

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;

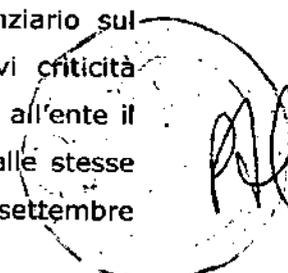
viste le memorie presentate dall'ente in adunanza;

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 approval or signature of the reporting magistrate.

- 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).

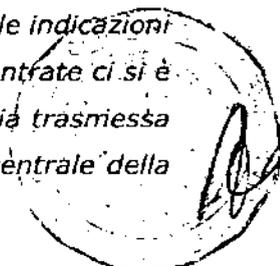
- con successiva deliberazione consiliare n. 86 dell'1.9.2014 avente ad oggetto "Approvazione modifica rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 1, comma 15 del decreto legge n. 35/2013", intervenuta nelle more dell'espletamento del riferito supplemento istruttorio 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".

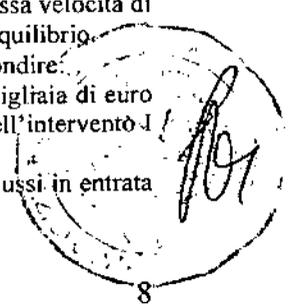
La relazione istruttoria finale della Commissione ministeriale evidenzia, tra l'altro, che il Piano non fornisce informazioni in ordine ai seguenti aspetti:

- 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

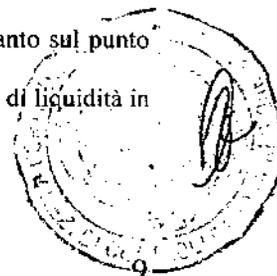
c) l'effettuazione o meno, nel periodo in oggetto, di procedure di stabilizzazione indicando le unità di personale coinvolte, nonché l'entità dei contributi regionali previsti in entrata (indicando per ciascun anno il titolo legislativo c, ove già emanato, amministrativo che giustifica la previsione 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,

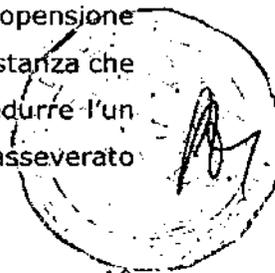
- la lentezza delle riscossioni,
- l'effettività degli equilibri di cassa in considerazione della presenza del massiccio ricorso ad anticipazioni di liquidità (in parte da restituire) e di fondi vincolati da ricostituire, ed in costanza di una bassa velocità di riscossione;
- la situazione degli organismi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

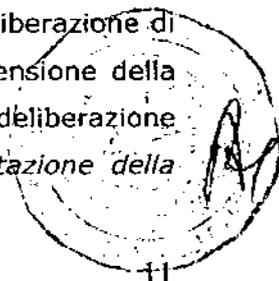
1. LE CAUSE DELLO SQUILIBRIO: L'ACCERTAMENTO DELLE CONDIZIONI DI SQUILIBRIO STRUTTURALE IN GRADO DI PROVOCARE IL DISSESTO.

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 autoveicoli, 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.

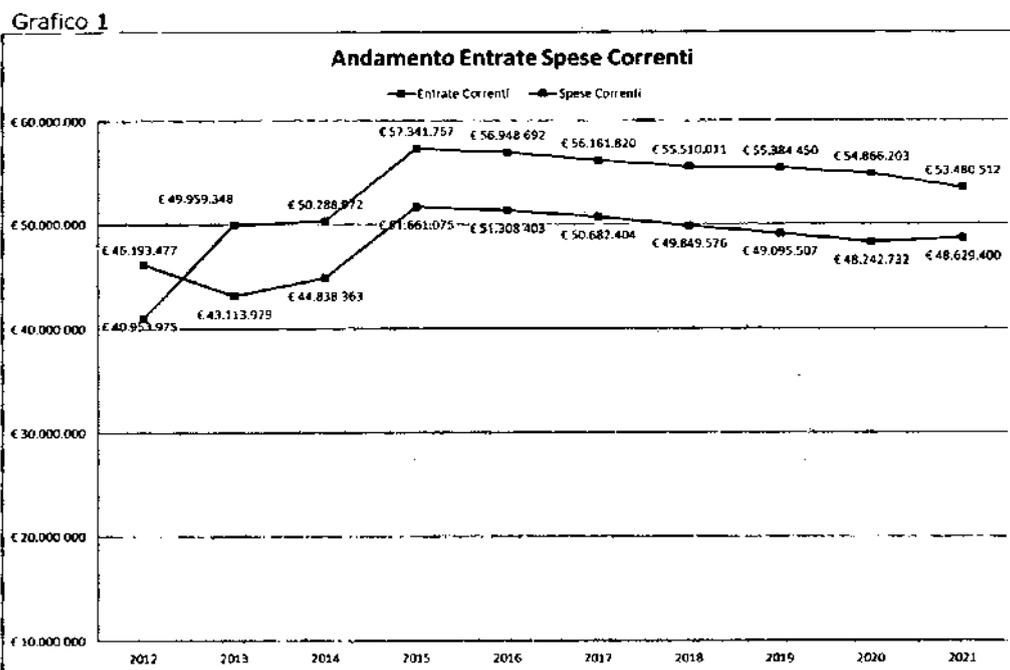
Il Piano di riequilibrio, così come modificato e rimodulato, oggi sottoposto all'esame, assumeva come obiettivo il riequilibrio strutturale di bilancio, con il superamento delle criticità rilevate dalla Corte (cui è dedicata la Prima Sezione del documento) ed il ripristino degli equilibri complessivi, 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).

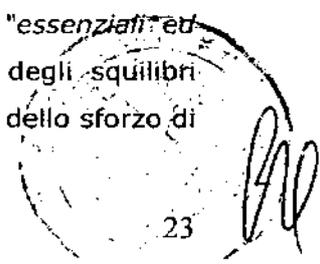
3.2. L'AVVENUTA APPROVAZIONE DEL BILANCIO DI PREVISIONE E DELL'ULTIMO RENDICONTO NEI TERMINI DI LEGGE. L'ESIGENZA DI ATTUALIZZARE LA SITUAZIONE DELL'ENTE.

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 determine 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 emerga 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.



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.

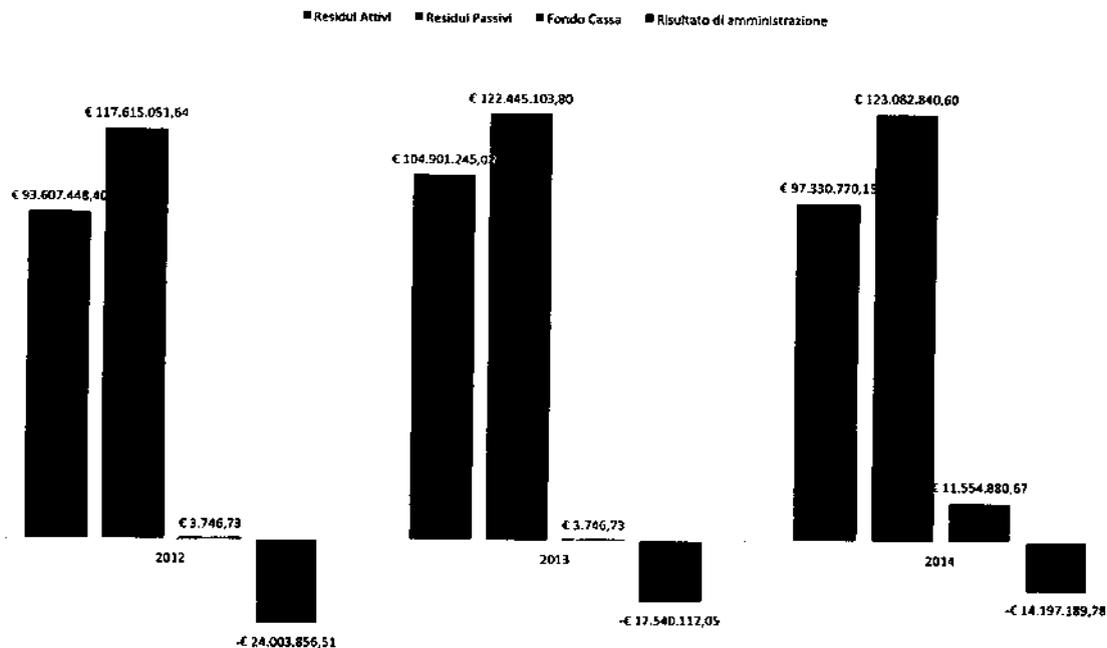
Quest'ultima attività di riaccertamento, fermo restando il giudizio in sede di controllo finanziario, non appare, al pari delle precedenti, tale da risolvere le annose problematiche che minano gli equilibri fondamentali dell'ente, stante che lascia immutati gli indici oggettivi e deficitari registrati 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	79.373.152,40	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		€ 0,00	FONDI VINCOLATI		€ 0,00	FONDI VINCOLATI		€ 0,00
	FONDI PER FINANZIAMENTO SPESE IN CONTO CAPITALE		€ 0,00	FONDI PER FINANZIAMENTO IN CONTO CAPITALE		€ 0,00	FONDI PER FINANZIAMENTO IN CONTO CAPITALE		€ 0,00
	FONDI DI AMMORTAMENTO		€ 0,00	FONDI DI AMMORTAMENTO		€ 0,00	FONDI DI AMMORTAMENTO		€ 0,00
	FONDI NON VINCOLATI		€ 24.003.856,51	FONDI NON VINCOLATI		€ 17.276.687,50	FONDI NON VINCOLATI		€ 14.197.189,78

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%

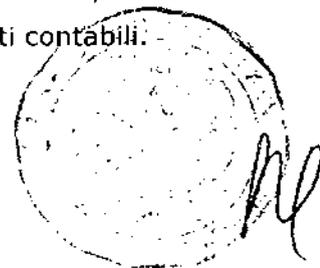
Fonte: Elaborazione corte dei conti

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	€ 10.098.501,26	€ 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	€ 26.673.858,99	
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	€ 32.989.269,84
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	€ 4.257.393,17	€ 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	€ 321.690,43	€ 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.

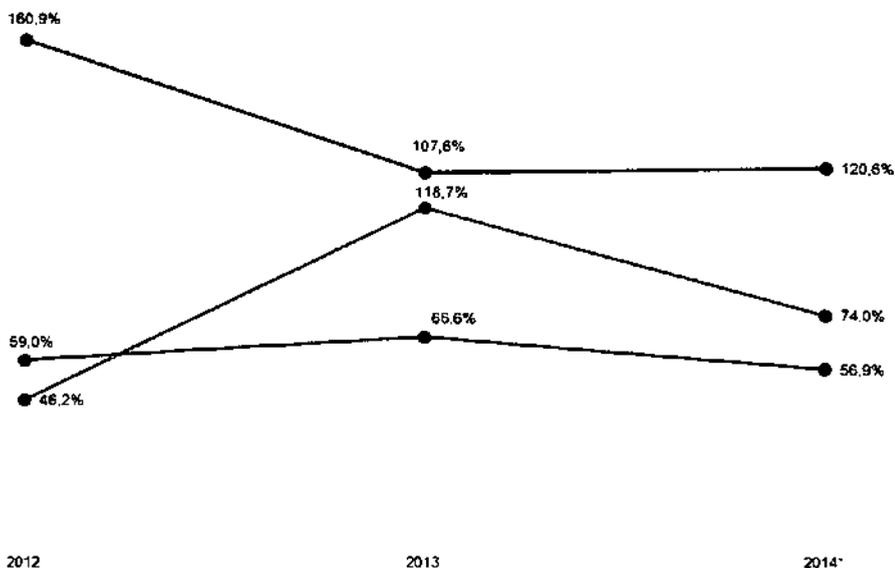
Per una valutazione di sintesi circa la problematicità della gestione dei residui, si evidenzia l'andamento dei relativi parametri di deficitarietà strutturale (n. 2, 3, 4) all'esito dei riscontri disposti con l'ordinanza istruttoria n. 244/2015/PRSP.



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).**

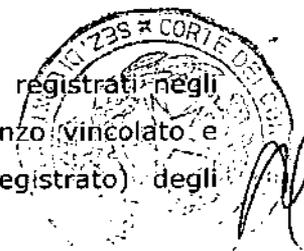
Tale circostanza **ridimensiona l'asserito raggiungimento degli obiettivi di abbattimento del disavanzo negli anni 2013 e 2014** (circa dieci milioni di euro in due anni), che secondo la prospettazione dell'ente dimostrerebbero la veridicità e sostenibilità del Piano.

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.

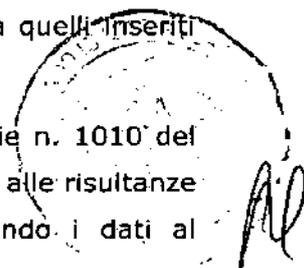
Questo il quadro rassegnato nel Piano di riequilibrio sottoposto all'esame della Sezione.

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):



Tabella 8

Debiti Fuori Bilancio	€ 11.058.867,00
Debiti pagati al 31.12.2014	€ 2.970.166,51
Debiti verso società partecipate	€ 4.543.305,36
Debiti fuori bilancio sopravvenuti alla data di approvazione del piano	€ 1.474.918,37
TOTALE DEBITI FUORI BILANCIO	€ 14.106.924,22

Passività potenziali (rif. Nota avvocatura n. 39526/2015)	€ 8.209.297,05
---	-----------------------

Totale Debiti + Passività	€ 22.316.221,27
----------------------------------	------------------------

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati da piano di riequilibrio integrati con i dati di fornitori in risposta all'ordinanza istruttoria

In particolare, fermo restando la concordanza coi dati relativi all'importo originario inserito nel Piano (11.058 migliaia) ed a quelli nuovi attestati dai responsabili di settore (1.474 migliaia), i debiti da sottrarre (pagati e riconosciuti al 31.12.2014) sono € 2.970.166,51, i debiti da società partecipate ammontano a € 4.543.305,36.

A tal ultimo ammontare l'organo di revisione perviene considerando l'ammontare complessivo (€ 6.668.963,85) delle posizioni creditorie nei confronti dell'ente alla data del 31.12.2014, come asseverate, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 95/2012, dai collegi sindacali delle società Servizi per Modica S.r.l. (€ 2.737.856,83, cfr. nota dell'8 giugno 2015 a firma dell'amministratore unico e del collegio sindacale della società, allegata alla nota dell'organo di revisione n. prot. 40599 del 9 settembre 2015) e Modica Multiservizi in liquidazione S.r.l. (€ 3.931.107,02, cfr. attestazione di asseverazione del revisore unico del 10 giugno 2015 allegata alla sopra citata nota dell'organo di revisione in riscontro all'ordinanza istruttoria di questa Sezione); detraendo i debiti iscritti nel bilancio comunale, secondo i dati di preconsuntivo 2014 pari a € 2.125.658,49 (di cui € 301.852,23 in conto residui e € 1.823.806,26 in conto competenza). Per l'ente, però, il debito nei confronti della Multiservizi è, secondo stime più aggiornate, pari a € 3.671.107,02 come attestato dall'organo di liquidazione della società in data 3 settembre 2015.

Dati ancora diversi sono, però, forniti dall'ente all'interno dell'ultima memoria depositata in occasione dell'adunanza, in cui, in particolare, si riferisce: che i debiti da pagare sono attualmente pari a € 8.363.618,86 mentre le passività potenziali ammontano a € 8.760.155,93 (di cui € 613.120,31 impegnati nel bilancio dell'ente). Aggiunge però che, al fine di evitare duplicazione nei conteggi, occorre depurare tali passività potenziali da quelle posizioni debitorie che già sono state conteggiate nell'elenco dei debiti fuori bilancio (A.R. costruzioni, Agosta Ignazio, Sammito Maria, Consorzio Universitario), per un totale di 743.733,74 euro, giungendo pertanto a un dato rettificato di € 7.465.563,31. A questo punto, l'ente sconta ulteriormente il dato complessivo, applicando una percentuale stimata di soccombenza del 40%, con conseguente abbassamento dell'importo da accantonare nel

Piano a poco meno di 3.000.000,00 euro, ciò che renderebbe congruo l'importo accantonato anno per anno nel Piano di riequilibrio per le passività potenziali di 400.000 euro.

Aggiunge pure che, accanto al contenzioso passivo, va segnalato quello favorevole all'ente: in particolare, riferisce di sentenze favorevoli per un importo di 600.000 euro non incluse nel Piano e la pendenza di numerose domande riconvenzionali, tra cui 1,7 milioni verso il gestore del servizio rifiuti e 1 milione verso altra società.

In definitiva, secondo la prospettazione dell'ente non vi sarebbe alcuna incongruenza con le previsioni del Piano e la sostenibilità dello stesso sarebbe garantita dall'ulteriore disponibilità di risorse derivante dal risparmio per il prepensionamento dei dipendenti comunali già avviato.

Tale ottimistica prospettiva non è, come si vedrà, condivisibile.

Prima ancora, però, non è accettabile l'approssimazione con cui l'ente ha proceduto alla preventiva e fondamentale ricognizione (e l'organo di revisione alle relative verifiche) ai fini di una corretta costruzione del Piano di riequilibrio, così come desta preoccupazione la successiva (continua) rettificazione dei dati; ad oggi, in mancanza di atti ufficiali di riconoscimento dei debiti fuori bilancio e di scritture contabili allineate alle situazioni riguardanti le società partecipate, e stante il sopravvenire di nuove posizioni debitorie già rispetto alla ricognizione effettuata dall'ente (l'ultima rimodulazione del piano è di un anno fa) non è agevole procedere per l'organo che è deputato alla decisione (e non anche a supplire alle carenti verifiche degli atti interni o all'istruttoria del Piano di riequilibrio) ad una quantificazione esatta e certa dell'ammontare dei debiti dell'ente, così come è difficile, in mancanza delle relative evidenze, ricostruire le modalità di copertura degli stessi.

In merito, si considerino, quale elementi di forte perplessità, le seguenti considerazioni:

- molteplici ed evidenti sono le discordanze che si rilevano tra gli importi inseriti nel piano di riequilibrio e quelli contenuti nella relazione del collegio di revisione, in disparte le incongruenze tra quest'ultima relazione e quella fornita dall'ente, come se l'adempimento propedeutico espressamente richiesto a tal fine dal TUEL non sia stato utilmente effettuato.
- La differenza tra il dato inserito nel Piano quale **debito potenziale discendente dal contenzioso in essere** (400.000 euro secondo un dato asseritamente calcolato sul trend storico) e il dato aggiornato all'esito della ricognizione effettuata, solo oggi e dietro la sollecitazione della Sezione, dagli uffici dell'ente è troppo ampia per potersi giustificare. Limitandosi a quanto di stretta pertinenza ai fini del presente giudizio si deve evidenziare come gli sforzi compiuti dall'ente, peraltro pervenuti solo *in limine litis*, per giustificare l'evidente discrasia e conciliare le stime (tentando di riportare il dato di 8.7 milioni di euro alla originaria previsione di 400.000 euro annui) non siano

convincenti. In primo luogo, da un punto di vista meramente logico occorre rilevare come la stima di un contenzioso annuo di 400.000 euro è elemento di fatto assai differente dalla stima di uno stock attuale di passività potenziale derivante dal contenzioso in essere: i due elementi incidenti sul passivo dell'ente possono, anzi debbono, coesistere; in altri termini, l'ente avrebbe dovuto, da un lato, accertare e riferire il debito potenziale da contenzioso già pendente di 8,7 milioni (o altra cifra da determinarsi sulla scorta di stime certe e fondate su dati oggettivi con riferimento puntuale, come si dirà, a ciascun contenzioso o fattispecie potenzialmente produttiva di soccombenza) e, dall'altro lato, stimare un debito potenziale da contenzioso futuro di 400.000 euro annui per la durata del Piano (fondato sul trend storico di contenzioso annuo). In secondo luogo, la stima appare erronea anche sotto un ulteriore profilo metodologico: non si può applicare *tout court* una percentuale stimata di abbattimento (40% o altra) sul complesso del contenzioso pendente, ma sarebbe stato necessario, in sede di elaborazione originaria del Piano, per ogni singolo contenzioso valutare la probabilità di soccombenza, sulla scorta delle relazioni provenienti dai competenti responsabili del servizio, dello stato dei giudizi, dell'esame degli atti introduttivi e delle difese svolte, e delle informazioni che costantemente devono essere monitorate e governate dai responsabili di settore e dall'avvocatura interna anche al fine dell'immanente dovere di garantire gli equilibri di bilancio e segnalare i fatti che possono pregiudicare gli stessi (ma, d'altra parte, l'ente ha avuto oltre tra anni di istruttoria, oltre alle sollecitazioni provenienti da questa Sezione e quelle della Commissione istruttoria per provvedervi).

- Sebbene nella relazione dell'ente si rinvii alle attestazioni dei responsabili dei settori per l'aggiornamento della situazione debitoria (*"i debiti fuori bilancio aggiornati alla data odierna sono indicati in maniera analitica"*), nella documentazione agli atti si rinviene un prospetto riepilogativo contenente un mero elenco dei debiti fuori bilancio inseriti nel piano di riequilibrio (per un totale di € 10.211.244,6) unitamente all'indicazione dell'importo dei debiti riconosciuti e di quelli pagati (rispettivamente pari a euro 3.660.278,98 ed euro 2.970.166,51); le stesse relazioni prodotte dai responsabili non sempre appaiono dirimenti per formulazione e chiarezza espositiva. Sul punto, è noto come non sia questa la sede in cui procedere alla ricognizione dei debiti ma l'adempimento corrisponde a un immanente e costante dovere dei responsabili di servizio cui deve seguire la tempestiva approvazione da parte dell'organo consiliare. Al riguardo, sia pure incidentalmente, si deve stigmatizzare come la mancata ricognizione e segnalazione da parte dei competenti uffici abbia pregiudicato la veridicità dei documenti contabili dell'ente e l'attendibilità del Piano medesimo; non si comprendono, poi, le ragioni, per cui dalle singole attestazioni provenienti dai responsabili emergano

debiti ulteriori rispetto a quelli inseriti nel Piano, ad appena un anno dall'ultima rimodulazione dello stesso.

- L'organo di revisione riferisce (cfr. nota prot. Cdc. n. 6985 del 09.09.2015 pag. 5) di **non potere procedere alla asseverazione dei debiti fuori bilancio** inseriti nel Piano né di quelli sopravvenuti poiché, in entrambi i casi, manca la documentazione di supporto e la specifica e dettagliata relazione in ordine alla loro formazione (richiesta dalla Sezione). Deve, al riguardo, evidenziarsi che l'organo di revisione non può, esimersi dall'espletamento dei propri compiti che può svolgere attraverso ogni necessario approfondimento e accesso interno, verificando puntualmente che ciascun organo abbia adottato correttamente gli atti gestionali e ricognitivi di competenza ed esaminare il contenuto della documentazione agli atti (che può reperire facilmente).

