsabile del settore VIII.

Inoltre, non viene riferito nulla in ordine al riaccertamento straordinario imposto dalle nuove disposizioni sull'armonizzazione contabile che dovrebbe comunque concludersi entro il 30 settembre. È evidente che anche l'eventuale disavanzo tecnico, sia pure ripianabile in un più lungo arco temporale ai sensi delle vigenti disposizioni, refluisce sul Piano di riequilibrio che non potrà non risentire di tale ulteriore peso, fermo restando che, prima ancora di tale peculiare problematica, sono i seri dubbi di attendibilità dei riaccertamenti c.d. ordinari a destare preoccupazione.

6.1. FONDO SVALUTAZIONE CREDITI

Il punto non è stato sufficientemente approfondito in sede istruttoria.

Permanendo dubbi in ordine alla costituzione del fondo svalutazione crediti per l'esercizio 2012 e per il 2013 (sebbene in sede di prima istruttoria siano state fornite generiche rassicurazioni di segno contrario in ordine alla previsione del medesimo, sia pure senza verificarne la misura) e non essendo evidenziato alcun vincolo o accantonamento sul risultato di amministrazione che l'ente ha registrato negli ultimi due esercizi, la Sezione, con l'ordinanza di cui alla deliberazione n. 244/2015/PRSP, ha segnatamente chiesto:

a) all'organo di revisione di relazionare sul punto, fornendo chiarimenti circa le modalità di formazione e contabilizzazione del fondo di svalutazione crediti e circa la previsione del medesimo anche per gli esercizi futuri oggetto del Piano di riequilibrio, riferendo in ordine alla effettiva previsione nel Piano del fondo secondo quanto prescritto dall'art. 3 bis del D.L. 6 marzo 2014, n. 16, convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, per il

2014, e dell'art. 1, comma 17, del d.l. n. 35/2013, convertito dalla legge n. 64/2013, come modificato dall'art. 11 bis del d.l. n. 76/2013, per i cinque anni successivi alla concessione dell'anticipazione di liquidità.

b) all'ente di riferire se con riferimento al 2013, qualora si sia fatta applicazione dell'art. 1, comma 17, del d.l. n. 35/2013 vigente alla data di approvazione del rendiconto 2013, (in base al quale *"Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità"* dovrà essere prodotta la relativa documentazione e certificazione) e, in caso contrario, chiarisca l'ente se ha adottato idonee misure al fine di commisurare il fondo di svalutazione alla percentuale prevista dalla legge, atteso che, per il 2013, il fondo doveva essere pari al 30% dei residui di cui ai titoli I e III aventi anzianità superiore a 5 anni.

c) se l'ente abbia tenuto in adeguato conto, nel piano decennale, del principio di "competenza finanziaria potenziata" prevista dal decreto legislativo n. 118/2011 ("Armonizzazione dei sistemi contabili e dei sistemi di bilancio, delle Regioni, degli Enti locali e dei loro enti e organismi"), nonché del punto 3.3 dell'allegato 2 del DPCM del 28/12/2011, secondo cui l'ammontare dell'accantonamento al fondo svalutazione crediti è determinato in considerazione della dimensione degli stanziamenti relativi ai crediti che si prevede si formeranno nell'esercizio, della loro natura e dell'andamento del fenomeno negli ultimi cinque esercizi precedenti.

Le risposte pervenute non sono state esaustive e non chiariscono i dubbi. Il Collegio dei revisori richiama il proprio parere reso in occasione della delibera di consiglio comunale n. 86 dell' 1/9/2014, relativamente alla mancata elaborazione del dettaglio di calcolo della contabilizzazione del Fondo. Fornisce un quadro da cui si evince che il calcolo del fondo ammonta a € 2.808.006,59 per il 2013 (a fronte di residui vetusti, relativi al 2008 e periodo antecedente, pari a 9.360.021,97) e a € 3.647.530,11 per il 2014 (a fronte di residui vetusto antecedenti il 2009 e periodo antecedente pari a 12.158.433,69). Riferisce, altresì, che l'ente non ha tenuto conto dell'applicazione, per tutta la durata decennale del Piano, del principio di competenza finanziaria potenziata e che il responsabile del servizio finanziario non ha ancora avviato le procedure.

