

Deliberazione n. 104 /2017/PRSP



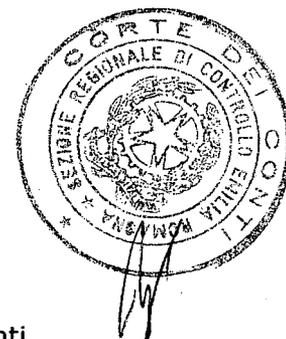
Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore)
dott. Federico Lorenzini	primo referendario

Adunanza del 6 giugno 2017
Comune di Borgonovo Val Tidone (PC)
Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (2016-2019)



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

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

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

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

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

VISTO l'art. 243-bis del TUEL - Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - introdotto dall'art. 3, comma 1 lett. r), del d.l. del 10 ottobre 2012 n.174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n.213;

VISTO l'art. 243-quater, commi da 1 a 5, del TUEL - Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione - inserito dall'art. 3, co. 1, lett. r), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito

con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2012/INPR, avente ad oggetto "Approvazione delle Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-quater, TUEL commi 1-3)";

VISTA la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 7/2017/PRSP del 17 gennaio 2017 relativa alla relazione dell'organo di revisione del comune sul rendiconto 2013;

VISTO il ricorso alla procedura di riequilibrio e all'anticipazione a valere sul fondo di rotazione, oggetto di deliberazione 30 luglio 2016, n. 31 del Consiglio comunale di **Borgonovo Val Tidone** e l'adozione del piano di riequilibrio da parte del Consiglio comunale, avvenuta con deliberazione del 27 ottobre 2016, n. 38, successivamente riformulato con deliberazione del 23 febbraio 2017 n. 11;

VISTI i pareri dell'Organo di revisione del comune, allegati alle deliberazioni del Consiglio comunale di approvazione e di riformulazione del piano di riequilibrio;

VISTA la relazione istruttoria della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali presso il Ministero dell'interno - Dipartimento per gli affari interni e territoriali - n. 62230, del 9 maggio 2017;

VISTA la nota trasmessa in data 22 maggio 2017 prot. 4480 dal Sindaco del Comune di Borgonovo Val Tidone, a seguito di richiesta istruttoria inviata da questa Sezione in data 18 maggio 2017 prot. n. 3676;

UDITI i rappresentanti dell'amministrazione del Comune di Borgonovo Val Tidone e l'Organo di revisione economico-finanziaria in occasione di incontri tenutisi in data 17 e 30 maggio 2017;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 41 del 5 giugno 2017, mediante la quale la Sezione è stata convocata nella camera di consiglio del 6 giugno 2017;

UDITO nella Camera di consiglio del 6 giugno 2017 il relatore;

FATTO

Il Consiglio comunale di Borgonovo Val Tidone, con deliberazione del 30 luglio 2016, n. 31, ha attivato la procedura di ricorso al riequilibrio finanziario

pluriennale e all'anticipazione a valere sul fondo di rotazione, prevista e disciplinata dall'art. 243-bis, comma 1, del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Con deliberazione del 27 ottobre 2016, n. 38, il citato Consiglio comunale ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Con nota del 6 novembre 2016, n. 11720, detta deliberazione è stata trasmessa al Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale per la finanza locale – Ufficio trasferimenti ordinari agli enti locali e risanamento enti dissestati, nonché a questa Sezione regionale di controllo.

Il citato ufficio del Ministero dell'interno, con nota n. 003778 del 27 gennaio 2017, ha trasmesso al Comune di Borgonovo Val Tidone una richiesta istruttoria, alla quale è stato dato seguito con nota n. 1813 del 24 febbraio 2017, con contestuale invio della riformulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, riapprovato con deliberazione del Consiglio comunale n. 11 del 23 febbraio 2017.

Con nota n. 0062230, del 9 maggio 2017, a firma del Direttore centrale della finanza locale, del Dipartimento per gli affari interni e territoriali presso il Ministero dell'interno, è stata trasmessa a questa Sezione regionale della Corte la relazione predisposta dalla Commissione per la stabilità finanziaria pluriennale degli enti locali, relativa al piano di riequilibrio finanziario pluriennale del sopracitato comune.

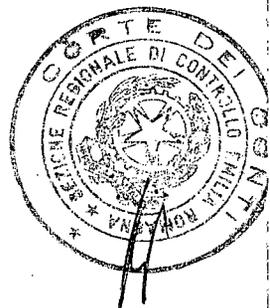
Questa Sezione ha ritenuto necessario acquisire ulteriori elementi istruttori e, a tal fine, ha inviato all'ente locale *de quo* un'apposita richiesta, con nota del 18 maggio 2017, n. 3676, alla quale è stato fornito riscontro mediante nota prot. 4480 del 23 maggio 2017. Inoltre, sono stati incontrati i vertici dell'Amministrazione in data 17 e 30 maggio 2017.