- Come più volte segnalato dalla Sezione, e confermato sia dall'ente sia dall'organo di revisione in riscontro alle ultime richieste istruttorie, si rileva come **talí debiti vengano pagati in mancanza di procedure di riconoscimento**, attraverso la prassi della regolamentazione per cassa con delibera di Giunta Comunale; tale situazione viene rilevata anche dal Collegio dei revisori, il quale accerta *"la mancanza, al 31.12.2014, di atti deliberativi del Consiglio Comunale di riconoscimento dei debiti fuori bilancio inseriti nel piano di riequilibrio"*. Affermazione che, tuttavia stride con quanto dichiarato dall'ente in ordine al parziale riconoscimento di taluni debiti già inseriti nel Piano. Resta, comunque, certa la grave violazione dei più basilari principi vigenti in materia e l'irregolarità contabile accertata con riferimento al consuntivo 2013 (nonché già nei precedenti controlli) cui l'ente avrebbe dovuto da tempo porre rimedio.

L'ente medesimo riferisce della prassi scorretta di procedere a "regolarizzazioni per cassa" di debiti derivanti da sentenze attraverso deliberazioni di Giunta municipale in attesa del riconoscimento dei debiti, prassi che l'ente avrebbe abbandonato solo dopo la richiesta di apposito parere alla Sezione di controllo (esitato con la deliberazione n. 80/2015). Al riguardo l'organo di revisione nella nota n. 6 del 5 marzo 2015 (prot. dell'ente n. 8238 del 5 marzo 2015) riferisce di "numerosi debiti non inclusi nell'elenco allegato alla delibera consiliare di approvazione della rimodulazione del Piano, regolarizzati per cassa e successivamente riconosciuti dal Consiglio comunale" e richiama i consolidati principi in materia, rammentando che la mancata emersione dei debiti pregiudica gli equilibri di bilancio e l'attendibilità del piano di risanamento programmato.

- Permangono poi le **perplexità in ordine alla preoccupante situazione nei confronti degli organismi partecipati**. Innanzitutto, dai controlli effettuati dalla Sezione (cfr. da ultimo il controllo sul consuntivo 2013) e dai rilievi formulati dall'organo di revisione emerge come, oltre alle criticità già segnalate e alla pesante esposizione debitoria dell'ente (2,7 milioni nei confronti di Servizi per Modica e 3,9 nei confronti di

Modica Multiservizi secondo i dati ufficiali di bilancio asseverati dai collegi sindacali delle società). In secondo luogo, emerge come allo stato attuale il contratto di servizio della società Servizi per Modica s.r.l. (nel preconsuntivo 2014 la relativa spesa ammonta a 2.780 migliaia di euro, in ascesa rispetto alla previsione di 2.200 inserita nella prima versione del Piano) non riesce a garantire gli equilibri economico finanziari delle società, le cui gestioni non sono state improntate a quei necessari correttivi atti a ridurre le spese (anzi l'organo di revisione segnala difficoltà nel rispetto dei tempi di pagamento ed il conseguente incremento delle spese per interessi di mora): è emerso, al riguardo, che nel 2014 l'ente ha dovuto ripianare una perdita pari a 340.000,00 (delibera di G.M. n. 192/2014). Per la società Modica Multiservizi s.r.l., il lungo ritardo che la procedura di liquidazione sta accumulando già da diversi anni ha comportato, oltre al persistente cumulo di debiti, la continuità aziendale con il mantenimento di tutto il personale alle proprie dipendenze e la produzione di nuove ulteriori perdite. L'organo di revisione definisce "nebulosa" la situazione anche in ragion della mancanza di informazioni contabili certe desumibili dai bilanci e dai rendiconti degli organismi partecipati.

Si riportano di seguito i dati aggiornati al 31.12.2014 (rendiconto n-1), secondo le ultime acquisizioni istruttorie (si rinvia *supra* in ordine alle necessarie precisazioni circa i dati relativi ai crediti esposti verso l'ente).

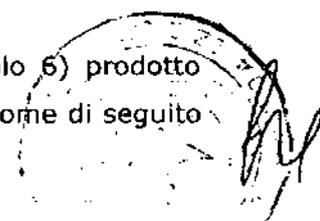
Tabelle 9 e 10

Dati identificativi dell'Organismo partecipato: Modica Multiservizi Srl	Rendiconto n- 3	Rendiconto n- 2	Rendiconto n- 1
Quota di partecipazione: 100%			
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	5.479	-132.201	459.454
Valore della produzione -	3.037.557	2.534.142	740.914
Costi della produzione	3.010.702	2.581.242	1.414.895
di cui costi del personale al 31.12	2.130.083	1.988.160	989.757
Personale dipendente al 31.12	102	90	13
Indebitamento al 31.12	5.132.874	4.345.277	4.487.311
Debiti verso l'Ente locale al 31.12	504.109	220.000	0
Crediti dell'organismo verso l'Ente locale	6.485.666	5.651.997	5.469.065

Dati identificativi dell'Organismo partecipato:	Rendiconto n- 3	Rendiconto n- 2	Rendiconto n- 1
Servizi Per Modica srl			
Quota di partecipazione: 100%			
Utile (+) o Perdita (-) d'esercizio	12.274	-14.195	-21.458
Valore della produzione	1.427.994	1.031.254	2.268.937
Costi della produzione	1.000.133	1.129.524	2.358.979
di cui costi del personale al 31.12	538.406	543.820	1.739.903
Personale dipendente al 31.12	19	30	87
Indebitamento al 31.12	1.894.077	2.164.369	3.144.337
Debiti verso l'Ente locale al 31.12			
Crediti dell'organismo verso l'Ente locale al 31.12	2.151.405	2.391.991	2.909.912

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

7.4. Per quanto riguarda le transazioni in essere, dall'esame del fascicolo 6) prodotto dall'ente contenente gli **atti transattivi** si rileva la presenza di 4 accordi come di seguito analizzati:



1) Comune di Scicli: l'ammontare del debito fuori bilancio nei confronti del Comune di Scicli indicato dall'Ente nella relazione trasmessa in risposta all'ordinanza istruttoria (euro 4.438.000) è tale per effetto della sottrazione, all'importo convenuto nella transazione (euro 5.636.000), di somme già impegnate in conto residui per spese inerenti il servizio di discarica per euro 1.200.000; si rileva come tale ultimo importo corrisponde alla prima rata della rateizzazione convenuta in scadenza al 03.10.2015 (di cui l'ente in adunanza ha riferito l'avvenuto adempimento);

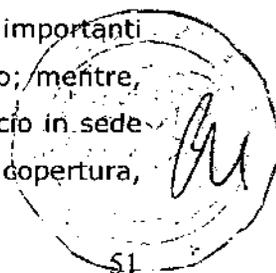
2) ATO Ragusa Ambiente: l'accordo presentato prevede il pagamento a saldo e stralcio della somma di euro 5.026.803 entro il termine essenziale del 30.09.2015 (l'ente in adunanza ha riferito che sta procedendo ai relativi pagamenti che verranno completati entro il corrente mese di ottobre);

3) Indennità di espropriazione fondo Sammito a seguito di sentenza nel giudizio d'appello: dagli atti è possibile quantificare tale debito in euro 302.778,48 (sebbene l'Ente riporti una somma di 360.000 euro). Gli accordi di transazione trasmessi risultano però solo delle bozze non riportando né data né firme.

4) COLACEM: risulta agli atti un p.e.c. con la quale il rappresentante legale dichiara di accettare la proposta del Comune che prevede il pagamento dell'importo di euro 71.209 in due tranches con scadenza 12/2015 e 06/2016.

Non sono stati, tuttavia, prodotti atti deliberativi, né di Consiglio comunale né di Giunta, da cui possa evincersi il corretto inquadramento delle diverse fattispecie sopra esposte, la valutazione in ordine alla sussistenza dei presupposti per procedere alla definizione transattiva in luogo dell'eventuale riconoscimento del debito, alle coperture finanziarie e alla sostenibilità, anche in termini di cassa, degli oneri discendenti dalle transazioni.

7.5. Con riferimento alla questione della originaria mancanza nel Piano di un **programma di rateizzazione dei debiti concordato con i creditori**, si rileva che sul punto di diritto si sono pronunciate le Sezioni riunite nella sentenza n. 10/2014/EL del 16 aprile 2014. In tale pronuncia è stato espressamente rilevato che la mancata presentazione di un accordo di rateizzazione e/o di tipo transattivo rende la situazione *"grave e sintomatica del rischio che anche solo una parte dei creditori non conceda rateizzazioni ovvero consenta a rateizzazioni per un periodo inferiore a quello previsto nel piano di riequilibrio o, ancora, che le conceda solo per una parte dei crediti"* e *"costituisce carenza tale da rendere il piano di riequilibrio finanziario del tutto inattendibile, atteso che rinvia ad eventi futuri ed incerti la possibilità per l'ente di transigere o di rateizzare le sue passività"*. Nel caso di specie, si evidenzia che solo recentemente si è avuta notizia della conclusione di alcune importanti transazioni, di cui l'ente assicura il rispetto delle prime scadenze di pagamento; mentre, non avendo ancora provveduto al formale riconoscimento dei debiti fuori bilancio in sede consiliare (e conseguentemente alla puntuale illustrazione delle modalità di copertura,



finanziamento e pagamento degli stessi) non si ha evidenza, per questi, dell'eventuale accordo dei creditori per la rateizzazione. Peraltro, fintantoché l'ente non avrà ricostituito la situazione di cassa (cfr. infra sub par. 9), non è possibile affermare con certezza che gli importi da corrispondere ai creditori siano soddisfabili per intero con il ricorso ai mezzi di pagamento attualmente a disposizione (ovvero l'anticipazione di tesoreria disponibile), anche qualora i creditori addivenissero alla decisione di non aderire alla rateizzazione proposta. Pertanto residua anche tale motivo di perplessità.

7.6. In definitiva, la situazione dell'ente appare ancora assai preoccupante sia per il volume dell'esposizione debitoria, effettiva e potenziale, solo in parte inserita nel Piano di riequilibrio quale massa passiva da ripianare, sia per i numerosi persistenti profili di incertezza che non dovrebbero avere ragione di esistere.

All'esito dell'attività istruttoria di competenza della commissione ministeriale restavano irrisolte tali incertezze ed il supplemento disposto da questa Sezione ha svelato un quadro ancora complicato e poco trasparente, poiché si è in presenza di una devianza assai significativa dai principi contabili in materia di tempestiva ricognizione e riconoscimento dei debiti.

È, infatti, evidente, anche alla luce dei precedenti controlli finanziari, che prassi scorrette ed illegittime perpetrate nel tempo (mancata segnalazione dei debiti da parte degli uffici, omesso riconoscimento da parte dell'organo consiliare, pagamenti "per cassa", rinvio ai successivi esercizi, violazione dei principi in sede di programmazione del bilancio, incapienza dei fondi di bilancio tale da generare contenzioso e debiti, varie irregolarità contabili, ecc.) abbiano determinato una situazione di grande incertezza e confusione in ordine alla stessa possibilità di definire un quadro chiaro.

Le criticità sul punto erano già state accertate dalla Sezione con la deliberazione con cui è stato avviata la procedura di dissesto guidato e sul tema era stata fornita dalla Sezione apposita indicazione istruttoria. Quasi superfluo in questa sede segnalare come, da ultimo con la deliberazione relativa al rendiconto 2013, sia stato ricordato che la prassi di rinviare ad esercizi futuri il riconoscimento dei debiti (e conseguentemente il doveroso pagamento) non consente di rilevare tempestivamente la reale situazione finanziaria dell'ente, fino alla dissimulazione di uno stato di vera e propria decozione (tanto è vero che proprio per fronteggiare la mole debitoria accumulata negli anni si è resa necessaria la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, dopo l'avvio di questa Sezione nel 2012 di una procedura di dissesto guidato) e si pone quale prassi elusiva del Patto di stabilità. E così anche la prassi di pagare (in parte) i debiti prima del riconoscimento attraverso "anticipazioni-per cassa" è assolutamente contraria ai principi contabili e agli orientamenti ormai consolidati della Corte dei conti (ex multis cfr. sez. contr. per la Regione siciliana, pareri n. 55/2014/PAR, 80/2015/PAR, delibere n. 21/2013/VSGF, n. 74/2013/PRSP, n.

270/2011/GEST; ed ancora, sez. contr. Lombardia, 1/2007, 401/2012; sez. contr. Emilia Romagna, 20/07, 301/2011; sez. contr. Campania, 22/09, 15/2013, ecc.) Ciò - è bene rammentare - non è consentito neppure quando sia prevista un'apposita posta di bilancio dedicata al pagamento di liti e arbitraggi (principio contabile n. 1.105; cfr. Sezione controllo per la Basilicata, delibera n. 6/2007/PAR) - peraltro nel caso di specie assai insufficiente - e neppure quando sia stato già approvato un piano di riequilibrio, dovendosi escludere che l'approvazione di quest'ultimo atto da parte del medesimo organo consiliare deputato ad approvare i debiti fuori bilancio equivalga ad approvazione implicita dei debiti fuori bilancio in esso inseriti (cfr. deliberazione n. 177/2015/PAR e, prima ancora, deliberazione n. 184/2014/PRSP). Come, invece, reiteratamente segnalato dalla Sezione, l'organo consiliare è chiamato ad accertare puntualmente la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 194 del TUEL ed il riconoscimento della legittimità costituisce atto dovuto e vincolato (principio contabile 2.96), da espletare senza indugio, al fine di evitare indebito aggravio di spesa per maturazione di oneri accessori; la funzione di tale delibera di consiglio non è solo quella di ricondurre all'interno del sistema del bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese ma anche una funzione giuscontabilistica individuabile nella salvaguardia degli equilibri di bilancio (da assicurare mediante l'individuazione delle risorse necessarie a finanziare il debito), ed una funzione garantista consistente nell'accertamento di chi sia responsabile della formazione della fattispecie debitoria che si è formata al di fuori della ordinaria contabilità dell'ente.

In pendenza di piano di riequilibrio, inoltre, il pagamento di debiti non ancora riconosciuti, viepiù in mancanza di una corretta ed esaustiva ricognizione dei debiti e di un rigoroso e trasparente piano di rateazione e pagamento degli stessi, oltre ad una possibile alterazione delle risultanze contabili ove si utilizzano poste improprie per anticipare il pagamento, lede indubbiamente anche il principio della par condicio creditorum, non essendo possibile indagare i criteri utilizzati per scegliere se, quanti, quali e quando pagare i debiti.

In presenza di queste situazioni è difficile ritenere attendibile la ricostruzione che, faticosamente, è emersa, solo dopo l'ultima ordinanza istruttoria di questa Sezione, peraltro con scarso rigore motivazionale (basti pensare alle analisi poco approfondite relativamente al contenzioso pendente e alle possibili ricadute delle gestioni degli organismi partecipati) e senza l'asseverazione dell'organo di revisione, il quale non può comunque esimersi, sin d'ora, dai necessari approfondimenti.

È, invece, evidente come **necessario antecedente del giudizio di congruità del Piano** (ossia della idoneità del medesimo a ripianare il disavanzo ed i debiti, nonché a rimuovere i fattori di squilibrio strutturale che li hanno determinati, in un arco temporale ragionevole



attraverso l'implementazione delle misure di risanamento ivi programmate) sia la verifica in ordine alla veridicità ed attendibilità del Piano medesimo.

All'uopo il legislatore ha espressamente preteso che il Piano rilevi innanzitutto i fattori di squilibrio e, quale adempimento propedeutico fondamentale, l'esatta quantificazione dell'esposizione debitoria da ripianare.

Al riguardo, l'eventuale pretermissione nel piano di rilevanti passività farebbe venir meno il presupposto logico e giuridico dell'intera procedura, che postula una quantificazione attendibile della reale esposizione debitoria complessiva da cui rientrare.

La dissimulazione della reale situazione finanziaria dell'ente compromette inevitabilmente la veridicità e l'attendibilità del piano di riequilibrio e degli strumenti di programmazione economico finanziaria che ne costituiscono attuazione.

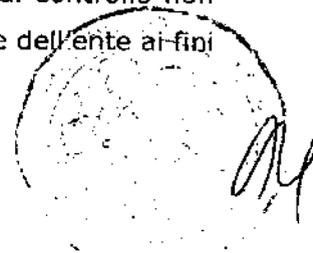
L'accesso al piano di riequilibrio pluriennale, in assenza di una rappresentazione attendibile delle passività e di un insieme di misure strutturali serie e sostenibili, avrebbe il solo effetto di impedire o di dilazionare la formalizzazione del dissesto, con conseguente inapplicabilità dell'annesso sistema di responsabilità, introdotto nell'ordinamento come disincentivo verso condotte gestionali non improntate a criteri di oculatezza, di buon andamento e di sana gestione, ed in un'ottica di efficientamento del sistema pubblico.

In altri termini, la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale non può costituire un'operazione elusiva del dissesto finanziario e delle sanzioni ad esso collegate, poiché diverrebbe un *"dannoso escamotage per diluire in un più ampio arco di tempo soluzioni che andrebbero immediatamente attuate"* (Corte Conti, Sez. Autonomie, deliberazione n. 16/2012/SEZAUT/INPR).

Il giudizio di questo Collegio sul Piano di riequilibrio non può prescindere da una reale, effettiva e definitiva ricognizione della situazione debitoria dell'ente che deve avvenire nelle forme previste dall'ordinamento (deliberazione consiliare di riconoscimento) anche al fine di evitare che l'omesso o ritardato riconoscimento e pagamento dei debiti possa celare manovre elusive dei vincoli di finanza pubblica.

L'ente dovrà provvedere, pertanto, all'immediato riconoscimento di tutti i debiti fuori bilancio con deliberazioni dell'organo consiliare che ne valuti attentamente i presupposti e dia atto della relativa copertura finanziaria secondo le previsioni di legge.

I debiti inseriti nel Piano seguiranno il ripiano ivi previsto mentre, per quelli sopravvenuti, ove l'ente non sia in grado di provvedere con gli ordinari strumenti di programmazione finanziaria, che certamente devono sostenere anche il peso delle previsioni di ripiano programmate nel Piano di riequilibrio, gli organi deputati alla gestione e al controllo non potranno che tempestivamente darne atto e segnalare lo stato di decozione dell'ente ai fini della doverosa attivazione della procedura di dissesto finanziario.



Già dalla prima verifica semestrale si impone tale verifica ed ogni doverosa segnalazione alla Sezione.

8. MISURE PER IL RIEQUILIBRIO FINANZIARIO

Il Comune di Modica con delibera del Consiglio comunale n. 7 del 24.01.2014 individua le seguenti 10 misure atte garantire il risanamento dell'ente nel periodo considerato dal Piano:

1. MISURE SULLE ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRATRIBUTARIE:

- azione 1 - regolamento TARI e TASI;
- azione 2 - revisione aliquote IMU;
- azione 3 - modifica regolamento COSAP e tariffe sulle pubbliche affissioni;
- azione 4 - recupero canone idrico degli anni pregressi.

2. MISURE SUI SERVIZI PUBBLICI A DOMANDA INDIVIDUALE:

- azione 1 - modifica del regolamento per l'asilo nido comunale entro il 2014;
- azione 2 - incremento delle tariffe per la gestione del mercato ortofrutticolo;
- azione 3 - mensa scolastica progressivo incremento della compartecipazione.

3. MISURE SUL PERSONALE:

- azione 1 - sulla dirigenza;
- azione 2 - sulla dotazione organica;
- azione 3 - sulle risorse decentrate;
- azione 4 - approvazione del sistema di misurazione di valutazione della performance organizzativa ed individuale;

4. MISURE SULLE PARTECIPATE:

- azione 1 - definitiva messa in liquidazione della società Multiservizi S.R.L.;
- azione 2 - messa in cassa integrazione del personale della SPM e progressiva internalizzazione dei servizi;
- azione 3 - prevedere nel bilancio di previsione a decorrere dal 2015 il 25% per ripianare eventuali perdite in attuazione dei commi 550 e seguenti della legge 147 del 2013 (legge di stabilità a valere per il 2014).

5. MISURE SUI DEBITI FUORI BILANCIO:

- azione 1 - avviare accordi transattivi con i creditori per rinuncia agli interessi e rivalutazione;
- azione 2 - prevedere nei bilanci di previsione per tutta la durata del piano di riequilibrio una somma per pagamento debiti fuori bilancio;

6. MISURE PER RIPIANARE IL DISAVANZO:

- azione 1 - prevedere nei bilanci per tutta la durata del Piano di riequilibrio una somma per ripianare il disavanzo come da allegato;

7. MISURE PER RIDUZIONE DELLA SPESA PER L'ACQUISIZIONE DI BENI E SERVIZI



- azione 1 - introduzione del protocollo informatico e progressiva riduzione del consumo di carta, stampanti e toner, in uso negli uffici;
- azione 2 - incremento dell'uso della PEC per le comunicazioni in entrata ed in uscita;
- azione 3 - avviare progettazione per energie alternative negli edifici comunali e nelle scuole comunali;
- azione 4 - implementazione del controllo di gestione;

8. MISURE SULLE INDENNITA' DI FUNZIONE DEGLI AMMINISTRATORI:

- riduzione progressiva delle indennità di sindaco- giunta e consiglieri comunali;

9. MISURA SU PIANO DI DISMISSIONE DEGLI IMMOBILI:

- azione 1 - ripubblicare i bandi per la dismissione degli immobili comunali nell'anno 2014.

10. MISURA ORGANIZZATIVE PER RIDURRE I TERMINI DI PAGAMENTO:

- azione 1 - con delibera n° 2 del 2014 si sono approvate le misure organizzative per ridurre i termini di pagamento (art.9 del decreto legge 78 del 2009).

Con riferimento a tali misure ed azioni che tendono ad operare sia sul lato dell'entrata sia sul lato della spesa per ricondurre ad equilibrio la situazione finanziaria dell'Ente, la Sezione, all'esito delle risultanze istruttorie della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, ha ritenuto opportuni ulteriori approfondimenti preliminari al presente giudizio per verificare l'effettiva attendibilità di tali azioni, riscontrandole con i provvedimenti amministrativi posti in essere dall'ente per il raggiungimento delle finalità perseguite. In particolare gli ulteriori elementi cognitivi richiesti sono di seguito illustrato distintamente per la parte entrata (7.1.) e per quella spesa (7.2.) unitamente al riscontro fornito dall'ente.

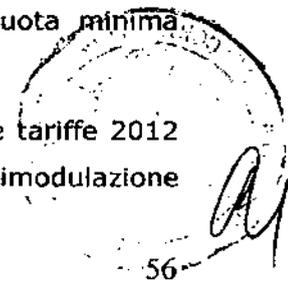
8.1. ATTENDIBILITA' PREVISIONI DI ENTRATA

8.1.1. Le previsioni del Piano di riequilibrio

Con riferimento alle azioni per l'incremento delle entrate l'ente inserisce nel Piano una tabella che mostra gli accertamenti previsti per le entrate tributarie ed extra-tributarie come risultanti dalla rimodulazione delle aliquote.