L'ente riferisce, invece, che per l'anno 2015 si è ancora in attesa di definire il passaggio alla nuova contabilità e sta definendo una metodologia per determinare il Fondo crediti ^{dubbia} esigibilità che sia compatibile con il Piano di riequilibrio. Riferisce che il Fondo svalutazione crediti è stato determinato in € 2.500.000,00 per il 2013 e 1.880.000,00 per il 2014 e che tali dati sono stati forniti anche alla Commissione ministeriale in sede istruttoria.

Precisa pure che nel 2014, oltre al fondo appostato in apposito capitolo di uscita (1.01.04.10) ha stanziato un fondo pari a 600.000,00 poi decurtati a 498.043,48 come fondo recupero evasione tributaria a garanzia dei crediti che derivano dalla lotta all'evasione per un totale di € 2.378.043,48.

La Sezione deve rammentare come solo previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità.

Non essendo state fornite rassicurazioni in ordine a tali adempimenti propedeutici deve ritenersi che il dato relativo alla determinazione dell'ammontare del fondo sia divergente rispetto a quanto imposto dalla legge per gli anni considerati (2013 e 2014). Per l'anno 2013, infatti il fondo, come pacificamente rilevato dall'organo di revisione e dall'ente medesimo avrebbe dovuto essere pari a 2.880.000 euro (ex art 1, comma 17, del Decreto Legge n. 35/2013, *ratione temporis* vigente, secondo cui, per gli Enti che facciano ricorso all'anticipazione di liquidità, la percentuale di accantonamento al fondo svalutazione crediti va calcolata in misura pari al 30% sui residui attivi riguardanti il titolo I e III delle entrate formati nel 2008 e antecedentemente); per l'anno 2014, viene, invece, in rilievo l'articolo 3-bis del decreto legge n. 16/2014 (L. n. 68/2014) che ha previsto che l'ammontare del fondo svalutazione crediti non può essere inferiore al 20% dei medesimi residui attivi del titolo I e III formati nel 2009. Ciò significa, secondo quanto evidenziato dall'ente, che per il 2013 l'importo da accantonare sulla base dei dati a consuntivo era pari ad € 2.808.006,59 mentre per il 2014 era pari ad € 2.431.686,74.

Per il 2013, esercizio già oggetto del controllo finanziario ex art. 148 bis TUEL, è stata, pertanto, accertata una misura insufficiente del fondo stanziato rispetto a quello determinato sulla base delle norme *ratione temporis* vigenti (circa 300.000 euro, come si evince dai dati sopra riferiti).

Per il 2014, pur tenendo conto di quanto riferito dall'ente in ordine all'ulteriore fondo recupero evasione tributaria (quasi 500.000 mila euro), in aggiunta a quello precipuamente destinato a compensare la svalutazione dei crediti (1.880.000,00 euro) occorre notare che il primo svolge una funzione differente (ossia neutralizzare prudenzialmente, e quanto mai opportunamente in ragione della problematica specifica di cui si è detto, le eventuali insussistenze della voce relativa al recupero dell'evasione tributaria); trova, pertanto, solo in parte spiegazione il significativo divario tra l'importo del fondo come calcolato dall'organo di revisione sui residui vetusti e quello effettivamente contabilizzato.

Inoltre, ciò che è anche più grave, come confermato in adunanza e già accertato in sede di controllo finanziario sul rendiconto 2013, le economie generate dalla contabilizzazione del fondo quale posto del bilancio in uscita (non impegnata) sono rifluite sul risultato di



amministrazione, migliorando il saldo negativo, poiché, contrariamente a quanto impongono i principi contabili, **l'ente non ha neutralizzato detta economia attraverso l'apposizione del vincolo, di pari importo, su un apposito fondo (avanzo vincolato).**

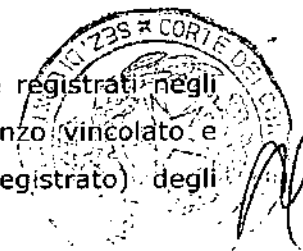
Tale circostanza **ridimensiona l'asserito raggiungimento degli obiettivi di abbattimento del disavanzo negli anni 2013 e 2014** (circa dieci milioni di euro in due anni), che secondo la prospettazione dell'ente dimostrerebbero la veridicità e sostenibilità del Piano.

Non si può, infatti, trascurare la rilevanza di evidenziare detti importi con un vincolo nell'avanzo, rammentando, come già fatto in sede di controllo sul consuntivo 2013, che il principio contabile n. 3, punto 59, prescrive 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"*.

Pertanto, richiamando i principi contabili sul punto, l'Ente, in sede di predisposizione del bilancio, è chiamato a stralciare i crediti inesigibili o di dubbia esigibilità, *"salvo che non sussista un avanzo vincolato tale da consentire la copertura della relativa perdita"* (principio contabile n. 3, punto 101). Ove detto avanzo "vincolato" non sussista, l'Ente dovrà stanziare in bilancio un fondo svalutazione crediti in misura adeguata, ed in ogni caso dovrà farlo, con decorrenza dal 2012, in applicazione delle previsioni di cui all'art. 6, co. 17, del D.L. n. 95/2012, e nella misura minima ivi prevista (o in quell'altra disposta da successive norme), ricorrendone i presupposti. Detto stanziamento rifluirà nel risultato di amministrazione in qualità di economia di spesa, trovando rappresentazione nell'avanzo "vincolato" e potrà essere applicato (quindi utilizzato per coprire spese nei limiti previsti dall'ordinamento), solo quando si proceda a stralciare i correlati crediti, rilevandone l'inesigibilità. Si ricorda infine che la reale possibilità del fondo svalutazione crediti, come per qualunque fondo di accantonamento, di assolvere alle funzione di garantire il rischio di inesigibilità degli stessi dipende essenzialmente dal fatto che gli stanziamenti di entrata, previsti a copertura del fondo iscritto in parte spesa, si realizzino concretamente, prima come accertamenti e poi per cassa.

Su tali fondamentali aspetti inerenti la corretta determinazione dei risultati di amministrazione e le fonti di finanziamento del fondo sono apparse assai carenti le informazioni fornite dall'organo di revisione e dall'ente medesimo, anche dopo la richiesta istruttoria della Sezione.

Pertanto, ferma restando l'inattendibilità dei risultati di amministrazione registrati negli ultimi esercizi in mancanza della corretta rappresentazione (quale avanzo vincolato e dunque ad ulteriore incremento del disavanzo di amministrazione registrato) degli



stanziamenti di uscita relativi al fondo svalutazione crediti (peraltro già iscritti in maniera insufficiente, quanto meno con riferimento al 2013), dovrà essere cura dell'ente rideterminare correttamente l'attuale risultato di amministrazione e dell'organo di revisione verificarne ed accertarne la correttezza, conseguentemente rilevando l'impatto sugli equilibri previsti nel Piano e prima ancora sulla condizione iniziale (disavanzo) oggetto di risanamento.

Detti organi non potranno sottrarsi alle necessarie verifiche, ora da aggiornarsi alla luce nuovo sistema contabile, e ai doverosi esaustivi approfondimenti già in sede della prossima prima verifica sull'andamento del Piano di riequilibrio; verifica che, è bene precisare, in riferimento a tale aspetto propedeutico alla ricostruzione della reale situazione finanziaria dell'ente (punto di partenza del Piano) ha immediata rilevanza e si sottrae al regime proprio delle verifiche ordinarie circa l'andamento delle previsioni del piano e gli eventuali discostamenti (che assumono rilevanza solo ove gravi e reiterate), atteso che, per loro natura, afferiscono alla determinazione della situazione iniziale posta a fondamento del Piano (disavanzo da ripianare) e non già sul raggiungimento di determinati obiettivi fissati nel Piano.

7. QUANTIFICAZIONE ESPOSIZIONE DEBITORIA

7.1. La situazione rappresentata nel Piano di riequilibrio

Dalla lettura del piano di riequilibrio e dell'ulteriore documentazione agli atti – prima dell'acquisizione degli approfondimenti cognitivi disposti con l'ordinanza istruttoria n. 244/2015/PRSP - la complessiva esposizione debitoria da ripianare nel periodo di durata del piano e la relativa composizione era di seguito riportata:

- a) Disavanzo di amministrazione 2012: **€ 24.003.856,51**;
- b) Debiti fuori bilancio riconosciuti ex art. 194 e da ripianare: **€ 11.058.866,69**;
- c) Debiti fuori bilancio potenziale da contenzioso in itinere: l'Ente quantifica in **400.000 euro** la spesa complessiva che annualmente potrebbe gravare sugli esercizi futuri.