Con riferimento all'applicazione dell'**Imposta municipale propria** (IMU), con deliberazione n. 83 del 26 novembre 2013 il Consiglio Comunale ha approvato le aliquote a valere per il 2013 ed è stata aumentata di un punto l'aliquota per gli immobili diversi dall'abitazione principale, elevandola dal 0,76% all'0,86%. Considerate le disposizioni contenute nella L. n. 147/2013 l'aliquota IMU non sarà oggetto di ulteriori ritocchi atteso che si procederà all'applicazione della TASI nel rispetto della soglia fissata al comma 667 della Legge di stabilità 2014: in particolare potrà essere applicata l'aliquota minima consentita pari allo 0,10%;

Con riguardo al **servizio di smaltimento dei rifiuti** vengono mantenute le tariffe 2012 anche per il 2013 dichiarando di voler procedere per gli anni seguenti alla rimodulazione



dell'assetto tariffario per la TARI, fermo restando che il gettito complessivo dovrà coprire il 100% del costo del servizio di raccolta, trasporto e conferimento dei rifiuti solidi urbani;

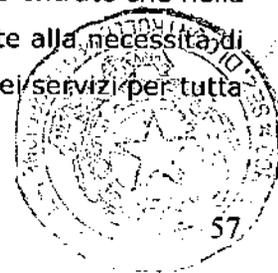
Con riferimento **all'addizionale comunale IRPEF**, con deliberazione Consiliare n. 82 del 26 novembre 2013 è stata aumentata dallo 0,6% alla misura -massima dello 0,8% l'aliquota dell'addizionale comunale all'IRPEF, con decorrenza dal 10 gennaio 2013 e, al contempo, è stata confermata la soglia di esenzione per i possessori di un reddito imponibile inferiore ad € 8.000,00, prevista all'art. 7 del "Regolamento addizionale comunale IRPEF", approvato con deliberazione Consiliare n. 94 del 17 dicembre 2007.

Con riferimento **all'imposta di soggiorno**, con deliberazione n. 4 dell'8 gennaio 2013 e con deliberazione n. 10 del 15 febbraio 2013, rispettivamente, la Giunta municipale e il Consiglio comunale hanno approvato, ognuno per le proprie competenze, la costituzione del "Consorzio degli Operatori Turistici della Città di Modica" e l'istituzione dell'imposta di soggiorno. Con successiva deliberazione n. 77 del 2 maggio 2013 la Giunta Municipale ha approvato gli importi dell'imposta di soggiorno, distinta per le diverse tipologie di strutture ricettive, dando la decorrenza per il 1° maggio 2013, in seguito differita al 1° giugno 2013. Tale imposta è per il 90% trasferita al Consorzio, ma indubbiamente costituisce un significativo "alleggerimento" della spesa da destinare alle attività di promozione del turismo da porre a carico del bilancio comunale.

Con riferimento all'**occupazione suolo pubblico** (passi carrabili, varchi, aree mercatali, etc. pubblicità - pubbliche affissioni) le tariffe non hanno subito variazioni in aumento da diversi anni e, pertanto, si procederà ad un aumento delle stesse in misura pari al 10%. Contestualmente sarà introdotta la tariffa, in analogia ai manifesti elettorali, per la defissione dei manifesti affissi in violazione della normativa vigente in materia, da aggiungere alle sanzioni come per legge.

Con riguardo al **servizio di trasporto funebre** nell'ambito del territorio comunale, si è provveduto con deliberazione consiliare n. 83 del 15 luglio 2010 ad approvare il regolamento e con atto n. 264/2010 la Giunta municipale ha approvato la relativa tariffa di € 30,00 per ogni trasporto verso il cimitero comunale (circa 400 trasporti annui). La predetta tariffa non ha subito alcun aumento e per il periodo ottobre 2010 novembre 2013 (ultimo dato disponibile) la variazione è del 6,4% con un aumento del "diritto fisso" ad € 32,00.

Con riguardo ai **servizi a domanda individuale** individuati dall'Ente (Asilo nido comunale; Mercato ortofrutticolo; Refezione Scolastica; Servizio trasporto scolastico), nel Piano si riferisce per ciascuno l'ammontare delle spese sostenute e delle correlate entrate che nella maggior parte dei casi risultano inferiori al 36%, rinviando genericamente alla necessità di un graduale aumento della quota di compartecipazione per la fruizione dei servizi per tutta la durata del piano.



Con riguardo alle misure di cui alla dismissione dei beni immobili, dalla documentazione agli atti risulta che, nonostante i tentativi di vendita cui sono seguiti sensibili riduzione del prezzo, nonché il cambio di destinazione d'uso, non sono pervenute offerte talché alcuni degli immobili dapprima inclusi nel piano delle alienazioni ne sono stati successivamente esclusi.

8.1.2. Le richieste istruttorie di cui alla ordinanza n. 244/2015/PRSP:

La Sezione ha disposto gli approfondimenti cognitivi di seguito riportati:

a) *relazionare in ordine alle ragioni a supporto del consistente incremento delle previsioni di entrate tributarie ed extra tributarie atteso che Il Piano prevede nel 2014 un aumento rispettivamente del 14,4% e del 40,4% relativamente al 2013 (le percentuali di aumento nel 2014 rispetto al 2012 sono del 117% e del 36%), corroborando i dati in relazione all'andamento delle riscossioni realizzate nel 2014 (di cui deve essere fornita adeguata illustrazione), stante l'andamento pressoché costante delle stesse nel triennio 2011-2013;*

b) *con riferimento alla tabella di cui al punto 4 sezione seconda del piano di riequilibrio finanziario (infra riportata) si chiede di conciliare la stessa con le previsioni complessive riportate nel prospetto degli equilibri di parte corrente della medesima sezione (pag. 33):*

Tabella 11

TRIBUTO LOCALE	2013		2014		2015		2016		2017	
	Incremento % di aliquota	accertamenti previsti	Incremento % di aliquota	accertamenti previsti	Incremento % di aliquota	accertamenti previsti	Incremento % di aliquota	accertamenti previsti	Incremento % di aliquota	accertamenti previsti
IMU	Da 0,76% a 0,86%	€ 7.326.000	Conferma 0,86%	€ 7.627.000	Conferma 0,86%	€ 7.887.000	Conferma 0,86%	€ 7.887.000	Conferma 0,86%	€ 7.887.000
TARSU	Conferma tariffe 2012	€ 8.960.000	Tariffe adeguate per la copertura del 100% dei costi	€ 9.270.000	Tariffe adeguate per la copertura del 100% dei costi	€ 9.270.000	Tariffe adeguate per la copertura del 100% dei costi	€ 9.270.000	Tariffe adeguate per la copertura del 100% dei costi	€ 9.270.000
Addizionale IRPEF	Da 0,6% a 0,8%	€ 3.550.000	Conferma 0,8%	€ 3.800.000						
COSAP	Conferma tariffe 2012	€ 192.000	Aumento 10%	€ 200.000	Conferma aliquote	€ 220.000	Conferma aliquote	€ 240.000	Aumento	€ 270.000
Imposta comunale sulla pubblicità Canoni su impianti pubblicitari Diritti su pubbliche affissioni	Conferma tariffe 2012	€ 123.000	Aumento 10%	€ 200.000	Conferma aliquote	€ 220.000	Conferma aliquote	€ 240.000	Aumento	€ 270.000
Imposta di Soggiorno	Isituita a giugno 2013	€ 80.000	Aumento tariffe	€ 100.000	Conferma aliquote	€ 115.000	Conferma aliquote	€ 125.000	Aumento	€ 140.000
Trasporti Funerari	Conferma tariffe 2012	€ 15.000	Aumento Istat	€ 15.000	Conferma Aliquote	€ 15.000	Aumento Istat	€ 16.000	Conferma aliquote	€ 16.000
TASI	Non vigente	-	Aliquote 0,1%	€ 1.500.000	Conferma Aliquote	€ 1.500.000	Conferma Aliquote	€ 1.500.000	Conferma Aliquote	€ 1.500.000
Totale		€ 20.246.000		€ 22.712.000		€ 23.027.000		€ 23.078.000		€ 23.153.000

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

Fonte: Piano di riequilibrio finanziario trasmesso con nota Cdc prot. n. 10183 del 05.12.2014

c) *con riguardo alla copertura dei servizi a domanda individuale, anche in ragione della persistente condizione di deficitarietà strutturale, si chiede di fornire apposito prospetto comprovante il rispetto delle percentuali minime di copertura, per gli esercizi 2013 e*

2014, e di relazionare in ordine alle azione intraprese coerentemente con gli importi indicati nel piano;

d) con riferimento alle entrate da recupero evasione tributaria (quantificate nel prospetto di cui a pagina 38 del piano), si chiede di conoscere lo stato delle riscossioni aggiornato alla data odierna con riferimento agli esercizi 2013 e 2014 e relazionare in ordine allo stato delle misure programmate come riferite nella relazione del responsabile del servizio tributi allegata al piano di riequilibrio approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 7 del 24.01.2014;

Elementi utili al presente giudizio, e in parte sovrapponibili ai quesiti sopra riferiti, possono ricavarsi dal contestuale controllo finanziario che la Sezione ha condotto con riferimento al consuntivo 2013. In quella sede, infatti, nel giudizio definito con deliberazione resa nell'adunanza del 15 settembre 2015, l'Ente ha provveduto a fornire elementi aggiornati circa le misure adottate negli ultimi anni per potenziare la capacità di riscossione e le politiche sul lato delle entrate.

8.1.3. Si procederà, in primo luogo, rendendo conto degli esiti di tale verifica, che già possono ritenersi sufficientemente accertati almeno con riferimento ai risultati ad oggi conseguiti.

In particolare, l'ente, nell'evidenziare "le misure adottate per incrementare gli incassi al titolo I e III delle Entrate, condizione indispensabile per la tenuta del piano di riequilibrio", segnala "il programma di ottimizzazione del servizio di riscossione per il 2013 e 2014" (cfr. memoria del 14/9/2015 n. prot. Cdc 7136, in sede di controllo finanziario, che rinvia alla relazione a firma del responsabile dei servizi finanziari e a quanto riferito per l'esame del Piano, in particolare l'allegato 1 della memoria dell'8 settembre 2015 n. 6855):

"1. CONTRASTO ALL'EVASIONE FISCALE: Gli Uffici hanno svolto, e svolgono ancora, un'intensa attività di contrasto all'evasione mediante emissione di atti di accertamento per contestare l'omesso pagamento in materia di imposta sugli immobili (ICI/IMU) e l'omessa/infedele denuncia in materia di tassa sui rifiuti TARSU/TARES;

2. ANAGRAFE TRIBUTARIA COMUNALE: E' stato acquisito apposito software per la gestione della IUC nelle sue componenti integrato da applicativo per l'individuazione, per ogni singolo utente iscritto all'anagrafe tributaria;

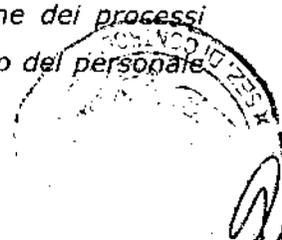
3. RISCOSSIONE COATTIVA E RECUPERO ANNI PREGRESSI: Con deliberazione n. 76 del 16 aprile 2015 sono state emesse direttive per avviare una procedura selettiva per l'affidamento dell'attività di supporto alla riscossione coattiva delle entrate comunali mediante ingiunzione ai sensi del R.D. n. 639/1910 e degli strumenti di cui al Titolo II del

D.P.R. 602/1973 in quanto compatibili in favore di un soggetto con idonea professionalità e requisiti tra i quali l'iscrizione all' "Albo dei Soggetti abilitati ad effettuare attività di liquidazione ed accertamento dei tributi, di riscossione degli stessi e di altre entrate degli Enti Locali" istituito presso il Ministero delle Finanze ai sensi dell'art. 53 del Decreto Legislativo 15 dicembre 1997, n. 446. Inoltre, la Giunta Municipale con la deliberazione n. 151 del 30 luglio 2015 ha approvato lo schema di accordo tra amministrazioni pubbliche per lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune, ai sensi dell'art. 15 della Legge n. 241/1990. L'attuazione dell'accordo costituisce un importante strumento di supporto per avviare le procedure di recupero mediante invio di solleciti bonari, avvisi di accertamento o di liquidazione e, ove ricorre il caso, ingiunzioni di pagamento, questi ultimi ricorrendo a soggetto autorizzato per le azioni esecutive. Con deliberazione n. 255 del 28 novembre 2012 la Giunta Municipale ha dato mandato al Sindaco di citare in giudizio "Riscossione Sicilia S.p.A." per ottenere la documentazione circa le azioni poste in essere per la riscossione dei residui in carico alla medesima, nonché la comunicazione in merito allo stato delle procedure esecutive al fine di verificare la correttezza delle attività del concessionario ed, eventualmente, agire in giudizio per responsabilità erariale a danno dell'Ente. Si richiama quanto già espresso in ordine al pre-contenzioso con la società concessionaria "Riscossioni Sicilia S.p.A."

Con deliberazione n. 40 del 27 febbraio 2015 avente ad oggetto "Misure per la riscossione delle entrate tributarie ed extra-tributarie" la Giunta Municipale ha emesso direttive per concedere a coloro che si trovano in una situazione di obiettiva temporanea difficoltà ad adempiere ai doveri di contribuenti la rateizzazione del debito personale riguardante le entrate di competenza del Comune. Gli uffici stanno procedendo alla istruttoria delle istanze pervenute (n. 1924) per definire l'asset debitorio di ogni singolo contribuente e determinare il piano di rientro. Il valore del debito tributario ed extra-tributario oggetto delle istanze, a seguito della lavorazione delle stesse, è stimato in circa € 5.200.000,00 fatte salve le necessarie verifiche su ogni singola posizione.

5. **REGOLAMENTI COMUNALI:** Con deliberazione Consiliare n. 75 del 15 luglio 2014 è stato approvato il "Regolamento per l'applicazione dell'imposta unica comunale (IUC)" per la disciplina dell'IMU, della TASI e della TARI.

6. **FORMAZIONE:** L'Ente ha aderito al progetto "SEMPLIFISCO", organizzato dal Dipartimento della Funzione Pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, la Fondazione ANCI "IFEL" e "ANCI", relativo alla "Attività di semplificazione dei processi organizzativi per la fiscalità locale" ed ha partecipato, con il coinvolgimento del personale dei settori interessati, ai webinar organizzati.



ULTERIORI ATTI DELLA G.M.: - deliberazione n. 8 del 22 gennaio 2014, adeguamento del "diritto fisso" per il servizio di trasporto funebre nell'ambito del territorio comunale; - deliberazione n. 15 del 5 febbraio 2014, aumento del 10% delle tariffe COSAP; - deliberazione n. 16 del 5 febbraio 2014, aumento del 10% delle tariffe CIMP, - deliberazione n. 18 del 5 febbraio 2015, introduzione della tariffa per la defissione dei manifesti affissi in violazione della normativa vigente in materia;

- deliberazione n. 37 del 26 febbraio 2015, introduzione del cumulo giuridico;

- deliberazione n. 56 del 18 marzo 2015, adempimento alla determinazione dell'AEEGSI (Autorità per l'energia elettrica, il gas e i servizi idrici);

- deliberazione n. 138 del 17 luglio 2015, campagna informativa sugli accessi carrabili; - - si sta procedendo, altresì, alla formazione di appositi atti per disciplinare, come misura per il rispetto dei tempi di pagamento, la compensazione tra debiti dell'Ente Locale e debiti tributari in armonia con le vigenti disposizioni normative quali: - l'art. 1, comma 167, della Legge del 27 dicembre 2006, n. 296, che prevede: "167. Gli enti locali disciplinano le modalità con le quali i contribuenti possono compensare le somme a credito con quelle dovute al comune a titolo di tributi locali", - l'art. 8, comma 1, della Legge 27 luglio 2000, n. 212, secondo cui "l'obbligazione tributaria può essere estinta anche per compensazione". Tale misura, oltre a intraprendere un percorso che condurrà al miglioramento dei rapporti tra contribuente ed Ente locale, costituisce un mezzo di estinzione dell'obbligazione a reciproco carattere soddisfacente, sia per l'ente sia per il cittadino, perché ciascun soggetto rimane soddisfatto ottenendo l'estinzione del proprio debito-credito.

È indubbio che tale attività potrà avere benefiche ripercussioni in materia di "residui" e la compensazione può annoverarsi quale una misura per la riscossione di quelli attivi e l'estinzione fisiologica di quelli passivi."

Sul punto la Sezione non può non confermare quanto già accertato in sede di controllo finanziaria, ossia che quanto riferito in merito alle direttive e alle azioni anzidette manca di riferimenti certi e misurabili in termini di risultati conseguiti e di maggior gettito incassato e neppure può dirsi che, sotto il profilo metodologico, le proiezioni di gettito previste nel Piano siano adeguatamente suffragate da elementi fattuali concreti.

Di contro, restano invece notevolmente basse la velocità di riscossione delle entrate proprie ed i livelli di smaltimento dei residui (cfr. tabelle infra riportate, sulla scorta dei dati aggiornati forniti dall'ente e dall'organo di revisione all'esito degli approfondimenti cognitivi disposti con l'ordinanza n. 244/2015).

Pressoché inconsistenti si sono rivelate le previsioni di bilancio relative al recupero dell'evasione tributaria secondo un trend gravemente trascurato negli ultimi anni, come



riferito dalla stessa amministrazione, e reiteratamente oggetto di pronunce di accertamento della Sezione. Da ciò discende l'inattendibilità delle poste iscritte in entrata e dei saldi discendenti dai residui attivi generati.

Ciononostante, la voce in considerazione continua a restare per un elevato importo nelle previsioni del Piano, come si evince dalla tabella infra riportata:

Tabella 12

Provvedimento	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2018	2020	2021
Incrocio banche dati (Catasto, SIATEL, Anagrafe)	€ 3.700.000	€ 4.700.000	€ 3.550.000	€ 2.800.000	€ 2.300.000	€ 1.900.000	€ 1.900.000	€ 1.900.000	€ 1.900.000
Riscossione coattiva	€ 0	€ 1.000.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000	€ 500.000

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

Al riguardo, secondo quanto annota anche l'organo di revisione nel pertinente quadro del questionario sul rendiconto 2013 la lentezza delle riscossioni delle entrate correnti è causato da un non idoneo e non organizzato sistema di riscossione, tenuto conto che dal 1.1.2011 è stata deliberata la riscossione diretta. Rispetto agli scarsi risultati conseguiti negli anni (cfr. quanto osservato già con la deliberazione n. 354/2012/PRSP e con le successive pronunce) le soluzioni approntate dall'ente, dapprima di abbandonare l'esperienza dell'affidamento a Riscossione Sicilia, con l'ente ha addebitato molte criticità, e di affidare in proprio il servizio, non appaiono per quanto detto ad oggi efficaci.

Tardiva e generica appare anche l'ultima iniziativa segnalata dall'ente (delibera n. 76 del 16 aprile 2015 con cui sono state emesse direttive per avviare una procedura selettiva per l'affidamento dell'attività di supporto alla riscossione coattiva delle entrate comunali mediante ingiunzione ai sensi del R.D. n. 639/1910 e degli strumenti di cui al Titolo II del D.P.R. 602/1973), i cui effetti sono rinviati al futuro.

Così come futuri e meramente auspicati sono gli asseriti aumenti di liquidità che l'ente rimette alle seguenti azioni (cfr. memoria n. 6855 dell' 8 settembre 2015: il recupero di 4,5 milioni di euro dalla rateizzazione dei tributi non pagati (la data ultima di adesione per i contribuenti è il 31 luglio 2015); l'avvio delle procedure di riscossione coattiva tramite il Consorzio CST Messina; la trasmissione ai legali della documentazione per procedere nei confronti della concessionaria riscossione Sicilia S.p.A. per la mancata rendicontazione delle entrate affidate alla stessa sino al 2010 (13 milioni di euro di entrate patrimoniali a vario titolo ICI, TARSU, acquedotto, sanzioni amministrative).

La lentezza delle riscossioni appare dato incontrovertibile e, neppure dopo l'approvazione del Piano, si è riuscite ad invertire in maniera decisa ed univoca la tendenza, come mostrano i seguenti dati, che tengono conto delle ultime acquisizioni istruttorie:

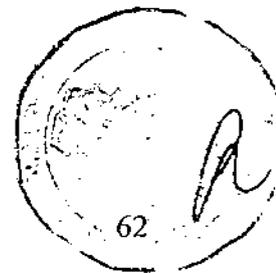


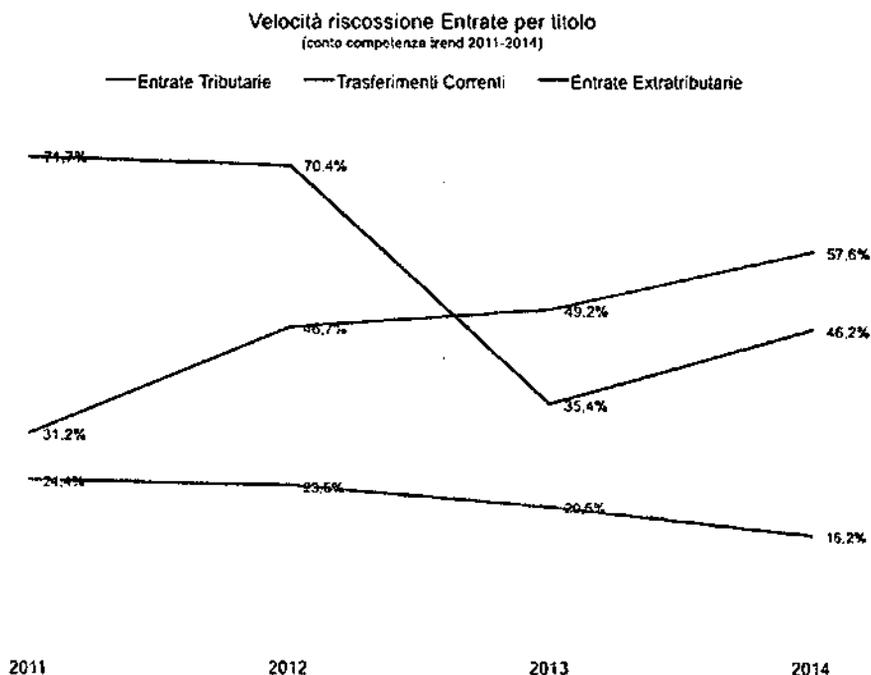
Tabella 13

Velocità di riscossione Competenza	Entrate Tributarie	Trasferimenti Correnti	Entrate Extratributarie	Entrate Correnti
2011	31,2%	71,7%	24,4%	44,6%
2012	46,7%	70,4%	23,5%	52,4%
2013	49,2%	35,4%	20,5%	43,5%
2014	57,6%	46,2%	16,2%	48,9%

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

Nel 2012 sono stati riscossi 21,4 milioni di euro di entrate correnti a fronte di accertamenti di competenza pari a 40,9 (53,4%); nel 2013, 21,7 milioni a fronte di 50 milioni di accertamenti (43,5%); nel 2014, 24,6 milioni a fronte di 50,3 (48,9 %).