Per quanto riguarda il ripiano, a fronte delle voci suesposte ed alla luce dell'attività istruttoria svolta dalla Commissione ministeriale e delle controdeduzioni fornite in detta sede dal Comune di Modica si rileva che:

- con riguardo al risultato di amministrazione ed al suo ripiano l'Ente scandisce temporalmente la sua copertura secondo quanto riportato nella seguente tabella:

Tabella 6



	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Disavanzo residuo	€ 24.003.857	€ 17.276.688	€ 15.308.670	€ 12.940.621	€ 10.650.808	€ 8.629.846	€ 6.536.867	€ 3.927.931	€ 1.106.508
Quota di ripiano per anno	€ 6.727.169	€ 1.968.018	€ 2.368.049	€ 2.289.813	€ 2.020.962	€ 2.092.979	€ 2.608.936	€ 2.821.424	€ 1.106.508
Quota di ripiano progressiva	€ 6.727.169	€ 8.695.187	€ 11.063.236	€ 13.353.049	€ 15.374.011	€ 17.466.989	€ 20.075.925	€ 22.897.349	€ 24.003.857
Percentuale di ripiano	28%	36%	46%	56%	64%	73%	84%	95%	100%
Quota residua di disavanzo da ripianare	€ 17.276.688	€ 15.308.670	€ 12.940.621	€ 10.650.808	€ 8.629.846	€ 6.536.867	€ 3.927.931	€ 1.106.508	€ 0

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati da piano di riequilibrio

Come anticipato in premessa, deve rilevarsi come la riduzione pari al 28% del disavanzo di amministrazione nel 2013 rispetto al 2012 aveva spinto il comune di Modica a rideterminare, in fase di modifica del piano di riequilibrio, la durata anticipando di due anni il riequilibrio finanziario dell'Ente, dal 2021 al 2019. All'esito dell'emendamento presentato in aula, in sede di esame da parte del competente organo consiliare, il Piano, tuttavia, è stato riportato alla sua durata decennale e alla scadenza del 2021 (cfr. all. 4 e ss. della delibera consiliare n. 86/2014 che modificano i prospetti relativi alla copertura del disavanzo, al risanamento e alla revisione della spesa citati nel corpo della delibera medesima);

- con riferimento al contenzioso *in itinere* di cui alla lettera c), l'Ente riferiva, prima degli approfondimenti istruttori disposti dalla Sezione, di avere un contenzioso pendente non ancora definito dall'anno 2002 e, in particolare che restavano pendenti sia le controversie amministrative per la fase di merito dinanzi al Tar in primo grado e al CGA in appello, sia le cause civili con lunghe e articolate fasi istruttorie. Nel Piano si riferisce che l'alea dei giudizi non permette all'Ente di poter quantificare con esattezza quanto sarà la somma da poter prevedere ogni anno per il contenzioso in corso di contenzioso e che, tuttavia, considerato che negli ultimi mesi dell'anno 2013 è stata quantificata la somma di 400.000 euro come cifra necessaria per la liquidazione delle sentenze notificate e pervenute nel corso dello stesso anno, e considerato che i giudizi potranno essere anche definiti favorevolmente all'Ente, verosimilmente la stessa somma potrà essere individuata come spesa complessiva che annualmente potrebbe gravare sugli esercizi finanziari futuri;
- in relazioni ai debiti fuori bilancio di cui alla lettera b), l'Ente ipotizza nel Piano di riequilibrio sottoposto al presente giudizio un ripiano nel periodo 2013-2021 secondo le seguenti scansioni temporali, sia pure in mancanza di una coerente evidenza delle rateizzazioni concordate con i creditori e, prima ancora, di atti di riconoscimento dei debiti da parte dell'organo consiliare:

Tabella 7

2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
€ 2.718.257	€ 3.000.000	€ 989.000	€ 989.000	€ 989.000	€ 989.000	€ 986.540	€ 202.000	€ 196.070

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati da piano di riequilibrio

- per quanto attiene all'ammontare, l'ente riferiva che l'importo di tali debiti è stato ottenuto revisionando l'ammontare iniziale al 31.12.2012, decurtando l'importo di quelli nel frattempo riconosciuti e pagati e aggiungendo i nuovi debiti fuori bilancio attestati dai responsabili dei servizi e pari a euro 217.669,24. L'ente riferiva, pure, di aver proceduto -

sulla base del censimento dei debiti fuori bilancio privi di copertura – alla convocazione di tutti i creditori titolari di posizioni superiori a 100.000 euro proponendo agli stessi una dilazione di durata massima pari alla durata del piano;

- si rileva che la somma di 3.000.000 di euro prevista nel 2014 (poi ridotti a 2.000.000 in sede di assestamento) risultava originariamente ascrivibile per 2.000.000 euro al debito nei confronti del comune di Scicli (il cui importo complessivo ammontava all' 01.01.2014 a 6.314.273,52 euro, ma si rinvia *infra* per la revisione di tale ammontare all'esito degli accordi transattivi intervenuti tra le parti) e il restante milione a un debito transatto con l'Enel.

Alla luce di tali considerazioni, la massa debitoria complessiva che originariamente si prevedeva dovesse trovare copertura nel Piano risultava pari a **35.062.723** euro, importo cui andavano ad aggiungersi i 400.000 euro annui per le spese riconducibili alle controversie ancora non definite.

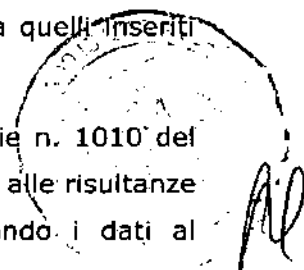
Questo il quadro rassegnato nel Piano di riequilibrio sottoposto all'esame della Sezione.

7.2. L'esigenza di approfondire il quadro conoscitivo. Il riscontro alle richieste formulate con l'ordinanza n. 244/2015/PRSP.

Il quadro appariva poco chiaro in relazione a profili assai rilevanti, se non imprescindibili (propedeutica ricognizione esaustiva e rigorosa dei debiti, riconoscimento da parte dell'organo consiliare, consenso dei creditori, conciliazione dei rapporti reciproci di debito credito con gli organismi partecipati, ecc.) e comunque, necessitava di essere aggiornato, in ragione di eventuali fatti sopravvenuti nel corso dell'istruttoria o dei doverosi accertamenti da parte dei competenti organi dell'ente.

Al riguardo, con l'ordinanza istruttoria n. 244/2015/PRSP è stato chiesto all'ente e all'organo di revisione di:

1. produrre apposite attestazioni dei responsabili di servizio per i settori di rispettiva competenza, asseverata dall'organo di revisione, in ordine alla sussistenza/insussistenza, alla data di approvazione del Piano e dell'ultima rimodulazione, di debiti fuori bilancio non inseriti nel Piano di riequilibrio;
2. produrre apposite attestazioni dei responsabili di servizio per i settori di rispettiva competenza, asseverata dall'organo di revisione, in ordine alla sussistenza/insussistenza di debiti fuori bilancio sopravvenuti rispetto a quelli inseriti nel Piano di riequilibrio;
3. chiarire se quanto dichiarato in riscontro alla nota della Sez. Autonomie n. 1010 del 30/1/2014 in ordine alla ricognizione dei debiti fuori bilancio corrisponde alle risultanze contabili degli ultimi documenti ufficiali (rendiconto 2013, aggiornando i dati al



consuntivo ovvero al preconsuntivo 2014) e ai contenuti del Piano medesimo, atteso che dalla riferita nota emergerebbe che i debiti riconosciuti nel 2013 ammontano a € 5.898.457, di cui 2.598.457 da ripianare nel 2013, 1.575.000 nel 2014 e 575.000 nel 2015, mentre 1.150.000 resterebbero privi di stanziamento. Dall'istruttoria sul rendiconto 2013 emergono debiti da riconoscere al 31.12.2013 per € 7.334.920,00 già inseriti nel Piano ma che al 20 aprile 2015 sarebbero stati riconosciuti solo in minima parte.