Grafico 4



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

Ancora peggio, i dati relativi alla velocità di riscossione dei residui attivi.

Tabella 14

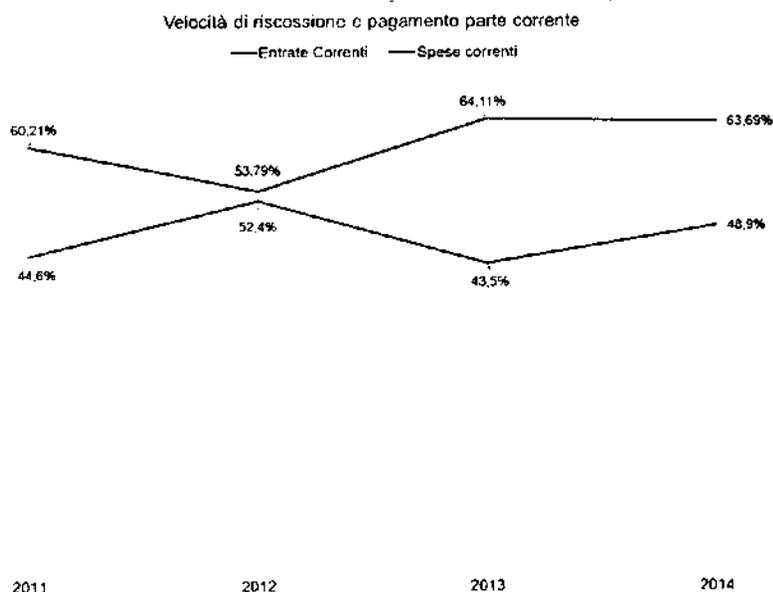
Velocità di riscossione Residui	Entrate Tributarie	Trasferimenti Correnti	Entrate Extratributarie	Entrate Correnti
2011	33%	35%	18%	27%
2012	32%	35%	13%	25%
2013	26%	21%	11%	20%
2014	20%	22%	12%	18%

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



Nel 2012 sono stati riscossi 15,9 milioni di euro di entrate correnti (in conto residui) a fronte di accertamenti correlati pari a 62,4 (25,5%); nel 2013, 12,3 milioni a fronte di 61,8 milioni di accertamenti (19,9%); nel 2014, 12,4 milioni a fronte di 67,5 (18,4 %).

Gráfico 4



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

Di seguito, si riportano le tabelle riepilogative relative all'ultimo quinquennio:

Tabella 15

Titolo Entrate	2010					
	Accertamenti (Competenza)	Riscossioni (Competenza)	Velocità Riscossione	Accertamenti (Residui)	Riscossioni (Residui)	Velocità Riscossione
TITOLO I	€ 19.151.242	€ 9.881.529	51,5%	€ 21.522.054	€ 9.971.798	46,3%
TITOLO II	€ 19.803.553	€ 15.484.111	78,1%	€ 10.187.781	€ 4.751.381	46,7%
TITOLO III	€ 9.245.649	€ 2.318.848	25,1%	€ 21.585.692	€ 3.356.050	15,5%
ENTRATE CORRENTI	€ 48.201.444	€ 27.644.488	57,4%	€ 53.296.128	€ 13.079.838	24,5%
TITOLO IV	€ 10.193.211	€ 3.525.316	34,6%	€ 31.017.933	€ 516.071	1,7%
TITOLO V	€ 10.639.234	€ 10.639.234	100,0%	€ 14.990.945	€ 971.219	6,5%
TITOLO VI	€ 7.248.253	€ 6.703.054	92,5%	€ 3.091.848	€ 510.172	16,5%
	€ 76.282.141	€ 48.612.093	63,5%	€ 102.396.855	€ 15.078.198	14,7%

Titolo Entrate	2011						2012					
	Accertamenti (Competenza)	Riscossioni (Competenza)	Velocità Riscossione	Accertamenti (Residui)	Riscossioni (Residui)	Velocità Riscossione	Accertamenti (Competenza)	Riscossioni (Competenza)	Velocità Riscossione	Accertamenti (Residui)	Riscossioni (Residui)	Velocità Riscossione
TITOLO I	€ 20.547.944	€ 9.274.506	45,2%	€ 21.150.308	€ 7.063.487	33,4%	€ 18.932.842	€ 8.834.141	46,7%	€ 29.454.589	€ 9.548.804	32,4%
TITOLO II	€ 19.715.491	€ 14.135.838	71,7%	€ 9.613.685	€ 3.375.186	35,1%	€ 15.868.679	€ 11.171.740	70,4%	€ 9.392.374	€ 3.248.411	34,6%
TITOLO III	€ 8.780.778	€ 2.140.335	24,4%	€ 26.276.239	€ 4.787.324	18,1%	€ 6.154.584	€ 1.446.523	23,5%	€ 23.673.504	€ 3.115.437	13,2%
ENTRATE CORRENTI	€ 58.043.614	€ 24.650.479	42,5%	€ 57.042.232	€ 15.205.977	26,7%	€ 40.853.885	€ 21.452.403	52,4%	€ 62.420.448	€ 15.814.531	25,5%
TITOLO IV	€ 2.256.385	€ 2.241.385	99,3%	€ 29.175.596	€ 1.646.083	5,6%	€ 4.133.494	€ 4.139.121	99,9%	€ 21.184.786	€ 900.786	4,3%
TITOLO V	€ 15.096.687	€ 14.927.818	98,9%	€ 10.441.817	€ 693.025	6,6%	€ 7.228.178	€ 7.228.178	100,0%	€ 7.018.494	€ 630.008	9,0%
TITOLO VI	€ 7.680.745	€ 6.772.879	88,2%	€ 2.860.894	€ 483.041	16,9%	€ 5.519.547	€ 5.048.728	91,5%	€ 559.875	€ 104.603	18,7%
	€ 80.077.431	€ 44.487.582	55,6%	€ 99.520.539	€ 18.008.126	18,1%	€ 57.835.105	€ 37.859.431	65,5%	€ 91.181.703	€ 17.543.929	19,2%

Titolo Entrate	2013						2014					
	Accertamenti (Competenza)	Riscossioni (Competenza)	Velocità Riscossione	Accertamenti (Residui)	Riscossioni (Residui)	Velocità Riscossione	Accertamenti (Competenza)	Riscossioni (Competenza)	Velocità Riscossione	Accertamenti (Residui)	Riscossioni (Residui)	Velocità Riscossione
TITOLO I	€ 35.861.379	€ 17.629.679	49,2%	€ 28.470.044	€ 7.500.436	26,3%	€ 35.044.952	€ 20.188.423	57,6%	€ 38.352.087	€ 7.583.992	20,0%
TITOLO II	€ 8.142.797	€ 2.880.185	35,4%	€ 10.828.133	€ 2.254.522	20,8%	€ 8.395.067	€ 2.954.376	35,2%	€ 11.893.506	€ 2.806.586	23,6%
TITOLO III	€ 5.955.172	€ 1.220.582	20,5%	€ 22.512.595	€ 2.559.444	11,4%	€ 8.848.952	€ 1.436.051	16,2%	€ 17.210.527	€ 2.159.845	12,5%
ENTRATE CORRENTI	€ 49.959.349	€ 21.730.426	43,5%	€ 61.810.772	€ 12.314.405	19,9%	€ 50.285.972	€ 24.578.650	48,9%	€ 67.656.120	€ 12.433.425	18,4%
TITOLO IV	€ 3.481.119	€ 2.534.348	73,2%	€ 20.278.689	€ 656.822	3,2%	€ 2.253.083	€ 2.152.422	95,5%	€ 11.346.817	€ 310.089	2,7%
TITOLO V	€ 43.121.263	€ 43.121.263	100,0%	€ 8.217.618	€ 486.723	5,9%	€ 24.173.227	€ 24.173.227	100,0%	€ 5.072.278	€ 521.722	10,3%
TITOLO VI	€ 7.216.794	€ 6.817.852	94,5%	€ 911.193	€ 433.618	47,6%	€ 8.142.895	€ 7.638.086	93,8%	€ 773.921	€ 487.832	63,2%
	€ 103.758.629	€ 74.203.959	71,5%	€ 89.216.272	€ 13.974.666	15,6%	€ 94.858.207	€ 58.543.585	61,8%	€ 84.749.137	€ 13.731.088	16,2%

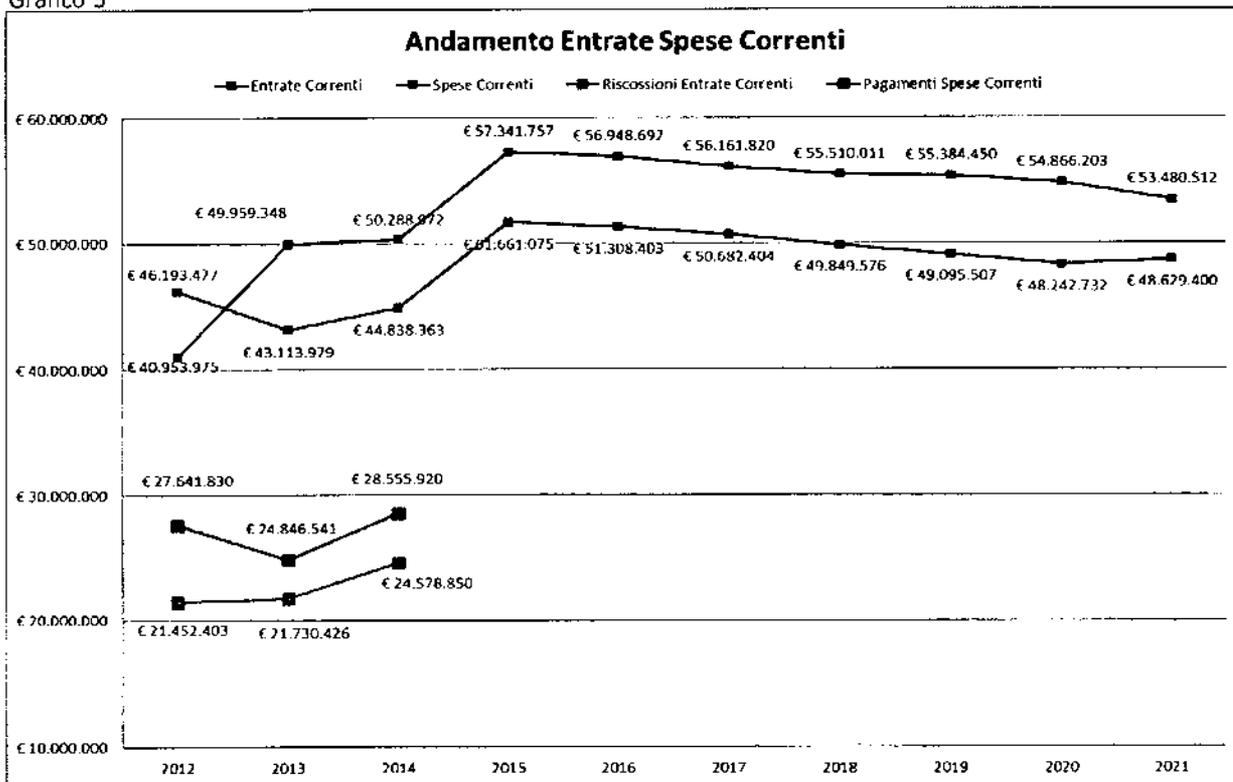
Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati da piano di riequilibrio integrati con i dati di preconsuntivo 2014 forniti dall'Ente

8.1.4. Una volta esaminata la parte relativa alle entrate, e prima di approfondire le misure relative alle spese, si riportano di seguito il quadro generale dell'andamento delle entrate/spese correnti per tutta la durata del Piano con un raffronto tra i risultati conseguiti



con riferimento al 2013 e 2014 (riscossioni e pagamenti), per i quali sono già disponibili i dati di preconsuntivo (I grafico) nonché il dato di raffronto con il dettaglio delle voci relativamente al 2014 (II grafico).

Grafico 5



Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati da piano di riequilibrio integrati con i dati di consuntivo 2013 e preconsuntivo 2014 forniti dall'Ente.

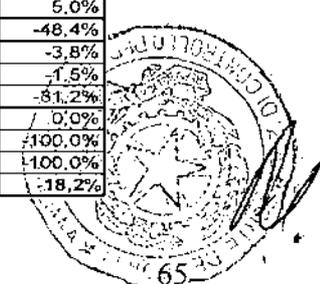
Tabella 16

Entrate Correnti

	2014 (Previsione del piano)	2014 (Previsioni da consuntivo)	Variazione	Var%
Categoria 1° - IMPOSTE	€ 18.664.933	17.557.104,35	-€ 1.107.828,65	-5,9%
Categoria 2 - TASSE	€ 16.024.883	11.607.020,38	-€ 4.417.862,62	-27,6%
Categoria 3 - Tributi speciali e altre entrate proprie	€ 5.333.054	5.880.827,39	-€ 452.226,61	-7,1%
Totale Titolo I	€ 41.022.870	35.044.952,12	-€ 5.977.917,88	-14,6%
Titolo II - Trasferimenti	€ 8.552.266	6.395.067,27	-€ 2.157.198,73	-25,2%
Categoria 1 - proventi da servizi pubblici	€ 7.230.616	8.201.979,72	€ 971.363,72	13,4%
Categoria 2 - proventi da beni all'Ente	€ 514.181	266.022,67	-€ 248.138,33	-48,3%
Categoria 3 - Interessi su anticipazioni e crediti	€ 101.000	14.692,95	-€ 86.307,05	-85,5%
Categoria 4 - Utili netti da società partecipate	€ 0	0,00	€ 0	0,0%
Categoria 5 - Proventi diversi	€ 515.000	366.256,88	-€ 148.743,12	-28,9%
Totale Titolo III	€ 8.360.777	8.848.952,22	€ 488.175,22	5,8%
Totale Entrate Correnti	€ 57.935.913	50.288.971,61	-€ 7.646.941,39	-13,2%

Spese Correnti

	2014 (Previsione del piano)	2014 (Previsioni da consuntivo)	Variazione	Var%
Personale	€ 16.634.075	€ 16.343.692	-€ 290.383,48	-1,7%
Acquisto di beni di consumo	€ 1.611.558	€ 1.564.216	-€ 47.342,13	-2,9%
Prestazioni di servizi	€ 16.851.351	€ 16.311.353	-€ 539.997,51	-3,2%
Utilizzo di beni di terzi	€ 377.000	€ 395.949	€ 18.948,53	5,0%
Trasferimenti	€ 9.189.977	€ 4.740.609	-€ 4.449.368,49	-48,4%
Interessi passivi e oneri finanziari	€ 2.274.053	€ 2.188.647	-€ 85.406,35	-3,8%
Imposte e tasse	€ 1.006.294	€ 991.151	-€ 15.143,21	-1,5%
Oneri straordinari gestione corrente	€ 3.345.000	€ 2.302.748	-€ 1.042.251,88	-31,2%
Ammortamento di esercizio	€ 0	€ 0	€ 0	0,0%
Fondo svalutazione crediti	€ 3.095.933	€ 0	-€ 3.095.933,00	-100,0%
Fondo di riserva	€ 410.060	€ 0	-€ 410.060,00	-100,0%
TOTALE TITOLO I	€ 54.795.301	€ 44.838.363	-€ 9.956.937,52	-18,2%



8.2. ATTENDIBILITA' PREVISIONI DI SPESA

8.2.1. Previsioni del Piano

Ai fini del riequilibrio, l'ente intende perseguire le seguenti attività finalizzate alla riduzione di spesa:

- a) misure sul personale;
- b) misure sulle partecipate;
- c) misure per riduzione della spesa per l'acquisizione di beni e servizi;
- d) misure sulle indennità di funzione degli amministratori.

Per ciascuna delle suddette misure si espongono preliminarmente i contenuti del Piano di riequilibrio; successivamente, sarà analizzato quanto riscontrato dalla Sezione all'esito degli approfondimenti cognitivi.

a) Con riferimento agli interventi sulla **spesa del personale** l'ente declina il proprio intervento in quattro azioni:

- **Dirigenza:** fino al mese di Luglio del 2013 aveva conferito per la direzione della macrostruttura 6 incarichi dirigenziali, in riduzione rispetto ai 12 che risultavano alla data di approvazione del Piano di riequilibrio. Con deliberazione n° 104 del 2013 di Giunta Comunale è stato deciso di istituire 12 P.O e di affidare alle predette la responsabilità dei settori, determinando così un notevole risparmio di spesa, come evidenziato dal prospetto seguente.

Tabella 17

Anno 2013 impegnato	€ 309.907,58	Fondo decentrato anno 2013	€ 202.000,00
Anno 2013 impegnato per le P.O e fino al 2018	€ 188.525,26	Fondo decentrato anno 2014	€ 0,00

- **Dotazione organica:** l'Ente con delibera di G.M. n. 168 dell'11.10.2013 ha elevato permanentemente il monte ore lavorativo settimanale del personale cd "ex contrattista" (n. 116 unità) da 12 a 30 ore settimanali, poi ulteriormente elevate da 30 a 33 ore dal 1.1.2014 con delibera di GM n. 252 del 30.12.2013. Ciò pone in rilievo il tempismo di tali provvedimenti sia in relazione al piano di riequilibrio finanziario a quella data in corso che con la successiva deliberazione di GM n. 175 del 25.6.2014 con la quale l'ente comunale dichiarava l'eccedenza per ragioni finanziarie di 79 dipendenti da cui dovrebbe scaturire un risparmio di spesa pari, complessivamente, ad euro 2.504.025,54 così suddivisi: 1.520.561,07 nel 2015 e 983.464,47 nel 2016.

L'Ente riferisce, inoltre, che saranno poste in essere delle azioni sul cambio dei profili professionali, tenuto conto che in alcuni settori vi è una presenza eccessiva di figure che, a seguito di mutamento del profilo professionale, potrebbero essere collocate in alcuni servizi allo stato attuale carenti di professionalità, se rapportate alle richieste dei cittadini

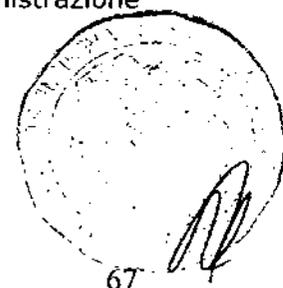


di istanze per il rilascio di autorizzazioni e concessioni edilizie. Pertanto, una delle politiche che attuerà l'ente sarà di gestire i profili professionali esistenti nell'ente modificandoli e assegnando il personale ai servizi che presentano carenze di personale.

In conclusione, ai fini della riduzione della spesa per il personale, al netto dell'azione intrapresa sulle posizioni dirigenziali trasformate in posizioni organizzative, il Comune riferisce esclusivamente dei potenziali risparmi derivanti dal collocamento in quiescenza dei lavoratori dipendenti di ruolo nel decennio 2012-2021.

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
25	10	5	10	11	24	31	24	29	24	193

- Nel parere dell'organo di revisione sul Piano definitivo si invita a non procedere a contabilizzazioni di risparmi di spesa non ancora certi (il riferimento è alle procedure in itinere relative al prepensionamento di 79 unità di personale dichiarato in eccedenza per motivi finanziari) con conseguente emendamento del Piano medesimo (cfr. all. 2 della delibera n. 86/2014). L'organo nel medesimo parere evidenzia, poi, che nelle spese del personale riportate nel piano di riequilibrio risulta contabilizzato l'incremento dell'impegno contrattuale al personale contrattista di cui alla delibera di G.M. n. 168 e 250/2013 già contestate dal Collegio di revisione e per le quali il Ministero ha disposto la trasmissione degli atti alla competente Procura della Corte dei conti per l'eventuale sussistenza di danni erariali.
- **Risorse decentrate:** l'ente dopo aver riferito di una riduzione dell'8% del fondo nel 2013 rispetto al 2012 (anno in cui era pari a euro 1.671.000) annuncia che nell'arco della durata del Piano di riequilibrio subirà delle modifiche volte ad una migliore utilizzazione delle risorse decentrate, attenzionando maggiormente gli istituti che, attraverso una modifica del contratto, determineranno non meglio precisate economie. Una parte delle risorse decentrate sarà ancorata alla realizzazione di progetti strategici che porteranno miglioramenti significativi nella gestione dei servizi ed economie soprattutto nell'ambito dei servizi interni volti al funzionamento dell'ente. Con deliberazione di Giunta Comunale n° 120 del 7/8/2013 è stato istituito l'OIV e con deliberazione n° 206 del 15/11/2013 il compenso destinato ai componenti è stato ridotto del 50%.
- **Misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale:** attualmente l'ente non si è dotato di un sistema per valutare né i dirigenti né il personale non dirigenziale. Sarà approntato il Piano della performance a cui sarà ancorata la valutazione individuale con evidenziazione dei progetti strategici dell'amministrazione comunale.



b) Con riferimento alla riorganizzazione delle **partecipazioni societarie** l'Ente riferisce della costituzione nel 2004 della società mista pubblico-privata **Modica Multiservizi**, affidataria dei seguenti servizi:

- a) trasporto scolastico;
- b) pulizia degli immobili comunali e nella disponibilità comunale;
- c) lettura contatori, manutenzioni, facchinaggio, manovre rete idrica, trasporto acqua potabile.

A seguito dell'acquisizione totalitaria del pacchetto azionario della società, il comune di Modica (delibera di G.M. n. 43 del 13.02.2008) ha provveduto alla messa in liquidazione della stessa con deliberazione del Consiglio comunale n. 172 del 29.12.2010. I servizi precedentemente assegnati vengono ceduti (cessione ramo d'azienda) alla società "Modica Rete Servizi S.r.l." (costituita con delibera del Consiglio comunale n. 9 del 11.02.2004) a quella data rinominata "Servizi per Modica S.r.l." cui devono aggiungersi la gestione del canile comunale e servizi di custodia e pulizia dei servizi igienici ed aree attrezzate.

La cessione del ramo di azienda ha mantenuto in capo alla società in liquidazione i rapporti di debito-credito con il comune di Modica; quest'ultimo ha ricevuto decreto ingiuntivo (opposto entro i termini) dai commissari liquidatori per un importo pari a € 5.628.876,03 oltre a interessi fino al soddisfo e spese legali. Con mandati emessi in data 27/06/2013, il Comune di Modica ha corrisposto la somma complessiva di euro 2.490.619,95 con riferimento alle somme impegnate in bilancio. Rimane pertanto da corrispondere alla Società Multiservizi la somma di euro 3.138.876,03 oltre interessi e spese legali. Tale importo, nelle more dell'emanazione del giudizio, viene considerato presuntivamente e provvisoriamente somma da corrispondere alla Società Multiservizi.

Per la **società Servizi per Modica s.r.l.**, si riscontra un risultato di esercizio negativo al 31.12.2012 di euro 730.000,00, mentre al 31.12.2013 è di euro 800.000,00, come risulta dalla attestazione dell'Amministratore unico della Società Servizi per Modica.

Pertanto il saldo negativo complessivo ammonta ad euro 1.530.000,00.