4. con riguardo ai debiti fuori bilancio riconosciuti di cui alla superiore lettera b) - ossia i debiti fuori bilancio inseriti nel piano e da ripianare per complessivi € 11.058.866,69 - riferire sull'avvenuto riconoscimento e sul pagamento delle quote rispettivamente previste per il 2013, 2014 e 2015;
5. produrre gli atti comprovanti il consenso formale dei creditori alla riduzione e/o dilazione del debito, di cui è prevista la rateizzazione su più annualità, evidenziandone in apposita relazione illustrativa la coerenza con le previsioni di spesa inserite nel piano;
6. riferire in merito alle misure organizzative adottate e/o in programma al fine di monitorare il contenzioso da cui sono emersi i debiti fuori bilancio di cui all'art. 194, comma 1, lett. a); relazionare analiticamente sullo stato del contenzioso passivo esistente, inclusiva, per ciascun giudizio, dell'importo richiesto e del relativo grado di definizione; segnalando l'eventuale sussistenza di passività potenziali inerenti il contenzioso e l'eventuale predisposizione di idonei accantonamenti (ad esempio vincolo all'avanzo);
7. riferire sulle misure organizzative adottate e/o in programma per prevenire l'emersione dei debiti fuori bilancio di cui all'art. 194, comma 1, lett. e), TUEL.
8. indicare l'ammontare dei crediti certi, liquidi ed esigibili cui l'ente locale non abbia ancora fatto fronte con l'anticipazione di liquidità di cui al cit. art. 1, comma 15, del d.l. n. 35/2013 e di cui al cit. art. 32, del d.l. 66/2014;
9. fornire una ricognizione asseverata dal Ragioniere e dall'organo di revisione dell'esatta quantificazione degli impegni di spesa, contabilmente assunti ed in attesa di liquidazione, e dei mandati in giacenza;
10. relazionare sull'allineamento contabile dei rapporti di debito / credito con gli organismi partecipati, di natura societaria (art. 6, comma 4, dl. n. 95/2012) e non;
11. fornire informazioni sugli adempimenti concernenti la razionalizzazione degli assets societari, a partire da quelli previsti dall'art. 3, commi 27 e ss., della L. n. 244/2007; relazione in ordine alla coerenza del Piano di riequilibrio con il Piano di razionalizzazione degli organismi partecipati, con i contratti di servizio e gli impegni assunti dall'ente nei confronti delle società partecipate ovvero imposti ex lege quale socio, committente,

finanziatore, garante, e ad ogni altro titolo, ivi comprese quelle derivanti dalle gestioni del servizio rifiuti;

12. produrre una relazione analitica sulla consistenza dei fondi a destinazione vincolata, con annessa specificazione di quelli ancora da ricostituire.

7.3. Il quadro attualizzato della situazione debitoria e delle passività potenziali.

Nonostante la chiarezza dei quesiti, appositamente articolati in termini puntuali, rigorosi ed oggettivi, i riscontri da parte dell'ente e dell'organo di revisione hanno fatto emergere le solite divergenze sia su aspetti puntuali (il debito nei confronti della Modica Multiservizi s.r.l., le passività potenziali, ecc.) sia sul quadro generale della situazione debitoria complessiva da ripianare per tutta la durata del Piano.

Il quadro complessivo è, comunque, profondamente mutato rispetto a quello che veniva rappresentato all'atto dell'adozione del Piano e delle successive rimodulazioni.

Si tratta, evidentemente, di un profilo fondamentale per esprimere un giudizio sul Piano medesimo, trattandosi di quantificare esattamente la massa passiva oggetto del programma di risanamento dell'ente.

7.3.1. Situazione debitoria complessiva.

Limitandoci, al momento, alla **ricostruzione della situazione debitoria** – salvo quanto si dirà per il disavanzo di amministrazione, che rappresenta l'altra voce della massa da ripianare - emerge che **l'ente considera un totale di debiti di € 19.303.221,27** comprensivo dei debiti inseriti nel Piano secondo l'ultima rimodulazione (€ 11.058.867,00) ed al netto dei debiti già riconosciuti o transatti (-4.170.166,51 euro), cui aggiunge: i debiti delle società partecipate (€ 4.283.305,36); i nuovi debiti fuori bilancio secondo la ricognizione effettuata dai responsabili dei servizi all'esito della richiesta istruttoria della Sezione (€ 1.474.98,37); le passività potenziali stimate al netto delle domande riconvenzionali (€ 6.656.297,05).

Per l'organo di revisione (cfr. nota n. prot. Cdc. 6866 dell' 8 settembre 2015, pag. 21, in riscontro istruttorio all'ordinanza n. 244/2015/PRSP), i debiti complessivi sarebbero superiori, e sono così calcolati (dati di sintesi forniti dal Collegio dei revisori circa la quantificazione della massa passiva da ripianare aggiornata alla data della ordinanza istruttoria):