Per entrambe le società l'ente riferisce che con riferimento alle previsioni del disposto di cui dell'art. 1 comma, 551 e 552, della legge n. 147/2013, considerato che i suddetti debiti derivano da saldo finanziario negativo, si procederà al ripianamento a partire dal 2015 e fino al 2022 tramite accantonamento su apposito fondo vincolato della somma pari al debito.

c) Con riguardo alla riduzione della **spesa per acquisto di beni e servizi** di seguito si riportano le tabelle di sintesi per ciascuna azione da intraprendere riportante l'andamento delle correlate spese o entrate per ciascun anno previsto dal piano.

Tabella 18

Azione 1: Introduzione del protocollo informatica e progressiva riduzione del consumo di carta, stampanti e toner, in uso negli uffici

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Istituzione portocollo informatico	€ 12.000							
Consumo di carta	€ 4.000	€ 2.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000
Consumo faldoni	€ 3.000	€ 2.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000	€ 1.000
Consumo toner	€ 38.000	€ 26.000	€ 8.000	€ 8.000	€ 8.000	€ 8.000	€ 8.000	€ 8.000
Totale Spese	€ 57.000	€ 30.000	€ 10.000					

AZIONE 2: Incremento dell'uso della Pec (posta elettronica certificata) per le comunicazioni sia in entrata che in uscita

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Acquisizione firma digitale in numero di 15 e indirizzi di posta elettronica in numero di 10	€ 1.200							
Consumo di carta	€ 8.000	€ 7.000	€ 5.000	€ 3.000	€ 3.000	€ 3.000	€ 3.000	€ 3.000
Consumo toner	€ 38.500	€ 34.500	€ 28.500	€ 18.500	€ 18.500	€ 18.500	€ 18.500	€ 18.500
Spese psotali stampanti e varie	€ 70.000	€ 65.000	€ 50.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000
Totale Spese	€ 117.700	€ 106.500	€ 81.500	€ 41.500				

AZIONE 3: Aziende progettazione per energia alternativa negli edifici comunali e nelle scuole.

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Costo energia elettrica scuole	€ 180.000	€ 160.000	€ 140.000	€ 110.000	€ 80.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000
Costo energia elettrica immobili	€ 130.000	€ 120.000	€ 110.000	€ 100.000	€ 90.000	€ 80.000	€ 50.000	€ 50.000
Costo interventi	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000	€ 200.000				
Totale Spese	€ 510.000	€ 480.000	€ 450.000	€ 410.000	€ 170.000	€ 130.000	€ 100.000	€ 100.000

AZIONE n. 5: Razionalizzazione dei consumi e della spesa per energia elettrica.

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Pubblica illuminazione	€ 1.458.351	€ 1.058.351	€ 1.008.351	€ 1.008.351	€ 1.008.351	€ 1.008.351	€ 1.008.351	€ 1.008.351
Altri usi	€ 3.791.790	€ 2.991.790	€ 2.641.790	€ 2.591.790	€ 2.591.790	€ 2.591.790	€ 2.591.790	€ 2.591.790
Totale Spese	€ 5.250.141	€ 4.050.141	€ 3.650.141	€ 3.600.141				

AZIONE n.6: Razionalizzazione autoparco comunale

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Acquisto mezzi con permuta	€ 80.000							
Tassa concessione governativa	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000	€ 35.000
Costo carburante	€ 100.000	€ 90.000	€ 80.000	€ 80.000	€ 80.000	€ 80.000	€ 80.000	€ 80.000
Manutenzione mezzi	€ 100.000	€ 100.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 50.000	€ 60.000	€ 65.000	€ 65.000
Totale Spese	€ 315.000	€ 225.000	€ 165.000	€ 165.000	€ 165.000	€ 175.000	€ 180.000	€ 180.000

AZIONE 7: Razionalizzazione utilizzo immobili e impianti comunali.

Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Conduzione immobili: Piscina	€ 45.000	€ 45.000	€ 45.000	€ 45.000	€ 45.000	€ 45.000	€ 45.000	€ 45.000
Auditorium Florida (luci, spettacoli)	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000	€ 20.000
Totale Entrate	€ 65.000							

AZIONE 8: Razionalizzazione della cura del verde pubblico

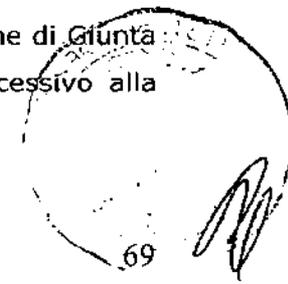
Anno	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Manutenzione verde pubblico rotatorie	€ 9.500	€ 6.500	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0

d) Riduzione delle indennità degli amministratori

Nel piano di riequilibrio approvato con deliberazione n°143 del C.C era previsto che per l'anno 2013, le indennità di sindaco e assessori comunali oltre ai gettoni di presenza dei consiglieri comunali venissero azzerati e per gli anni 2014 e 2015 venisse operata una riduzione drastica.

L'ammontare dell'indennità del Sindaco e degli Assessori risulta ridotta del 10%, mentre l'ammontare del gettone dei consiglieri comunali è fissato in euro 50,00 anziché 56,00 euro.

Infatti nel 2008 le indennità risultavano aumentate del 20% e con deliberazione di Giunta Comunale furono riportate all'importo previsto dal decreto assessoriale successivo alla emanazione della legge regionale n°30/2000 e ridotte del 10%.



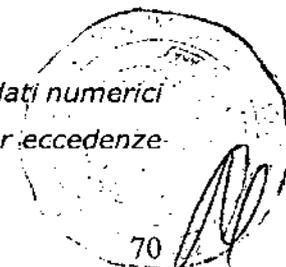
Per tutta la durata del Piano le indennità degli amministratori ed i gettoni di presenza non subiranno modifiche in aumento ma solo in diminuzione, previa deliberazione di Giunta Comunale e di Consiglio Comunale.

Con deliberazione n° 6 del 16.01.2014 di Giunta Comunale viene stabilita una riduzione pari al 10% della indennità spettante secondo l'articolo 19 della L.R. 30 del 2000 come modificata dalla L.R. 22 del 2008.

8.2.2. Approfondimenti ricognitivi necessari per la formulazione del presente giudizio (deliberazione n. 244/2015/PRSP).

Alla luce delle misure previste dal piano, come sopra riportate, si è reso necessario richiedere i seguenti ulteriori elementi di giudizio (cfr. ordinanza istruttoria n. 244/2015/PRSP):

- 1. con riferimento ai risparmi di spesa derivanti dalle misure previste dal piano si chiede di dimostrare la coerenza di queste con l'andamento della spesa corrente nel periodo di durata del piano, atteso che quest'ultima risulta complessivamente su livelli costanti e comunque superiori, per tutta la durata del Piano, a quelli rilevati nel 2013.*
- 2. si chiede di evidenziare se all'interno della spesa corrente, così come indicata nel prospetto allegato al piano, siano già ricompresi gli importi necessari alla copertura del disavanzo da ripianare, per ciascun anno, comprensivo della quota dei debiti fuori bilancio e delle passività potenziali;*
- 3. attestare la coerenza del piano con i vincoli del Patto di stabilità, anche in ragione delle riserve espresse sul punto dall'Organo di revisione in riferimento alla prima versione del piano, nonché in ragione delle reiterate irregolarità contabili riscontrate negli anni e per importi ingenti alla voce "altre per servizi conto terzi", delle riserve espresse dall'organo di revisione in ordine all'impiego non proporzionato delle anticipazioni di liquidità ricevute nel 2013 per debiti di parte capitale, della già accertata violazione del Patto di stabilità 2012, tenendo conto dell'andamento delle voci di entrata e di spesa aggiornate alla data odierna;*
- 4. riguardo alla spesa per il personale, si chiede di relazionare sull'andamento previsto per tutta la durata del piano specificando, se gli importi indicati (cfr. "ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato" allegato alla delibera di Consiglio comunale n. 86/2014, che mostra una riduzione dalla cifra di 17,9 milioni di euro del 2012 a quella di 14,2 milioni dal 2019 in poi) tengano conto degli oneri derivanti dai futuri rinnovi contrattuali ovvero delle eventuali nuove assunzioni e la coerenza degli stessi con i relativi strumenti di programmazione a medio e lungo termine;*
- 5. riguardo ai pensionamenti previsti nella tabella infra riportata aggiornare i dati numerici e i relativi risparmi di spesa alla luce dei prepensionamenti di 79 unità per eccedenze.*



finanziarie di cui alla deliberazione di G.M. n. 175 del 26.06.2014 e di eventuali strumenti di programmazione sopravvenuti, atteso che nella riferita delibera di Giunta si afferma che i risparmi così ottenuti sono aggiuntivi rispetto alle misure previste nel piano di riequilibrio approvato con delibera di Consiglio comunale n. 7/2014;

2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
25	10	5	10	11	24	31	24	29	24	193

6. a) riferire se l'Ente si è adeguato all'invito effettuato dal Ministero (determinazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali del 25/2/2015 trasmessa con nota del Segretario della Commissione n. 4060 del 4/3/2010) di rivalutare la dotazione organica di cui alla delibera di G.M. n. 274/2014, e segnatamente di effettuare una preventiva riorganizzazione della struttura che contemperi l'esigenza di ridurre la spesa di personale con quella di assicurare la funzionalità dei servizi, limitando la conservazione di un eccessivo numero di posti vacanti;
- b) occorre, inoltre, rendere conto, fermo restando le determinazioni di competenza della Commissione ministeriale (che con il riferito provvedimento ha solo "sospeso" l'esame della dotazione organica), dei rilievi da questa formulata circa l'attivazione dell'istituto del prepensionamento nei confronti di dipendenti che almeno in parte potrebbero essere utilmente impiegati per la copertura di posti di uguale categoria rimasti vacanti, circa la mancata riconversione del personale eccedentario e le ragioni che hanno indotto l'ente a preferire una tempistica di assorbimento del personale eccedentario attraverso il prepensionamento anziché il pensionamento ordinario, e di ogni altro rilievo ivi formulato;
- c) chiarire, altresì, se e con quali decorrenze è stata data attuazione alla trasformazione di 116 contratti da part-time in full-time e quali misure correttive sono state adottate dall'ente a seguito dei rilievi formulati in merito alla riferita trasformazione dalla commissione ministeriale preposta al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni ex art. 243 bis, comma 8, lett. d);
7. riferire se nel 2015 sono stati conseguiti i risparmi previsti dai prepensionamenti (1.520.561,07) e in che misura;
8. l'ente e l'organo di revisione devono riferire in ordine alla definizione delle posizioni debitorie dell'ente nei confronti delle partecipate (2.909.912 euro al 31.12.2013 verso Servizi per Modica s.r.l., e 5.469.065 verso Modica Multiservizi S.r.l. in liquidazione) e, segnatamente, chiarire in apposita relazione (asseverata dai responsabile dei servizi interessati, dal responsabile dei servizi finanziari e dall'organo di revisione) il loro esatto ammontare alla data odierna e riferire se e in che misura tale esposizione debitoria è prevista nel Piano di riequilibrio, è allineato ai documenti di bilancio, trova adeguata copertura; chiarire la discrasia tra dati sopra esposti, quelli riferiti nella nota informativa

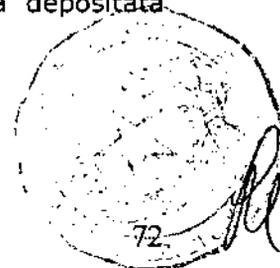
asseverata dai colleghi sindacali delle società (crediti della Servizi per Modica S.r.l. pari a 2.218.307,78 euro, crediti della servizi per Modica pari a 3.631.107,02) e i debiti iscritti dall'ente a bilancio residui passivi al 31.12.2013 nei confronti delle società partecipate (4.805.834,59); chiarire la natura del debito potenziale di € 1.530.000 della società Servizi per Modica s.r.l., l'evoluzione del medesimo, le misure adottate per darvi copertura, se lo stesso è riportato nei documenti di bilancio ed allocato nel Piano di riequilibrio; chiarire la natura del debito potenziale (giudizio pendente di opposizione a decreto ingiuntivo) di € 3.138.876 della società Modica Multiservizi, l'evoluzione del medesimo, le misure adottate per darvi copertura, se lo stesso è riportato nei documenti di bilancio ed allocato nel Piano di riequilibrio; riferire in ordine all'avvenuta liquidazione della società al 31.12.2014 secondo quanto dichiarato nel Piano e su eventuali oneri per l'ente scaturenti dalla procedura liquidatoria e dai relativi esiti;

9. *riferire in ordine alle previsioni relative ai costi per i contratti di servizio con le società partecipate per tutta la durata del piano, comprovando le previsioni del piano con riferimento all'andamento storico e ai contratti in essere; riferire dell'adeguamento dei contratti medesimi e della compatibilità delle previsioni con gli equilibri dei bilanci societari; verificare la coerenza con le determinazioni adottate dall'ente e con il piano di razionalizzazione delle partecipazioni dell'ente;*
10. *quantificazione dei tempi medi di pagamento previsti dall'art. 47 del D.L. n. 66/2014, peraltro non rinvenuti sul sito istituzionale dell'Ente.*

8.2.3. Considerazioni alla luce dei riscontri istruttori.

Senza potere rendere conto analiticamente delle risposte fornite tanto dall'ente quanto dall'organo di revisione si evidenziano di seguito, in sintesi, i più rilevanti elementi di giudizio acquisiti limitandosi a quanto rileva ai fini del presente giudizio.

a) PERSONALE. È innanzitutto stato ribadito che i risparmi di spesa derivanti ai **prepensionamenti**, che l'ente stima in **oltre 6,8 milioni di euro non sono contabilizzati nel Piano di riequilibrio**, accogliendo sul punto il rilievo formulato dall'organo di revisione in sede di rilascio del parere sull'ultima deliberazione consiliare di rimodulazione del Piano. Essi, per l'ente rappresentano appunto dei "risparmi aggiuntivi", una sorta di quota di riserva prudenziale, che può essere utilizzate per fronteggiare le sopravvenienze negative; ad esempio, l'ente stesso individua in tali risparmi di spesa la **fonte di finanziamento del maggiore disavanzo che è emerso** a seguito dell'approfondimento disposto dalla Sezione per effetto delle passività potenziali e dei nuovi debiti fuori bilancio (cfr. al riguardo anche la conclusione della memoria depositata all'odierna adunanza, n. prot. Cdc 7846 del 7 ottobre 2015).



Risparmi di spesa per anno da prepensionamenti

2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
€ 985.525,10	€ 1.539.215,50	€ 1.721.291,01	€ 1.210.740,49	€ 792.816,83	€ 482.447,07	€ 94.207,35	€ 6.826.243,35

L'ente conferma che le procedure di prepensionamento attuate nel 2015 sono 47 ed hanno consentito nel 2015 un risparmio di spesa di € 933.565,36 (cfr. nota n. prot. 38535 del 28 agosto 2015 a firma del Responsabile dell'ufficio programmazione e gestione del personale, cui è allegato prospetto di calcolo dell'ufficio ragioneria). Nel 2016 si avranno ulteriori 31 prepensionamenti. Alla luce delle riferite procedure di prepensionamento e di ulteriori 7 prepensionamenti straordinari verificatesi nel 2014 (3 decessi, 3 inabilità e 1 su richiesta del lavoratore interessato) il quadro prima esposto relativo alle cessazioni dei lavoratori nell'arco di durata del Piano viene aggiornato dall'ente (cfr. nota n. prot. 38558 del 28 agosto 2015 a firma del Responsabile dell'ufficio programmazione e gestione del personale) all'esito dell'ordinanza istruttoria della Sezione nei seguenti termini:

Tabella 19

Anno	Piano di riequilibrio (01.2014)	Aggiornamento alla ordinanza istruttoria (09.2015)
2012	25	25
2013	10	10
2014	5	12
2015	10	53
2016	11	32
2017	24	7
2018	31	13
2019	24	13
2020	29	18
2021	24	15
Totale	193	198

Per il resto la Sezione, nei limiti delle proprie cognizioni e nel rispetto delle competenze proprie di altri organi direttamente preposti alle verifiche del caso, si è espressa in sede di controllo sul rendiconto 2013, cui si rinvia, circa le complesse problematiche attinenti la ristrutturazione della dotazione organica, la previsione di figure di P.O. in luogo delle posizioni dirigenziali, il prepensionamento per ragioni di eccedenza finanziaria ed il contestuale innalzamento dell'orario lavorativo.

Preme, comunque, rammentare, tra l'altro:

- che "il prepensionamento non può essere in nessun caso utilizzato come strumento per eludere il regime pensionistico in vigore" (cfr. circolare n. 4/2014 del Dipartimento della Funzione Pubblica; al riguardo la Commissione ministeriale in materia di controlli sulle

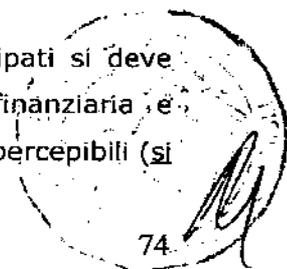


dotazioni organiche degli enti in riequilibrio finanziario rileva che, dopo la rideterminazione operata dall'ente con deliberazione n. 274 del 19.9.2014, risultano ancora vacanti numerosi posti appartenenti alle stesse categorie interessate dalla soppressione di 79 posti operata dalla precedente delibera n. 175 del 25.6.2014, ed osserva che l'Ente non ha, pertanto, effettuato una preventiva riorganizzazione della struttura e del personale sulla base delle effettive esigenze funzionali e che l'istituto del prepensionamento viene, quindi, attivato nei confronti di dipendenti che, almeno in parte, potrebbero essere ancora utilmente impiegati per la copertura di posti di uguale categoria rimasti vacanti in organico);

- che l'ente deve tenere in debita considerazione l'invito della Commissione ministeriale (in sede di controllo sulla dotazione organica) a *"rivalutare la rideterminazione della dotazione organica, effettuando preventivamente una riorganizzazione della struttura, che contemperi d'esigenza di ridurre la spesa di personale con quella di assicurare la funzionalità dei servizi, limitando la conservazione di un eccessivo numero di posti vacanti"*;
- che l'affermazione secondo cui la decisione di graduale integrazione oraria è *"calibrata sulle previsioni di spesa per il personale inserite nel piano di riequilibrio"* deve essere attentamente vagliata alla luce della presente deliberazione e dei numerosi profili di perplessità in ordine alla sostenibilità finanziaria del Piano di riequilibrio;
- che, in ogni caso, la Sezione ha rilevato in sede di esame della problematica sul consuntivo 2013 *"una giustificazione effettiva e convincente del generalizzato ampliamento orario quale soluzione per sopperire al venir meno dei profili professionali cessati/cessandi per ragioni finanziarie. Non appare che i due fenomeni siano puntualmente motivati e correlati né da un punto di vista cronologico (l'incremento orario dei primi dovrebbe estendersi progressivamente in modo da seguire e compensare l'andamento delle cessazioni dei secondi e compensare il turn over negli anni) né da un punto di vista sostanziale (nessun riferimento a percorsi formativi o di riconversione che possano far pensare a una sovrapposizione dei profili professionali dei primi rispetto a quelli afferenti il personale cessato)"*, rimettendo all'ente le valutazioni consequenziali.

Resta inteso che nonostante in questa sede ci si debba limitare all'impatto sul Piano di riequilibrio delle misure di riorganizzazione ed in materia di personale adottate dall'ente, c tutti i profili di potenziale irregolarità o devianza da canoni di legalità, razionalità e sana gestione devono essere attentamente valutati e ricondotti a norma.

b) ORGANISMI PARTECIPATI. Per quanto riguarda gli organismi partecipati si deve segnalare uno stato molto critico in ordine alla situazione economico-finanziaria e gestionale. Le refluenze negative sul bilancio dell'ente sono immediatamente percepibili (si



rinvia a quanto esposto in sede di analisi dell'esposizione debitoria, cfr. supra par. 6), anche solo considerando i **debiti cumulati ed ancora pendenti** (ancorché quello con la società Multiservizi sia oggetto di contenzioso). I **problemi gestionali** sono lunghi dal trovare una soluzione definitiva e tale da scongiurare ulteriori ricadute per il futuro sul bilancio dell'ente: la **procedura di liquidazione** della Multiservizi s.r.l., deliberata quasi cinque anni fa, è ancora indefinita, mentre la società continua a gestire i servizi e produrre scarsi risultati sotto il profilo economico-finanziario oltre che gestionale, con ulteriore aggravamento delle precarie condizioni dell'ente. L'ente ha riferito che è intenzione dell'amministrazione svuotare la società, esternalizzando il servizio di posteggio a pagamento tramite affidamento a ditta esterna dietro pagamento di un canone annuo (in adunanza pubblica si è fatto riferimento a un corrispettivo a favore dell'ente di circa 250.000 mila euro). Quale seconda soluzione l'ente rappresenta la possibilità di accedere al concordato preventivo con un risparmio di circa il 60% sui debiti.

La Sezione, nonostante i buoni propositi e pur non potendo escludere le possibilità di un positivo sviluppo dell'iniziativa di esternalizzazione del servizio, deve rilevare come tali propositi non sono in atto comprovati dall'evidenza empirica, atteso la mancanza di piani industriali o atti concreti che depongano per il successo dell'iniziativa e dell'apertura al mercato (sul punto deve rilevarsi come già in sede di deliberazione sul rendiconto 2010 questa Sezione segnalò la contrarietà ai principi di razionalità della scelta amministrativa di affidare a propria società il servizio pur in presenza di una consistenza organica dell'ente di oltre 570 dipendenti); in ogni caso, oltre al persistere di una situazione di stallo assai pernicioso per gli equilibri di bilancio dell'ente, occorre certamente fronteggiare la situazione debitoria descritta nella parte dedicata ai debiti da ripianare. Per la società Servizi per Modica, l'ente riferisce genericamente di un'azione di razionalizzazione che dovrebbe portare alla **sostenibilità dei costi in riferimento ai contratti di servizio** in essere (di circa 2,8 milioni di euro), mentre in passato la drastica riduzione a 2,2 milioni di euro del contratto aveva determinato importanti perdite gestionali con l'esigenza di ricapitalizzazione, comunque coperti da somme iscritte a residuo. L'ente ribadisce in adunanza che gli oneri a carico dell'ente per questa società sono coperti da residui iscritti in bilancio, salvo la cifra di circa 400-500 mila euro. Su tali contabilizzazioni si rinvia a quanto esposto nel paragrafo pertinente: occorre, comunque, evidenziare che dei residui già accantonati si è tenuto conto ai fini del calcolo dei debiti fuori bilancio delle società partecipate (cfr. pag. 21 della relazione dell'organo di revisione n. prot. 6866 dell' 8 settembre 2015), ove si rappresenta come a fronte di debiti complessivi per € 6.668.963,85 euro (di cui 2,7 per Servizi per Modica s.r.l. e 3,9 per Modica Multiservizi in liquidazione s.r.l.) il preconsuntivo 2014 espone poste passive per € 2.125.658,49 (di cui € 301.852,23 in conto residui ed € 1.823.806,26 in conto competenza).



Permangono, infine, numerose lacune a livello informativo. A parte quanto sopra riferito, non è stato fornito adeguato riscontro alla richiesta di relazionare in ordine alla coerenza del Piano di riequilibrio con il Piano di razionalizzazione degli organismi societari (l'ente informa solo dell'avvenuta adozione di tale documento con deliberazione di Giunta municipale n. 69/2015). L'organo di revisione riferisce che non risulta che l'ente abbia effettuato alcuna razionalizzazione degli assets societari e per il resto non fornisce informazioni circa la coerenza 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 (limitandosi a richiamare il generico invito alla riorganizzazione dei servizi pubblici e dei contratti di servizio, formulato in occasione dell'elaborazione del Piano e della rimodulazione). L'organo di revisione riferisce pure che non sono state prodotte certificazioni in ordine ai rapporti debito/credito reciproci con gli organismi partecipati. Su quest'ultimo punto si rinvia, invece, a quanto già accertato (cfr. paragrafo 6) con riferimento alle attestazioni ufficiali provenienti dai collegi sindacali delle due società Modica Multiservizi e di Servizi per Modica sia pure in presenza di talune divergenze (in particolare in ordine al debito del Comune nei confronti di Modica Multiservizi) ed in mancanza dell'asseverazione del medesimo organo di revisione del Comune. Al riguardo si rammenta che l'art. 77, comma 1, lettera e) del d.lgs. 118/2011 come modificato dal d.lgs. 126/2014 nell'abrogare l'art. 6, comma 4, del d.l. 95/2012, ne fa salva l'applicazione ai fini della rendicontazione dell'esercizio 2014. Inoltre, l'art. 11, co. 6, del d.lgs. n. 118/2011 impone di dare evidenza nella "relazione sulla gestione allegata al rendiconto", quale "documento illustrativo della gestione dell'ente, nonché dei fatti di rilievo verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio e di ogni eventuale informazione utile ad una migliore comprensione dei dati contabili", anche (lett. j) agli "esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie"

c) RISPARMI DI SPESA. L'ente evidenzia l'importanza delle misure di monitoraggio delle spese di funzionamento (spese generali per utenze, energia, telefonia, carta, ecc.) e di quelli derivanti dalla riorganizzazione dei servizi, anche attraverso il migliore utilizzo delle tecnologie informatiche. Riferisce sinteticamente di taluni risultati conseguiti nel 2014: la riduzione del 50% delle spese postali (da 80.000 euro del 2013 a 40.000 euro) grazie all'utilizzo della PEC; la razionalizzazione dell'autoparco comunale con un risparmio di circa 81.000 euro rispetto alla previsioni; l'avvio di lavori per l'efficientamento energetico degli edifici comunali, ottenendo finanziamenti per circa 210 mila euro.



Mancano dati di effettivo riscontro rispetto alla tabella sopra riportata. L'ente riferisce, comunque, sia pure genericamente che i risparmi di spesa derivano da processi organizzativi già posti in essere nel 2014 ma i cui effetti saranno tangibili solo a piano di riequilibrio avanzato che gli organi preposti avranno l'obbligo di asseverare

9. SOSTENIBILITA' FINANZIARIA. ANTICIPAZIONI DI LIQUIDITÀ EX D.L. N. 35/2013 ED ANTICIPAZIONI DI TESORERIA.

9.1. Premessa. Com'è noto, l'equilibrio di cassa è un punto focale degli equilibri di bilancio, valorizzato dalle ultime novità normative che, qui si richiamano in estrema sintesi, stante l'importanza di questo profilo ai fini del giudizio di attendibilità e congruità del Piano di riequilibrio. In particolare, la legge rinforzata 24 dicembre 2012, n. 243 recante "*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*" alla quale il novellato art. 81, ultimo comma, della Cost. ha riservato il potere di stabilire le norme fondamentali ed i criteri volti ad assicurare l'equilibrio tra entrate e spese dei bilanci e la sostenibilità del debito del complesso delle pubbliche amministrazioni sulla base dei principi fissati dall'art. 5 della medesima legge costituzionale n. 1/2012, contiene nell'art. 9 una definizione di equilibri di bilancio del tutto improntata ad un'equiparazione degli equilibri di competenza e di cassa, per cui solo quando entrambi i saldi annuali tra entrate e spese finali, sia complessivo che di parte corrente, non sono negativi, il bilancio può definirsi in equilibrio.

Il riscritto art. 147 del TUEL impone al sistema di controllo interno di garantire il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa.

L'allegato 1 del D.lgs. 23 giugno 2011, n. 118, nel definire i principi contabili generali o postulati validi per tutte le amministrazioni pubbliche ai sensi dell'art. 3, prevede al n. 15 il principio dell'equilibrio di bilancio, nel quale viene espressamente contemplato il pareggio di cassa come componente del pareggio finanziario alla stessa stregua del pareggio di competenza, da mantenere non solo nella fase previsionale, ma anche in quella di gestione e rendicontazione. La stessa armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D.lgs. 118/2011 in procinto di entrare a regime anche per gli enti locali comporta l'avvicinamento della competenza alla cassa.

È noto come anche la costruzione dello stato di dissesto finanziario si incentra anche sulla cassa con il presupposto dell'insolvenza, che è dato dall'incapacità dell'ente di assolvere ai crediti certi, liquidi ed esigibili di terzi con le disponibilità di cassa del triennio a venire (giusta il riferimento agli artt. 193 e 194 del TUEL).



Ciò posto, si deve rammentare come la situazione incontrovertibile di illiquidità in cui le casse dell'ente versano è stato, come si è anticipato, una delle principali ragioni di crisi strutturale in grado di provocare il dissesto; condizione di crisi che, sulla scorta degli accertamenti della Sezione già nell'esercizio 2012 (cfr. la deliberazione n. 354/2012/PRSP in cui la Sezione accerta che la crisi di liquidità si tramuta in uno stato neppure latente di insolvenza) e precedenti, ha indotto l'ente ad attivare la procedura di riequilibrio.

Orbene, il Piano di riequilibrio del Comune di Modica non dedica alle prospettive di cassa i necessari approfondimenti. Manca, in particolare, una delle principali tabelle, "flussi di cassa", che al suo interno dovrebbe contemplare e determinare, per ciascun anno del decennio, le previsioni di incasso e pagamento di voci di attività e di passività.

Neppure la relazione ministeriale, cui la legge demanda l'analisi, ha indagato tale fondamentale profilo, limitandosi a laconiche espressioni circa il costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria da parte dell'ente negli anni precedenti.

9.2. Le anticipazioni dalla Cassa Depositi e Prestiti. Problematiche. Riflessi sugli equilibri di cassa e sulla sostenibilità del Piano.

Dalla documentazione agli atti risulta che l'ente abbia richiesto e ottenuto negli anni 2013 e 2014 anticipazioni di tesoreria ai sensi del d.l. n. 35/2013, per un totale di € 64.465.155,38.

Nel solo esercizio 2013, a fronte di un'anticipazione erogata in due tranches per la somma complessiva di € 40.290.392,82 (contratto n. rep. 533 del 22 maggio 2013; prima tranche erogata il 31 maggio 2013 e seconda il 6 novembre 2013), l'ente ha estinto debiti al 31.12.2013 pari a € 30.823.546,96 (cfr. informazioni fornite in sede di risposta istruttoria al consuntivo 2013).

Nel parere dell'organo di revisione sull'ultima versione del Piano di riequilibrio (cfr. allegato alla deliberazione consiliare n. 86/2014) si riferisce che nella contabilizzazione della quota annuale di ripiano previsto, per l'intero periodo di durata del Piano, è stata appostata la quota di rimborso dell'anticipazione come da piano di ammortamento allegato al contratto di anticipazione.

La Sezione, con l'ordinanza istruttoria dell' 11 agosto 2015, ha ritenuto di approfondire taluni rilevanti aspetti di seguito riportati, disponendone l'acquisizione a cura dell'organo di revisione:

- illustrare l'impatto sui futuri bilanci degli oneri restitutori (interessi e capitale) derivanti dalle anticipazioni ricevute, in base ai piani di ammortamento sottoscritti. Evidenziare se l'ente ha provveduto al pagamento delle rate di rimborso già in scadenza;

- acquisire chiarimenti sull'esatta quantificazione delle somme effettivamente utilizzate al 31.12.2013 e al 31.12.2014 per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili indicando



altresi la suddivisione secondo la natura del debito (di parte corrente o di parte capitale) nonché il criterio utilizzato per la scelta dell'ordine cronologico con cui eseguire i pagamenti, atteso che questi sembrano non avere rispettato il criterio della vetustà;

- chiarire le ragioni che hanno impedito l'integrale utilizzazione delle somme erogate nel 2013 per l'estinzione dei debiti entro il 31.12.2013 cui erano destinate, e, conseguentemente, chiarire l'impiego delle somme non utilizzate (una differenza pari a circa 10 milioni di euro) e la mancata conciliazione con le giacenze di cassa a fine esercizio;

- in merito alle croniche tensioni di liquidità che hanno determinato il costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria, non estinte a fine esercizio, acquisire aggiornamenti sulla situazione di cassa al 31/12/2014, sull'utilizzo e sulla consistenza delle anticipazioni di cassa e delle entrate a destinazione specifica da ricostituire per cassa (art. 243 bis, comma 8, lett. e), nonché aggiornamenti circa la sussistenza di creditori pignorati, mandati sospesi e, in generale, sullo stato del contenzioso che può avere conseguenze sulla situazione di cassa.

- Qualora emerga l'esistenza di anticipazioni di cassa non restituite a fine esercizio, ovvero di entrate a destinazione specifica da ricostituire, specificare con quali modalità e con quale tempistica s'intenda ricostituirle;

- relazionare in ordine agli oneri complessivamente derivanti dall'evoluzione dell'indebitamento dell'ente (cfr. ad esempio quanto riferito nella deliberazione n.354/2012/PRSP in ordine alle future ricadute dalla rinegoziazione dei mutui con la Cassa depositi e prestiti che graveranno per la durata del Piano di riequilibrio ed anche oltre, in misura preponderante dal 2020 in poi).

Con riferimento alle anticipazioni complessivamente ottenute dalla Cassa depositi e prestiti ai sensi del dl 35/2013 pari a 64.463.362 erogate in tre tranches di cui due nel 2013 per 40.290.392,82 e una nel 2014 per 24.173.227,18 (contratto del 3 luglio 2014, posizione n. 4396), l'Ente trasmette i piani di ammortamento dai quali è possibile individuare le date e l'importo da restituire in ciascun esercizio finanziario distinto tra quota capitale e quota interessi. Per rendersi conto dell'impatto sul bilancio degli oneri legati alla restituzione delle somme si riportano a titolo esemplificativo le rate degli anni 2014, 2015 e 2016, dopo il quale la spesa rimane costante.

Tabella 20

Anno	Quota Capitale	Quota Interessi	Totale
2014	424.938,81	665.194,39	1.090.133,2
2015	1.540.017,9	1.826.671,4	3.366.689,3
2016	1.517.485,8	1.849.203,5	3.366.689,3

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati trasmessi dall'ente



Complessivamente, gli oneri per interessi ammontano a 32.038.207,20 euro e, come anticipato risulterebbero inseriti nel Piano, unitamente agli oneri per la parte capitale.

L'Ente trasmette inoltre l'elenco dei mandati (per il pagamento dei debiti di cui al dl 35/2013) emessi negli esercizi 2013 e 2014 indicando tra l'altro la data del mandato, il beneficiario, l'importo e l'anno di impegno della spesa. Dal totale riportato in calce agli elenchi si rileva l'importo che complessivamente l'Ente ha provveduto a pagare in ciascun esercizio che ai fini di una maggiore comprensibilità si riportano nella tabella sottostante

Tabella 21

Anno	Importo
2013	31.305.379,14
2014	11.275.127,65
2015*	620.236,09
Totale	43.200.742,88

* Di cui al conto vincolato dedicato alle anticipazioni ex dl 35/2013 n.18

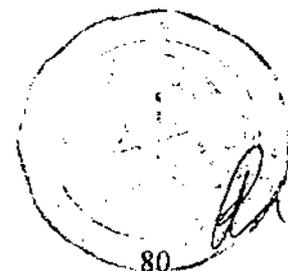
E' possibile notare come a fronte di anticipazioni già concesse di € 64.463.362 (sulla scorta dei debiti pregressi all'uopo ufficialmente censiti dall'ente) siano stati effettuati pagamenti per € 43.200.742,88, mancandone all'appello, ad oggi, € 21.262.619,12. Tali cifre in parte differiscono da quanto indicato nella medesima relazione dell'ente (nota n. prot 40066 del 7 settembre 2015, prot. Cdc 6855 dell'8 settembre 2015, pag. 13) in cui si precisa che gli importi pagati ammontano a € 43.536.858,88 e la differenza da pagare a € 20.926.761,12.

Con riferimento a tale somme incassate ma non spese si riportano le seguenti considerazioni:

- Con riferimento al conto vincolato n. 18 utilizzato per i pagamenti effettuati nel 2015 si rileva (pag. 7 della relazione del collegio dei revisori) come dall'esame dei sottoconti accessi presso la banca tesoriere risultano fondi vincolati al 31.12.2014 per € 22.505.925,16 per la ricostituzione dei quali non risultano utilizzati fondi liberi (dunque, non ricostituiti).
- Sempre dalla relazione trasmessa dai revisori (acquisita al prot. n. 6866 dell'08.09.2015, e precisamente a pag. 22), il collegio quantifica, sulla base dei reports dei mandati informatici della banca tesoriere, relativamente al sottoconto dedicato n. 18, gli importi dei mandati per un importo complessivo pari a euro 43.574.925,90 (parzialmente difforme dalla tabella sopra riportata dall'ente) così distinto per anni:

Tabella 22

Anno	Importo
2013	30.823.547,06
2014	11.254.808,37
2015	1.496.570,47
Totale	43.574.925,90



- Il collegio dei revisori rileva che le somme, entrate a destinazione vincolata, non utilizzate per il pagamento di debiti certi pregressi, ammonta complessivamente a euro 20.888.694,72;
- La Cassa DD.PP. ne ha richiesto la restituzione per l'importo di euro 12.834.539,52 relativi ai debiti nei confronti del Comune di Scicli, dell'ATO Ambiente di Ragusa, dell'ASI, dell'ASP non ancora riconosciuti alla data del 03.07.2014 (considerato che il debito Enel risultava a quella data già riconosciuto). In particolare, con nota n. U 2040559/15 del 18.08.2015 la Cassa depositi e prestiti risponde alla nota dell'Ente prot. n. 18441 del 30.04.2015 rappresentando che in conformità alle direttive fornite dal Mef (che prescrivono la possibilità di utilizzare l'anticipazione di liquidità per i soli debiti fuori bilancio già riconosciuti, individuando allo scopo le occorrenti coperture diverse dalle anticipazioni concesse e ciò indipendentemente dal loro inserimento nel piano e dall'avvenuta approvazione dello stesso da parte della corte dei conti) il Comune avrebbe dovuto effettuare, in corrispondenza della data di scadenza della prima rata di ammortamento (31.05.2015) dell'ulteriore prestito di € 24.173.227,18 (erogato per fronteggiare anche una parte dei debiti fuori bilancio ricompresi nel Piano di riequilibrio finanziario quantificati dall'Ente per un totale di € 13.834.539,52), il rimborso anticipato parziale per l'importo complessivo dei debiti non riconosciuti alla data (03.07.2014) in cui è stato stipulato il contratto di anticipazione, ai sensi dell'articolo 7 del contratto di anticipazione (che tratta del rimborso anticipato volontario dell'anticipazione). Ancora in prossimità dell'adunanza l'ente non solo non aveva provveduto a quanto imposto dal legislatore e ai solleciti della Cassa Depositi e Prestiti ma senza fornire dati certi (cfr. nota n. prot. 41051 dell' 11 settembre 2015 a firma del responsabile del servizio finanziario, all. 5 alla memoria n. prot.) riferiva genericamente che, a fronte di tale irregolare, *"ad oggi sono stati interpellati i creditori i quali sono stati in buona parte silenti e quelli pagati sono inferiori rispetto al potenziale contenuto nell'elenco. Il Comune di Modica, tuttavia, sta svolgendo una scrupolosa analisi e ricerca di creditori inseriti nell'elenco al fine di poter utilizzare nel più breve tempo possibile tale erogazione. In mancanza di questa verifica e di riscontro dei creditori certi si provvederà a restituire la somma non utilizzata"*.

Come risultante dalla determinazione del responsabile del servizio finanziario n. 708 del 24.03.2015 (all. 2 della documentazione prodotta in data 15 settembre 2015, prot. n. Cdc 7150) **l'importo della cassa vincolata al 1.1.2015 è pari a euro 22.505.925,16 di cui ben 21.747.782,9 relativi all'anticipazione ai sensi del DL. 35/2013 non** utilizzata a fronte delle problematiche sopra riportate.

Siffatte problematiche, come anticipato, non sono considerate nel Piano di riequilibrio, essendo in parte sopravvenute e in parte ampiamente trascurate.



È tuttavia evidente come l'onere di ricostituzione dei fondi vincolati per importi così importanti - in disparte il giudizio sull'irregolare utilizzo dell'istituto contabile che viene in rilievo e sulla impropria tenuta delle relative scritture - incida negativamente sugli equilibri di cassa ed esponga l'ente a possibili ricadute in termini di insolvenza e della sostenibilità del Piano medesimo.

L'ente deduce che al 31.12.2014 la cassa registra un saldo positivo di oltre 11 milioni di euro e che, pertanto, lo scoperto è pari (solo) a circa 12 milioni di euro, cifra che rientrerebbe nei limiti massimi dell'anticipazione di tesoreria. Pertanto ritiene che, in ogni caso, la situazione finanziaria dell'ente è tale da rendere sostenibile gli impegni di bilancio e del Piano di riequilibrio. Al riguardo riferisce in adunanza che le recenti scadenze relative al pagamento della prima tranche della transazione con il Comune di Scicli (1,2 milioni di euro al 30 settembre 2015) e quelli con l'ATO (5 milioni di euro) sono stati assolti (la prima completamente, mentre la seconda, secondo quanto responsabilmente dichiarato in adunanza, è in fase di pagamento che sarà completato entro il mese di ottobre).

Sul punto è necessario formulare alcune fondamentali precisazioni.

Innanzitutto, contrariamente a quanto rappresentato dall'organo di revisione, sarebbe improprio, per il solo fatto che la Cassa Depositi e Prestiti ne abbia chiesto la restituzione, imputare tale cifra ad ulteriore disavanzo da ripianare.

Ove infatti l'istituto sia stato correttamente inteso dall'ente e non potrebbe essere diversamente (su tale aspetto l'organo di revisione è tenuto alla più attenta vigilanza), l'anticipazione di liquidità non è una fonte di copertura delle obbligazioni ma una mera anticipazione per cassa rispetto a effettive risorse tratte dalle proprie capacità di bilancio costituenti la copertura degli impegni ("anticipazione di liquidità finalizzata a ricostruire le risorse di cassa necessarie al pagamento di spese già finanziate" [...], onde consentire "di superare l'emergenza dei pagamenti dei debiti pregressi e si concretizza nella mera sostituzione dei soggetti creditori dell'Ente (il MEF in luogo degli originari creditori)," cfr. deliberazione della Corte dei conti sez. Autonomie n. 19/2014). Di qui l'individuazione *«dell'obbligo di sterilizzare l'anticipazione, affinché la stessa da strumento di flessibilizzazione della cassa non diventi anomalo mezzo di copertura di nuove spese e di riduzione del disavanzo con modalità contrarie agli artt. 81 e 119, sesto comma, Cost.»* (C. cost. n. 181/2015).

Pertanto, ciò che rileva, ai fini della creazione di un eventuale disavanzo non è tanto la circostanza che l'anticipazione debba essere restituita (venendo meno la liquidità necessaria a pagare i debiti non viene meno la fonte di copertura delle corrispondente spese) ma piuttosto la corretta contabilizzata in entrata e uscita; se si verifica quest'ultima evenienza, la restituzione delle somme indebitamente percepite non incrementa il disavanzo, come correttamente osservato ed assicurato dall'ente. Nel caso di specie, ferma restando ogni



più pertinente verifica in sede di controllo finanziario ex art. 148 bis TUEL e l'effettuazione dei controlli demandati all'organo di revisione in sede di approvazione del rendiconto 2014, si può ritenere che, ai fini del risultato di amministrazione generato a fine esercizio la cassa positiva prodotta dalla riscossione delle somme erogate dalla Cassa Depositi e Prestiti, almeno nel 2013, appare neutralizzata dall'avvenuto impegno in uscita (Tit. III) e dalla conseguente iscrizione a residuo passivo di un importo corrispondente. Pertanto, l'entrata del titolo V che viene meno è compensata dalla riduzione di pari importo del residuo passivo. Quindi non vi sarebbe un nuovo "disavanzo" da ripianare.

Solo ove così non fosse stato (ove ad esempio l'ente non avesse impegnato la spesa del titolo III, generando un'impropria economia, e, di seguito, non avesse creato un fondo vincolato a valere sul risultato di amministrazione) si sarebbe potuto concludere che l'onere di restituzione delle somme impropriamente erogate dalla Cassa Depositi e Prestiti generi un vero e proprio "buco di bilancio". Ma di tale irregolarità non vi è traccia nella relazione dell'organo di revisione

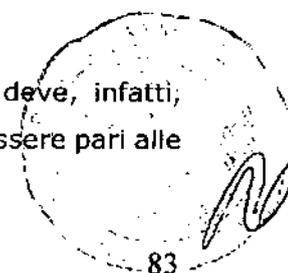
Ciò posto, neppure può dirsi che il fenomeno non rilevi ai fini del presente giudizio o che la rilevanza si esaurisca nei limiti asseriti dall'ente (onere di restituzione che può essere agevolmente affrontato utilizzando il fondo cassa e le ordinarie anticipazioni). Deve, infatti, evidenziarsi, innanzitutto, come il venir meno di tali disponibilità liquide genera inevitabilmente tensioni di cassa, rendendo ancor più problematica la capacità dell'ente di fronteggiare le obbligazioni assunte, in presenza peraltro di dati poco confortanti sulla velocità di riscossione delle entrate dell'ente e, prima ancora, di una scarsa attendibilità delle previsioni di entrata.

E gli equilibri di cassa, come premesso, rappresentano il punto focale degli equilibri dell'ente e della sostenibilità del Piano di riequilibrio.

Ad oggi, l'ente (dopo avere per anni utilizzato anticipazioni di tesoreria nella misura massima consentita non restituite a fine esercizio), ha dimostrato di non potere prescindere dall'utilizzo per cassa di cospicue entrate a destinazione vincolata. La mole delle stesse, oltre 22,5 milioni di euro, non lascia dubbi sulle conseguenze, in termini di seria crisi di cassa, che si avranno allorché l'ente adempia, come avrebbe già dovuto fare, agli obblighi di ricostituzione.

Peraltro, occorre notare che all'onere di ricostituzione, per mezzo delle prime entrate introitate dall'ente, si aggiunge il diverso ed ulteriore onere restitutorio delle somme indebitamente percepite dalla Cassa Depositi e Prestiti; ciò significa che la scopertura di cassa è ben più grave di quella rappresentata dall'ente.

Come già osservato dalla Sezione con riferimento al rendiconto 2013, si deve, infatti, evidenziare che l'ammontare teorico delle giacenze di cassa avrebbe dovuto essere pari alle



somme a destinazione vincolata (non ricostituite) pari a circa 10 milioni di euro (differenza tra somme ricevute dalla Cassa e somme effettivamente utilizzate per i pagamenti). L'analisi del prospetto 1.2 (Flussi di cassa) del questionario relativo al rendiconto 2013 evidenzia un fondo cassa a fine esercizio di appena 267.171,28 euro. La Sezione ha accertato come *"a determinare tale dato, peraltro assai esiguo, contribuiscono due rilevanti circostanze, che non possono essere trascurate nell'ambito dell'analisi degli andamenti di cassa poiché evidenziano come l'ammontare teorico delle giacenze di cassa avrebbe dovuto essere ben più consistenti e corroborano il giudizio assai negativo in ordine allo stato proclamato di crisi di liquidità: la mancata restituzione dell'anticipazioni di tesoreria di € 2.830.869,93 euro ed il mancato utilizzo, per le finalità proprie e vincolate, di una parte consistente dell'anticipazione di liquidità erogata dalla Cassa Depositi e Prestiti. Si tratta di un flusso di cassa pari a 40.290.392,82 euro (allocata al Tit. V, cat. 3) che in uscita è stato utilizzato, al 31.12.2013, solo per 30.823.547,06. Ciò significa che l'ammontare teorico delle giacenze di cassa avrebbe dovuto essere pari a circa 13,3 milioni di euro e che l'ente ha, di fatto, una "cassa negativa" poiché l'esiguo ammontare della cassa effettiva al 31.12.2013 è notevolmente distante (oltre 13 milioni di euro) dall'importo che teoricamente dovrebbe giacervi"*.

"È allora evidente che il saldo delle somme vincolate (reversali con vincolo – mandati con vincolo), non essendo stato impiegato per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi cui era destinato, è stato utilizzato (unitamente all'anticipazione di tesoreria non ricostituita) per far fronte alle ordinarie obbligazioni dell'ente", lasciando peraltro in giacenza i pagamenti relativi a debiti già scaduti, certi liquidi ed esigibili.

Tale situazione di estrema difficoltà può dirsi consolidata nel tempo sia con riferimento al passato sia, ciò che rileva in questa sede, con riferimento alle acquisizioni istruttorie relative al 2014. Passando al successivo esercizio, infatti, la misura della giacenza di cassa teorica (o meglio sarebbe a dire "effettiva" e corretta ove l'ente avesse provveduto a ricostituire i fondi vincolati) al 31.12.2014 è parimenti critica: l'ente ha, di fatto, una "cassa negativa" poiché il pur cospicuo ammontare della cassa registrata al 31.12.2014 (11 milioni di euro), lungi dal rappresentare un effettivo miglioramento delle riscossioni rispetto al 2013, si spiega interamente con il mancato impiego delle somme incassate nell'esercizio a titolo di anticipazione di liquidità (ulteriore quota di 24 milioni di euro). Tale giacenza di cassa non sarebbe neppure sufficiente a coprire le somme da rendere alla Cassa depositi e prestiti (oltre 12,8 milioni di euro) e, al netto di tale operazione che porterebbe comunque già a un saldo negativo, è notevolmente distante dall'importo che teoricamente dovrebbe giacervi ove si aggiungessero le liquidità utilizzate per scopi diversi da quelli per cui erano stati erogati (22,5 milioni da ricostituire).



Questo, però, non esaurisce di per sé la misura dello squilibrio. La verifica della reale situazione di cassa e del livello di insostenibilità delle relative, comunque innegabili, tensioni deve passare attraverso la misura delle giacenze di cassa al 31.12.2014 (11.554.880,67) al netto della virtuale ricostituzione dei fondi vincolati (-22.505.925,16) utilizzati per spese correnti in termini di cassa; ne consegue un saldo negativo di 10.951.044,49, come calcola l'ente. Ma a questo punto, il dato, di per sé neutro ancorché già significativo di una carenza certa di liquidità, sarebbe idoneo a misurare l'effettivo squilibrio di cassa solo ove l'ente non debba ancora scontare un arretrato di debiti già scaduti (e quindi che lo stesso avrebbe già dovuto pagare al 31.12). Occorre, pertanto, detrarre dalla cassa virtuale già negativa per circa 11 milioni di euro l'ammontare dei crediti certi liquidi ed esigibili al 31.12.2014 per rendersi conto dello squilibrio effettivo e della reale crisi di liquidità che investe l'ente.

Diversamente opinando si consente all'ente di lucrare, anche in termini di rappresentazione contabile, dal proprio inadempimento (si pensi, d'atra parte alla posizione certamente preferibile di un ente con un fondo cassa negativo di pari importo che, al contrario, sia stato determinato proprio dal tempestivo pagamento di tutti i debiti scaduti ed esigibili a quella data).

Pertanto l'esposizione negativa in termini di squilibrio di cassa dell'ente è pari alla somma di 10.951.044 euro (cassa negativa virtuale) con l'ulteriore somme necessarie a fronteggiare i debiti già scaduti ed esigibili al 31 dicembre 2014.

In definitiva, da un punto di vista della situazione di cassa, si può appurare che l'ente non sarebbe stato teoricamente in grado - né al 31 dicembre 2013 né al 31 dicembre 2014 - di fronteggiare le esigenze di pagamento dei debiti già scaduti, liquidi ed esigibili, con le anticipazioni di tesoreria concedibili.

Poiché la crisi di liquidità va valutata con riferimento al triennio, la Sezione, pur potendo affermare, sin d'ora e con sufficiente grado di certezza, l'irreversibilità della crisi di liquidità, ritiene che se all'esito delle verifiche disposte con la presente deliberazione dovesse emergere analogha condizione al 31.12.2015, l'ente dovrà certamente dichiarare il dissesto finanziario inverandosi il presupposto dell'insolvenza.

Ciò detto ai fini dell'entità della crisi di liquidità occorre anche segnalare la grave irregolarità contabile perpetrata dall'ente.

Pur mancando un sistema di corretta contabilizzazione e monitoraggio dell'utilizzo per cassa delle entrate a destinazione vincolata (si rammenta, al riguardo, sia pure incidentalmente che a decorrere dal 1 gennaio 2015 la contabilizzazione nelle scritture finanziarie dei movimenti di utilizzo e reintegro delle somme vincolate di cui all'art. 180, comma 3, lett. d) del TUEL) è evidente come il saldo delle somme vincolate (reversali con vincolo-

mandati con vincolo), in gran parte relative alle anticipazioni di liquidità della Cassa Depositi e Prestiti, non essendo stato impiegato per il tempestivo pagamento dei debiti pregressi cui era destinato o per le residue destinazioni, è stato utilizzato per far fronte alle ordinarie obbligazioni dell'ente (o comunque ad obbligazioni diverse da quelle cui erano vincolate). Deve, al riguardo, notarsi che sebbene l'ordinamento consenta come norma generale l'utilizzo per cassa di entrate vincolate, nel caso specifico delle entrate derivanti dalle anticipazioni di liquidità ai sensi del D.L. n. 35/2013, sia la natura di "anticipazione di liquidità" di tale forma di entrata (che è da intendersi in senso "non solo formale ma anche sostanziale") - sia il peculiare "vincolo di scopo" impresso dal legislatore e preordinato al "tempestivo" pagamento dei debiti pregressi della pubblica amministrazione (tempestività che diviene "immediatezza" una volta che le somme sono erogate, stante che l'ente deve rendicontarne l'utilizzo entro 45 giorni) impediscono di poterne fare un uso diverso da quello cui tale peculiare entrata è *ex lege* destinata sia per competenza sia per cassa. Nel caso di specie è innegabile che il vincolo di destinazione non è meramente generico ma assume il carattere della specificità, stante a) la etero-destinazione della spesa, b) il collegamento diretto tra fonte e spesa da effettuare che ovviamente si espleta non tanto a livello di competenza (come avviene ad esempio per i proventi da concessioni edilizie), ma segnatamente a livello di cassa (art. 195 T.U.E.L., cfr. 282/2015/PRSE, Corte dei conti, sez. di controllo Lombardia). Da evidenziare che, nel caso di specie, il vincolo di scopo per cassa è assistito dalla clausola risolutiva espressa di cui all'art. 10, comma 1, lett. b) del contratto-tipo sottoscritto dall'ente (cfr. i due contratti: posizione n. 533 n. prot C.D.P. E 2023760/13 dell' 1.10.2013 e posizione n. 4396 prot. C.D.P. U 2027647/14, trasmessi a seguito dell'ordinanza istruttoria di questa Sezione).

In sostanza, in violazione dei principi definiti dalla sentenza n. 181/2015 della Corte costituzionale il distorto uso delle anticipazioni (sia pure non in ragione di una contabilizzazione di bilancio impropria bensì in forza della violazione della destinazione per cassa al tempestivo pagamento dei debiti pregressi, e della richiesta esorbitante rispetto ai debiti che possedevano i presupposti di avvenuto riconoscimento) ha provocato il duplice effetto negativo: quello di non pagare, da un lato i debiti pregressi - lasciando irrisolta una grave patologia - e, dall'altro, di consentire il pagamento di spese correnti prive di sostenibilità finanziaria (sebbene teoricamente dotate di copertura di bilancio), potendo così continuare a trascurare uno dei fondamentali equilibri del bilancio.

Ciò detto in merito a tale grave irregolarità, si deve rammentare che oltre alla costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria, non restituite a fine esercizio, la Sezione, già con deliberazione n. 354/2012/PRSP, rilevava quale indice della crisi di solvibilità dell'ente la costante produzione di residui passivi di nuova formazione e l'elevato ammontare dei residui passivi maturati per la spesa corrente rispetto ai relativi impegni (parametro di deficitarietà strutturale n. 4): i residui passivi totali, in conto competenza e in conto residui, del titolo I



risultavano, nel 2010, pari a € 53.147.767 e rappresentavano il 112 % dei relativi impegni di spesa corrente (pari allora € 47.400.275), quasi tre volte superiore al valore limite fissato quale parametro di deficitarietà. La crisi è rimasta invariata anche nei successivi esercizi (cfr. le deliberazioni richiamate in premessa con riferimento a controlli finanziari svolti dalla Sezione). Oggi, nonostante le cospicue iniezioni di liquidità di cui l'ente ha beneficiato nell'esercizio 2013 e nel 2014 (in aggiunta pure ad anticipazioni di tesoreria ed in parte senza che vi fossero i requisiti per ottenere l'anticipazione), e nonostante l'irregolare utilizzo per cassa di una parte consistente delle stesse (oltre 21 milioni di euro), permane l'elevato volume di residui passivi complessivi del titolo I per oltre 43 milioni di euro nel 2013, con un'incidenza sugli impegni del titolo I di oltre il 107%, cfr. il relativo parametro di deficitarietà strutturale).

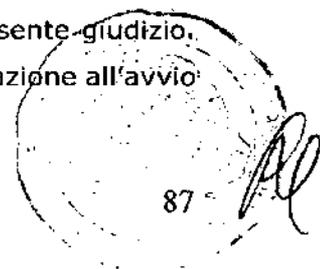
In definitiva, l'utilizzo persistente delle anticipazioni di tesoreria, già evidenziato da tempo nei precedenti esercizi (con costante superamento del relativo parametro di deficitarietà), unitamente all'utilizzo di somme vincolate e all'incapacità di ricostituire le stesse, sono, come anticipato, sintomi evidenti, insieme alla continua produzione di residui passivi e all'incapacità - nonostante l'iniezione di liquidità ottenuta dalla Cassa depositi e Prestiti - di estinguere le relative obbligazioni, di una profonda crisi strutturale di liquidità cui corrisponde un disequilibrio strutturale del bilancio di competenza che, al di là di un apparente pareggio ottenuto grazie ad accertamenti di entrata non del tutto attendibili, non è in grado di assicurare l'equilibrio tra entrate ed uscite.

10. CONCLUSIONI

Preliminarmente si deve rilevare come il tempo intercorso dall'approvazione del Piano alla relazione finale abbia mutato in maniera significativa la situazione di partenza dell'ente.

Sempre in via preliminare si deve rilevare come lo sforzo ricostruttivo operato da questa Sezione si scontra con una situazione contabile assai poco chiara anche in ragione di irregolarità e prassi contrarie ai più consolidati principi contabili che, non essendo ad oggi state corrette (nonostante le reiterate segnalazioni di questa Sezione) determinano una scarsa attendibilità e veridicità dei documenti contabili su cui fondare le proprie valutazioni. A ciò si aggiungono gli scarsi apporti istruttori e la descritta situazione di conflittualità interna all'ente.

Ciò posto, ricapitolando quanto emerso dalla disamina sin qui effettuate e sulla scorta degli esiti dell'ultimo controllo finanziario ex art. 148 bis della Sezione, deve, innanzitutto, evidenziarsi come i **fattori di squilibrio** che hanno dato origine al Piano di riequilibrio restino sostanzialmente immutati e continuano a incombere sull'ente, pregiudicando le prospettive di risanamento nei termini meglio evidenziati nel corso del presente giudizio. Va dato atto che, come affermato dal rappresentante legale dell'ente, la situazione all'avvio



della procedura era disastrosa in termini di opacità dei conti e di deficitarietà del bilancio ma ad oggi non sono ancora percepibili univoci segnali di ripresa. L'asserito miglioramento degli indicatori di deficitarietà strutturale non è effettivo: vero che l'ente, ad oggi, mostra formali miglioramenti negli indici di deficitarietà strutturale ma ciò è dovuto a circostanze e fattori meramente contingenti che neutralizzano la portata di taluni indicatori. In particolare, l'ente continua ad avere tutti e tre gli indicatori (3,4,5) relativi ai residui fuori norma (cfr. supra per un'analisi dettagliata); l'indicatore relativo alla consistenza dei debiti fuori bilancio (parametro 8) appare eluso - in ragione della nuova formulazione del parametro (che fa riferimento al "riconoscimento" anziché alla "formazione" dei debiti fuori bilancio) - dalla prassi, assolutamente contraria ai principi contabili, di autorizzare pagamenti ("regolarizzazioni per cassa") prescindendo dalle procedure di riconoscimento; l'indicatore dei procedimenti esecutivi in rapporto alle spese correnti (parametro 5) sconta il blocco delle procedure ex art. 243 bis, comma 4, del TUEL; il parametro relativo all'esistenza di anticipazioni di tesoreria non rimborsate al termine dell'esercizio (parametro 9) risulta anch'esso solo formalmente rispettato ma può dirsi artificiosamente conseguito grazie all'uso distorto dei fondi vincolati e alle reiterate gravi irregolarità sottese alla mancata ricostituzione dei vincoli.

10.1. Disavanzo. Ciò premesso, venendo al **disavanzo complessivo da risanare (disavanzo di amministrazione e debiti fuori bilancio)**, in via di prima approssimazione, e salvo quanto più approfonditamente si dirà oltre, l'abbattimento in due anni (2013 e 2014), per l'ammontare complessivo di 10 milioni di euro, del disavanzo di amministrazione originario (24 milioni di euro), in linea con le previsioni del Piano, da una parte, e l'estinzione nel medesimo periodo di una quota del debito già iscritto nel Piano, dall'altra, scontano importanti elementi di perplessità derivanti, quanto al primo elemento, dal sottodimensionamento del disavanzo di amministrazione in costanza di problematiche irrisolte (presenza di residui vetusti di dubbia esigibilità, carenze motivazionali nel riaccertamento, irregolarità nella contabilizzazione del fondo svalutazione crediti; cfr. l'analisi sub punto 6, 6.1 e sub punto 8); per quanto riguarda il secondo elemento, dall'emergere di nuove situazioni debitorie da ripianare (1,4 milioni di nuovi debiti) unitamente ai debiti degli organismi partecipati (oltre 4,2 milioni) e a circa 7 milioni di debiti potenziali, tutti elementi da considerare nel Piano ai fini della sostenibilità dello stesso.

Questi rilievi dimostrano pure come, già sotto un profilo metodologico, taluni fondamentali adempimenti propedeutici all'adozione del Piano - che ben avrebbero dovuti essere verificati in sede di istruttoria - sono stati trascurati, minando alla base l'attendibilità stessa delle conseguenti previsioni di risanamento. Ci si riferisce, in particolare, proprio alla puntuale ed esatta ricognizione della massa passiva ed al riaccertamento dei residui attivi e passivi.



Pertanto, il giudizio sul Piano così come rassegnato dalla Commissione per la stabilità finanziaria all'esito della lunga istruttoria si risolverebbe oggi in un inutile esercizio privo di utilità.

D'altra parte, neppure è agevole giudicare sulla scorta del quadro attualizzato e rinnovato alla luce degli elementi fornito dall'ente e dall'organo di revisione dietro sollecitazione di questa Sezione (ordinanza n. 244/2015/PRSP), stante i numerosi profili di perplessità, a livello informativo e metodologico, oltre alle lacune e alle profonde divergenze emerse, tali che le conclusioni cui si perverrebbe sarebbero diametralmente opposte a secondo che si tenga conto di quanto ricostruito dall'ente ovvero di quanto riportato dall'organo di revisione.

Vero è che, sin qui, l'ente assuma di avere rispettato le percentuali di ripiano indicate nel Piano originario, tanto da ridurre il disavanzo da 24 a 14 milioni di euro, e di avere pagato una parte dei debiti, rispettando sostanzialmente le previsioni dello stesso (pur senza procedere al doveroso riconoscimento degli stessi), ma entrambi gli elementi fondamentali che incidono sulla massa passiva suscitano, come detto, rilevanti perplessità.

Per quanto riguarda la **situazione debitoria**, stando all'organo di revisione (cfr. pag. 28 della memoria prot. n. 6866 dell' 8/9/2015) l'ammontare della massa passiva aggiornata è di 56,4 milioni (incrementata di 21,3 milioni rispetto all'originario), - tenendo conto oltre che del disavanzo residuo anche dei debiti fuori bilancio nonché della restituzione dell'anticipazione non dovuta alla cassa Depositi e Prestiti (12,8 milioni), della ricostituzione dei vincoli delle entrate a specifica destinazione (7 milioni di euro), del calcolo dei debiti fuori bilancio. Ciò comporterebbe, conseguentemente, sempre secondo l'organo di revisione un "ripiano annuale" non inferiore a 8,1 milioni circa di "effettivo saldo finanziario di cassa", concludendo nel senso di una necessariamente riformulazione della modifica del Piano in esame basata sulle disponibilità di cassa.

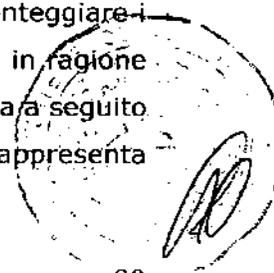
Per l'ente, invece, la massa passiva è di gran lunga inferiore, non dovendosi, innanzitutto, tenere conto degli oneri di ricostituzione dei vincoli delle entrate a specifica destinazione erroneamente calcolate dall'organo di revisione che ha confuso elementi di liquidità con nuovi debiti da coprire. In ogni caso, gli equilibri complessivi del Piano sarebbero comunque garantiti: nel 2013 e 2014 il disavanzo sarebbero stato abbattuto di circa 10 milioni di euro, passando da 24 a 14,2 milioni di euro (rispettando quanto programmato nel Piano di riequilibrio per le prime due annualità); la massa dei debiti fuori bilancio si sarebbe ridotto a 7,4 milioni (comprensivo dei debiti sopravvenuti alla rimodulazione); le passività potenziali - emerse solo a seguito della recente ricognizione imposta dalla Sezione (8,7 milioni) - sarebbero comunque da ridimensionare (scendendo a 6,6 milioni secondo la nota del 15 settembre 2015, e addirittura a 3 milioni di euro secondo il calcolo della memoria

del 7 ottobre 2015), in ragione, da un lato, delle domande riconvenzionali intentate dall'ente (1,7 milioni di euro verso il gestore dei servizi di nettezza urbana e 1,1 milioni verso il Consorzio di Bonifica 8) dall'altro di una percentuale stimata di soccombenza del 40%; talché la massa stimata risultante sarebbe coerente e già coperta dalle originarie previsioni del piano (400.000 euro annui). Quanto ai debiti con le partecipate si confida nella rateizzazione - in 72 o 120 rate - del debito di 3,6 milioni di euro verso la Modica Multiservizi S.r.l. attraverso l'accollo del debito della stessa nei confronti di Riscossione Sicilia s.r.l. (che rappresenta il 90 % dell'ammontare dei debiti). In ogni caso l'ente potrebbe ancora sfruttare i risparmi di spesa derivanti dalla riduzione dell'organico (oltre 6,8 milioni di spesa complessivamente) prudenzialmente non inseriti nel Piano.

Se la **massa debitoria** originaria ammontava a 11 milioni di euro (ancorché in assenza dei necessari atti di riconoscimento che ne conferiscano certezza e degli atti di assenso alla rateizzazione), i recenti approfondimenti cognitivi fanno emergere come, nonostante i pagamenti effettuati in questi due anni, sia pure attraverso anticipazioni e improprie "regolarizzazioni per cassa" (secondo il dato fornito dall'organo di revisione i pagamenti dei debiti originariamente inseriti nel Piano ammontano a 2,9 milioni al 31.12.2014), - pagamenti che dovrebbero già rappresentare un'attuazione del programma di risanamento - l'emersione di nuove posizioni debitorie (1,4 milioni) e le rettifiche operate dall'ente fa sì che restino attualmente da pagare 8,3 milioni di euro (dato fornito nell'ultima memoria all'adunanza del 7 ottobre 2015). A questi si aggiungono le passività potenziale che per la prima volta sono state oggetto di una relazione analitica sul contenzioso svolta dall'avvocatura comunale (solo) a seguito dell'ordinanza istruttoria di questa Sezione. Tale passivo ammonterebbe a 8,7 milioni di euro, che scenderebbero, a 7,4 detratti talune passività già conteggiate tra i debiti fuori bilancio (743 mila euro) e quelli già impegnati (613 mila euro).

Anche assumendo la veridicità, con le dovute riserve, di tale dato è certo che le somme previste nel Piano dal 2015 in poi per l'abbattimento del debito (989.000 per ciascuna annualità dal 2015 al 2018, 986.540 nel 2019, 202.000 nel 2020 e 196.070 nel 2021) complessivamente pari a 5.340.610 euro si dimostrano, allo stato, insufficienti per ripianare i debiti fuori bilancio rimasti ad oggi da pagare (8.3 milioni di debiti) e quelli per le società partecipate (4,2 milioni di euro secondo).

A questi, poi, si aggiungono quelli per le passività potenziali, atteso che per le ragioni riferite prima la cifra di 400.000 euro annui stanziata nel Piano è sufficiente solo a fronteggiare i debiti che, secondo un trend storico consolidato, investono l'ente annualmente in ragione delle soccombenze giudiziarie, mentre la mole di passività potenziali oggi emersa a seguito della ricognizione dettagliata svolta (per la prima volta) dall'avvocatura interna rappresenta



uno *stock* ulteriore che necessità di appositi accantonamenti su nuove risorse di bilancio. Quale sia l'effettivo peso di tale *stock* è elemento di fatto non sufficientemente approfondito stante le riserve prima espresse; certo è che non è convincente l'argomento secondo cui non sarebbe necessario prevedere ed accantonare ulteriori nuove risorse.

Il divario prima registrato tra le residue risorse del Piano (5,3 milioni di euro) e la mole debitoria ad oggi attualizzata (8,3 milioni oltre a 4,2 da partecipate) lascerebbe da solo propendere per un giudizio sfavorevole circa l'attendibilità e la sostenibilità del Piano.

Senonché, a fronte di tale massa passiva debitoria, l'ente riferisce di poter sostenere gli oneri aggiuntivi confidando nei risparmi di spesa attesi dalle misure sul personale (6,8 milioni di euro), ciò che rappresenta il più solido argomento dell'ente a favore di una possibile attenuazione dei fattori di recrudescenza emersi. Tra gli altri fattori di possibile attenuazione delle criticità e delle dimensioni (altrimenti insostenibili) del debito vanno considerati la possibilità di rateizzare i debiti della Multiservizi (che comunque peserebbe per tutta la durata del Piano).

La Sezione, nel riservare serie perplessità alla perentoria affermazione dell'ente circa la sostenibilità del Piano, e pur ritenendo che residui solo un ristretto margine di sostenibilità appena evidenziato (in ragione delle risorse aggiuntive e della possibile rateizzazione dei debiti delle partecipate) ritiene, comunque, che affinché si possa giudicare positivamente tale residua possibilità di coprire il divario è necessario avere contezza, con assoluta certezza, della massa debitoria effettiva, all'esito del riconoscimento dei debiti da parte dell'organo consiliare, nonché della puntuale stima delle probabili passività derivanti dal contenzioso pendente, adempimenti cui l'ente dovrà procedere con immediatezza.

Anche l'altro elemento di base del Piano che contribuisce a definire la massa passiva complessiva, ossia **il disavanzo di amministrazione da ripianare**, presenta elementi di grande incertezza.

In effetti, ove il disavanzo fosse quello ad oggi nei documenti contabili dell'ente ed ove i risultati conseguiti negli ultimi due esercizi fossero esenti da dubbi di attendibilità, l'ente potrebbe validamente sostenere che il ripiano del disavanzo procede secondo la scansione temporale prevista nel Piano, anzi addirittura meglio, e che ad oggi quasi il 40% è già stato abbattuto. Ma così non è.

Il **disavanzo** assume, infatti, dimensioni certamente superiori a quello rappresentato dai documenti contabili dell'ente (prescindendo per il momento dalle conclusioni erronee cui perviene l'organo di revisione nel contabilizzare in esso anche gli oneri di ricostituzione dei vincoli di cassa, di cui si è precisato). Non risulta, infatti, contabilizzato correttamente il

fondo svalutazione crediti (cfr. risultanze sul rendiconto 2013), oltre all'insufficiente determinazione dello stesso, sia nel 2013 sia nel 2014 (cfr. *supra par. 6.1.*). A ciò si aggiungono le voci dubbie (evasione tributarie), i cui accertamenti contribuiscono a determinare il risultato (gli accertamenti per recupero evasione tributaria ammontano a 2,4 milioni di euro nel 2012, 3,8 nel 2013, 3 milioni nel 2014), ancorché nel triennio antecedente l'adozione del Piano (2010-2012) si registrassero riscossioni pari a 0 %.

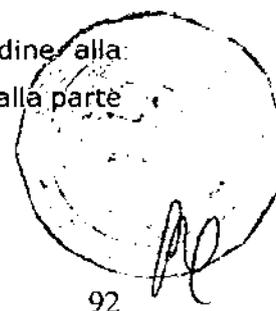
A parte ciò, più in generale, è la mole di residui, e di quelli vetusti in particolare, a inficiare con tutta probabilità l'attendibilità, come ampiamente dimostrato dalle analisi aggiornate compiute dalla Sezione (cfr. *supra par. 6*).

Pertanto gli equilibri previsti nel Piano e le traiettorie di rientro rispetto al disavanzo inizialmente stimato non sono allineati alla reale situazione dell'ente, essendo stata quest'ultima sottostimata per le riferite ragioni.

Anche in tal caso, volendo per scrupolo dar credito a quanto asserito dall'ente, e confermato dall'organo di revisione, in ordine al conseguimento di importanti avanzi della gestione di competenza atti ad abbattere il disavanzo di amministrazione, si può, al più, attendere che l'ente effettui una seria attività di riaccertamento dei residui, anche alla luce del nuovo ordinamento contabile, e, prima ancora, una rideterminazione dei risultati di amministrazione conseguiti (tenendo conto della necessità di contabilizzazione del fondo svalutazione crediti). Solo all'esito di tali riscontri si potrà quantificare l'effettiva situazione del disavanzo e sciogliere le riserve per formulare un giudizio definitivo; in mancanza, l'esito non può che essere negativo stante l'inattendibilità, allo stato, delle corrette rilevazioni dell'ente.

D'altra parte, non può trovare ingresso, per le ragioni esposte, la prospettazione riferita dall'organo di revisione che assommava al disavanzo anche le somme da restituire alla Cassa Depositi e Prestiti a titolo di anticipazioni impropriamente erogate e i fondi da ricostituire per cassa, facendo impropriamente lievitare il disavanzo da ripianare a livelli a quel punto insostenibili. Ciò che, invece, l'organo deve approfondire è, se mai, la corretta contabilizzazione delle stesse nel bilancio 2014 onde evidenziare se le stesse sono state neutralizzate (attraverso l'impegno in uscita delle stesse e l'iscrizione a residuo passivo, ovvero attraverso l'istituzione di apposito fondo vincolato sull'avanzo di amministrazione; cfr. quanto riferito al par. 9).

10.2. Misure di risanamento. Evidenziate le superiori gravi riserve in ordine alla ricognizione della massa passiva del Piano, si deve rilevare quanto segue in ordine alla parte dedicata alle misure di risanamento.

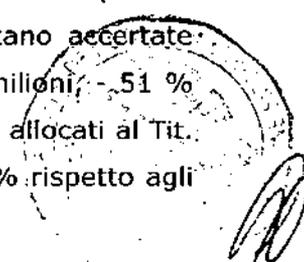
A circular stamp, likely an official seal or signature, is located in the bottom right corner of the page. It contains a handwritten signature in black ink.

Il Piano di riequilibrio del Comune di Modica si rivela poco attendibile anche sul lato delle **previsioni di entrata e spesa**, che, sulla scorta delle misure di risanamento intraprese o auspiccate, dovrebbero garantire il ripiano della massa passiva (come sopra determinata) e degli oneri del debito frattanto assunti (rata per la restituzione delle anticipazioni di liquidità). È sufficiente, a tal proposito, considerare gli scostamenti con riferimento alle previsioni iniziali e a preconsuntivo del 2014 (anno su cui è già possibile proiettare le previsioni del Piano): le entrate correnti (primi tre titoli), previste in 57,9 milioni di euro si attestano a 50,4 milioni (-13 %); le spese correnti (Tit. I più rimborso prestiti allocati al Tit. III), previste in 56,9 milioni si attestano a 46,5 (-18%). Che le previsioni di Piano siano sovradimensionate è dimostrato dal fatto che i dati registrati nel 2014 sono ragionevolmente in linea con il trend del 2013 (49,9 milioni per le entrate e 44,1 per le spese). Tali dati, dimostrano che, comunque, le previsioni *ex ante* del Piano di riequilibrio sono tutt'altro che attendibili.

Non si può, al contempo, non rilevare – salvo riservarsi ogni più approfondita verifica sui dati di consuntivo 2014 ed all'esito delle azioni richieste all'ente ed all'organo di revisione in ordine a una corretta formazione e rappresentazione del bilancio nel rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità (eliminazione di poste di entrate assai dubbie, ricognizione e riconduzione al bilancio di tutte le poste debitorie, ecc.,) - come, ciononostante, l'ente registri un equilibrio complessivo tra poste in entrata e in uscita. E lo stesso organo di revisione corrobora i dati degli ultimi due esercizi, affermando, con riferimento all'evoluzione degli esercizi 2013 e 2014, che "relativamente sia alle entrate sia alle spese si rilevano scostamenti significativi che comunque consentono il raggiungimento dell'equilibrio corrente con conseguimento di avanzo di competenza"; per poi aggiungere, seppure in chiave critica, con riferimento ad una delle voci di spesa più rilevanti che *"la stabilizzazione del personale determina un incremento strutturale della spesa"* e *"la minore spesa è determinata dai pensionamenti ordinari per gli anni 2013 e 2014"*.

Ciò significa che il risparmio di spesa derivante dai prepensionamenti derivanti dalle eccedenza – in disparte il giudizio critico in ordine alla funzionalità della ristrutturazione complessiva (cfr. quanto riferito in sede di controllo sul rendiconto 2013) - può effettivamente rappresentare un ulteriore importante risorsa (6,8 milioni di euro) da utilizzare per la durata del Piano.

Se il confronto viene posto con riferimento alle **riscossioni** si rileva che nel 2014 (dati di preconsuntivo, cfr. pag. 19 della relazione dell'organo di revisione) risultano accertate entrate correnti per 50,4 milioni e riscossioni per meno della metà (24,5 milioni, -51 % rispetto agli accertamenti); per le spese correnti (Tit. I più rimborso prestiti allocati al Tit. III) si hanno impegni per 46,5 milioni di euro e pagamenti per 30,1 (-35 % rispetto agli



impegni). I dati sono in linea con quanto registrato nel 2013 (-56 % per le riscossioni sugli accertamenti e - 35% per i pagamenti rispetto agli incassi). I dati dimostrano una media della velocità di riscossione del 48 % nel triennio 2012-2013 mentre la velocità di pagamento assurge al 60 % di media triennale, nonostante la massiccia iniezione di liquidità. Ancor più esigua e preoccupante è la scarsa capacità di riscossione dei residui (cfr. supra), circostanza che, in considerazione del fatto che tali partite rappresentano una componente assai significativa del bilancio dell'ente, segna un'inevitabile carenza di risorse disponibili, quanto meno in termini di liquidità, per potere validamente fronteggiare le obbligazioni dell'ente e gli oneri connessi al ripiano del disavanzo per tutta la durata del Piano.

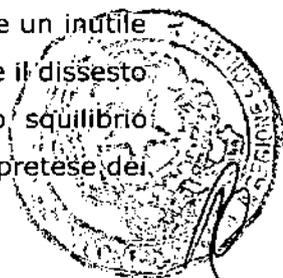
Il problema più urgente ed immediato è, quindi, proprio quello relativo agli equilibri di cassa ed alla sostenibilità finanziaria del Piano, fermo restando che tali aspetti celano più profondi squilibri strutturali di cui si è già ampiamente detto sin dai precedenti controlli finanziari, senza la cui eliminazione ogni soluzione che impatti unicamente sul piano finanziario (anticipazioni di liquidità, artificioso ampliamento delle giacenze di cassa attraverso l'uso distorto di disponibilità vincolate o attraverso il rinvio a successivi esercizi del riconoscimento e del pagamento dei debiti) finiscono unicamente per esacerbare, occultandone la percezione, la crisi in cui versa l'ente.

10.3. La rilevanza degli equilibri finanziari ai fini della sostenibilità del Piano.

Occorre preliminarmente rammentare che come chiarito dalla deliberazione n. 2/AUT/2012/QMIG del 26 gennaio 2012, la situazione di mera illiquidità assume carattere strutturale, ai fini dello stato di dissesto, nella prospettiva triennale e tale rimane nella procedura di riequilibrio. D'altronde, in questo senso va l'approntamento da parte del legislatore dei seguenti appositi strumenti tesi ad un immediato apporto di liquidità o alla rateizzazione del pagamento nel quadro della procedura:

- l'anticipazione di liquidità a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali" ai sensi dell'art. 243-ter del TUEL;
- la possibilità di rateizzare nel periodo di riequilibrio i "soli" debiti fuori bilancio o, se riferibili a spese di investimento, di finanziarli con mutui in deroga ai limiti di cui all'art. 204, 1° comma, del TUEL;
- la possibilità di ricorrere all'anticipazione di liquidità ex art. 1, comma 13, del D.L. n. 35/2013, con obbligo di modifica del piano ai sensi del successivo comma 15.

Senza tali apporti di liquidità il ricorso alla procedura di riequilibrio si rivelerebbe un inutile appesantimento procedurale, molto esposto all'elusione dell'obbligo di dichiarare il dissesto finanziario, che non risolverebbe in buona sostanza l'effetto concreto dello squilibrio strutturale, ovvero sia la carenza di liquidità e il mancato soddisfacimento delle pretese dei



creditori dell'ente (cfr. deliberazione della Corte dei conti, Sez. riunite in speciale composizione n. 34/2014/EL). Perciò – prosegue la citata deliberazione – *“la pianificazione dell'estinzione della massa debitoria e del riequilibrio della cassa nel triennio in base alle risorse messe a disposizione a seguito del ricorso alla procedura appare un requisito del piano di riequilibrio, sulla congruenza del quale occorre l'espressione di un giudizio da parte della “filiera” del controllo interessata dalla procedura, Organo di revisione economico-finanziaria, Commissione, Sezione regionale di controllo.”*

Ciò posto, fermo restando l'incontrovertibile dato circa la pesante e strutturale crisi di liquidità dell'ente che ormai si protrae da anni, occorre capire se gli apporti di liquidità che hanno accompagnato l'avvio della procedura di riequilibrio e le misure adottate dall'ente sul fronte dell'incremento delle risorse in entrata possano attenuare la crisi e dischiudere valide prospettive di risanamento. La disamina della Sezione sopra riferita (punto 9) lascia realisticamente propendere per una risposta non positiva.

L'ente, tuttavia, sembra fermamente convinto del contrario ed afferma che: *“Nella relazione dei revisori i fondi vincolati da ricostituire, a loro dire, ammonterebbero ad € 22.505.925,16 pari al loro intero ammontare. L'importo indicato dal Collegio dei revisori è completamente errato e non tiene conto delle giacenze di cassa pari ad € 11.554.880.67. L'importo dei fondi vincolati da ricostituire è pertanto pari alla differenza di € 10.951.044,49, ben sotto al limite di utilizzo dell'anticipazione di tesoreria. Del resto, prosegue l'Ente, ci si rende conto che i flussi di cassa in entrata vanno incrementati al fine di sostenere e rendere compatibili i flussi di cassa in uscita, ma proprio per tale motivo sono state approntate una serie di misure volte al recupero della liquidità necessaria a far fronte ai debiti dell'Ente (quali la possibilità di rateizzare i tributi non pagati che frutterà alle casse dell'Ente oltre 5.000.000 euro e l'attivazione delle procedure di riscossione coattiva)”.*

L'ente, in adunanza, ha, pure riferito di riuscire a far fronte alle proprie obbligazioni; in particolare, ha recentemente provveduto a pagare le prime rate della transazione del debito con il Comune di Scicli e con l'ATO. È però evidente che tale capacità deriva dalla circostanza di un utilizzo per cassa di somme che dovrebbero essere utilizzate ad altri fini o già restituite alla Cassa Depositi e Prestiti (cfr. supra sub punto 9).

A fronte di tali deduzioni, è già stato rilevato, inoltre, come le affermazioni relative all'incremento delle riscossioni appaiono, allo stato, un mero auspicio, non giustificato dai risultati conseguiti nel 2013 e nel 2014, stante che l'incremento di entrate è assolutamente sganciata da evidenze empiriche circa il più recente *trend* storico e da analisi che, sotto il profilo metodologico, possano suffragarne l'attendibilità o anche l'auspicata evoluzione per gli esercizi futuri interessato dal Piano (2013-2021). Non è sufficiente, infatti, affermare che la rateizzazione dei tributi frutterà 5 milioni di euro, senza motivarne le stime del gettito

atteso, o, ancor più genericamente, che le misure quali l'indizione di una gara per il supporto all'attività di riscossione interna, le direttive per potenziare la riscossione coattiva e le altre sopra rammentate (pur prendendo atto degli sforzi profusi per rimediare a una risalente situazione di ritardi e inefficienze sistematiche) o il contenzioso con Riscossione Sicilia consentirà all'ente di recuperare i flussi di cassa necessari a ricostituire i fondi vincolati e le anticipazioni di cassa utilizzate

Pertanto, attualmente si può ritenere che l'ammontare delle disponibilità di cassa difficilmente sarebbe sostenibile e, con ogni probabilità, neppure sarà sufficiente il ricorso alle anticipazioni di tesoreria nella misura massima consentita, attesa la necessità, una volta ricostituiti i fondi vincolati, di procedere tempestivamente al pagamento dei debiti liquidi ed esigibili già scaduti (senza potere contare sulle liquidità impropriamente erogate dalla Cassa Depositi e Prestiti).

Tuttavia, tale conclusione, divergente rispetto a quanto asserito dall'ente, può essere definitivamente accertata in maniera assoluta all'esito della rimozione delle irregolarità contabili ampiamente riferite sub punto 9 della presente deliberazione, e delle verifiche demandata all'ente e su cui deve attentamente vigilare l'organo di revisione.

L'ente deve, pertanto, provvedere immediatamente alla ricostituzione dei fondi vincolati, attraverso le prime riscossioni di entrate libere come prescrive il TUEL e, prima ancora, deve procedere alla restituzione delle somme indebitamente percepite dalla Cassa Depositi e Prestiti.

Una volta regolarmente ricostituita la cassa, il responsabile dei servizi finanziari e l'organo di revisione, ciascuno per quanto di competenza, verificheranno se gli squilibri di cassa (che già nella prospettiva triennale assumono certamente rilevanza di crisi strutturale), alla luce dell'evoluzione dell'andamento delle riscossioni nel corrente esercizio, permangono in misura tale da impedire le possibilità di risanamento dell'ente, come appare a questo Collegio sulla scorta delle analisi testé svolte, ed in tal caso sollecitare senza indugio (ancor prima della prossima verifica semestrale di competenza di questa Sezione) il competente organo deliberativo a dichiarare il dissesto dell'ente, stante uno stato di conclamata ed irreversibile insolvenza.

La pianificazione dell'estinzione della massa debitoria e del riequilibrio della cassa nel triennio in base alle risorse messe a disposizione a seguito del ricorso alla procedura (nel caso di specie anticipazioni di liquidità e non anche l'accesso al fondo di rotazione) appare, come anticipato, un requisito stesso del piano di riequilibrio e, pertanto, è oggetto senz'altro del giudizio di congruità del Piano, assumendo di per sé stesso rilevanza nella prospettiva triennale. Solo a condizione che l'ente proceda con esito positivo, e non oltre la prima

verifica demandata a questa Sezione (31.12.2015), al prescritto adempimento e alle necessarie regolarizzazioni, nonché a quant'altro prescritto nel presente deliberato, si può allora ritenere effettivamente superato il vaglio di congruità e sostenibilità cui il Piano è ex lege sottoposto affinché non si riveli un inutile defatigante percorso procedurale rispetto all'obbligo di dichiarare tempestivamente il dissesto.

D'altra parte, la lentezza nelle riscossioni, appena migliorata nell'esercizio 2014, la persistente permanenza di residui vetusti (in misura incompatibile con il livello di attendibilità delle previsioni di entrata che una fondata prospettiva di risanamento imporrebbe), l'iscrizione di poste dubbie in bilancio (entrate da recupero evasione tributaria), la violazione delle disposizioni di cui agli articoli 193 e 194 TUEL in ordine al tempestivo riconoscimento e onere di copertura in bilancio dei debiti, unitamente ai profili prima trattati relativamente alla massa passiva da ripianare, dimostrano il persistere delle cause dello squilibrio in grado di minare alla base le prospettive di risanamento.

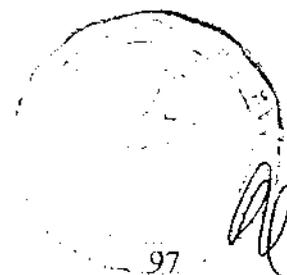
L'ente lascia però intravedere margini di miglioramento, che per quanto approssimativi non possono essere del tutto trascurati in questa sede. Ci si riferisce in particolare ai risultati conseguiti negli ultimi due esercizi in termini di avanzo di competenza (sia pure da rettificare in considerazione delle osservazioni sollevate dalla Sezione con riferimento al fondo svalutazione crediti e al riaccertamento dei residui), suffragati dall'organo di revisione, e dell'ulteriore risparmio di 6,8 milioni di spesa derivante dai prepensionamenti che l'ente potrebbe utilizzare per correggere gli scostamenti (*in primis* per dare copertura alla massa debitoria rilevata), ancorché da soli insufficienti, come riferito, ove non si forniscano rassicurazioni puntuali e fattuali circa la veridicità e l'effettività degli equilibri di bilancio conseguiti e la definitività della situazione debitoria da ripianare.

In ragione di ciò, la Sezione ritiene che, ferme restando le pesanti incognite che incombono sul Piano di riequilibrio sottoposto all'odierno esame, pregiudicandone l'attendibilità e la sostenibilità, non si possa radicalmente escludere la congruità dello stesso ai fini del riequilibrio a condizione che l'ente - dando puntualmente e tempestivamente seguito alle misure e alle prescrizioni contenute nel corpo del presente deliberato - dimostri non oltre la prima verifica semestrale (31.12.2015) la propria capacità di ricostituire immediatamente gli equilibri di cassa e di sostenere le obbligazioni assunte, eliminando al contempo i descritti elementi di perplessità che minano alla base l'attendibilità stessa delle previsioni di risanamento.

P.Q.M.

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana

DELIBERA



di approvare il Piano di riequilibrio del Comune di Modica con le prescrizioni sopra riferite, ferme restando le riserve evidenziate in motivazione e le successive verifiche di competenza;

ORDINA

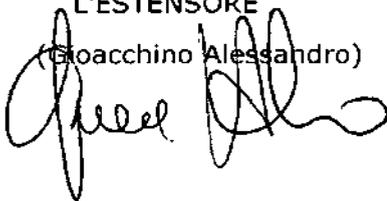
che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata, contestualmente al deposito, al Sindaco, al Consiglio comunale per il tramite del suo Presidente ed all'Organo di revisione del Comune di Modica (AG). Analoga trasmissione sarà curata nei confronti della Commissione ex art. 155 del TUEL del Ministero dell'Interno.

A norma dell'art. 243 quater, comma 5, del TUEL, la presente deliberazione può essere impugnata entro 30 giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano entro 30 giorni dal deposito del ricorso.

Così deliberato in Palermo nella Camera di consiglio del 7 ottobre 2015.

L'ESTENSORE

(Giacchino Alessandro)



IL PRESIDENTE

(Mauro Graffeo)



DEPOSITATO IN ~~SECRETARIA~~

IL 19 NOV 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