DIRITTO

1. Il quadro normativo di riferimento

Preliminarmente, è utile procedere ad una breve ricognizione della normativa concernente la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, rubricato "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, mediante l'art. 3, comma 1, lettera r), ha inserito, nel titolo VIII – Enti locali deficitari o dissestati – del d.lgs. del 18 agosto 2000, n. 267, rubricato "Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli



enti locali", gli articoli 243-bis, ter e quater, i quali hanno introdotto un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

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

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

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

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

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

c) l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione

accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano;

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

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

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

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

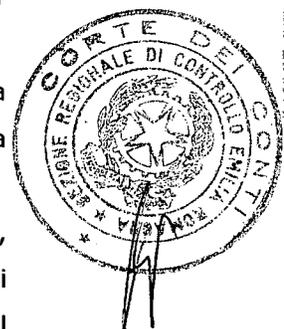
b) è soggetto ai controlli in materia di copertura di costo di alcuni servizi, di cui all'art. 243, comma 2, ed è tenuto ad assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale prevista dalla lettera a) del medesimo articolo 243, comma 2;

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

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

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

f) è tenuto ad effettuare una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi ed oneri



comunque a carico del bilancio dell'ente;

g) può procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'articolo 204, comma 1, previsti dalla legislazione vigente, nonché accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-ter, a condizione che si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima prevista dalla lettera a), che abbia previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'articolo 259, comma 6, fermo restando che la stessa non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio¹;

9. In caso di accesso al Fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter, l'ente deve adottare entro il termine dell'esercizio finanziario le seguenti misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio:

a) a decorrere dall'esercizio finanziario successivo, riduzione delle spese di personale, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dei fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di comparto, delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche;

b) entro il termine di un triennio, riduzione di almeno il 10 per cento delle spese per prestazioni di servizi, di cui all'intervento 03 della spesa corrente;

c) entro il termine di un triennio, riduzione almeno del venticinque per cento delle spese per trasferimenti, di cui all'intervento 05 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie;

d) blocco dell'indebitamento, fatto salvo quanto previsto dal primo periodo del comma 8, lettera g), per i soli mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi".

Si segnala che di recente, con legge 11 dicembre 2016, n. 232, recante "Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019", è stato novellato il citato comma 9.

¹ Si segnala, in proposito, il principio di diritto, dettato dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, mediante deliberazione n. 8/SEZAUT/2015/INPR, del 3 marzo 2015 per il quale "nella procedura di riequilibrio il rinvio operato dall'art. 243-bis, comma 8 lett. g) TUEL all'art. 259, comma 6, deve intendersi riferito alla sola riduzione della dotazione organica e non anche alla riduzione di spesa del personale a tempo determinato; misura, quest'ultima, che potrà essere adottata nel contesto degli interventi di cui all'art. 243-bis, comma 9 TUEL, ove necessaria al riequilibrio della parte corrente del bilancio".

In particolare, la legge di bilancio 2017, mediante l'art. 1, comma 436, ha stabilito quanto segue:

“Al comma 9 dell'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) le lettere b) e c) sono sostituite dalle seguenti:

«b) entro il termine di un quinquennio, riduzione almeno del 10 per cento delle spese per acquisti di beni e prestazioni di servizi di cui al macroaggregato 03 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie. Ai fini del computo della percentuale di riduzione, dalla base di calcolo sono esclusi gli stanziamenti destinati:

1) alla copertura dei costi di gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani;

2) alla copertura dei costi di gestione del servizio di acquedotto;

3) al servizio di trasporto pubblico locale;

4) al servizio di illuminazione pubblica;

5) al finanziamento delle spese relative all'accoglienza, su disposizione della competente autorità giudiziaria, di minori in strutture protette in regime di convitto e semiconvitto;

c) entro il termine di un quinquennio, riduzione almeno del 25 per cento delle spese per trasferimenti di cui al macroaggregato 04 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie. Ai fini del computo della percentuale di riduzione, dalla base di calcolo sono escluse le somme relative a trasferimenti destinati ad altri livelli istituzionali, a enti, agenzie o fondazioni lirico-sinfoniche»;

b) dopo la lettera c) è inserita la seguente:

«c-bis) ferma restando l'obbligatorietà delle riduzioni indicate nelle lettere b) e c), l'ente locale ha facoltà di procedere a compensazioni, in valore assoluto e mantenendo la piena equivalenza delle somme, tra importi di spesa corrente, ad eccezione della spesa per il personale e ferme restando le esclusioni di cui alle medesime lettere b) e c) del presente comma. Tali compensazioni sono puntualmente evidenziate nel piano di riequilibrio approvato».”

Deve inoltre richiamarsi l'art. 43 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133, convertito con modificazioni dalla legge 11 novembre 2014, n. 164, per il quale “Gli enti locali che hanno deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale [...] possono prevedere, tra le misure di cui alla lettera c) del comma 6 del medesimo art. 243-bis necessarie per il ripiano del disavanzo



di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, l'utilizzo delle risorse agli stessi enti attribuibili a valere sul Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali...".

La procedura del riequilibrio finanziario pluriennale assegna significative funzioni alla Corte dei conti, disciplinate dall'art. 243-quater del TUEL. In particolare, la Sezione delle autonomie è competente per l'emanazione di apposite linee guida necessarie ad orientare i criteri dell'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, operante presso il Ministero dell'interno (linee guida dettate con deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, del 13 dicembre 2012, integrate mediante deliberazione n. 11/SEZAUT/2013/INPR, del 26 marzo 2013).

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

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

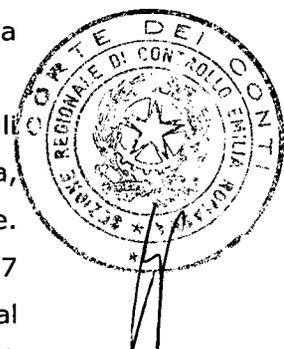
Per quanto, invece, riguarda il successivo controllo sulla concreta esecuzione del piano, il comma 6 del menzionato art. 243-quater stabilisce che "Ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente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

Il successivo decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con

modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, ha introdotto, all'art. 243-quater, i commi 7-bis e 7-ter, secondo i quali "7-bis Qualora, durante la fase di attuazione del piano, dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto, è riconosciuta all'ente locale la facoltà di proporre una rimodulazione dello steso, anche in termini di riduzione della durata del piano medesimo. Tale proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, deve essere presentata direttamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Si applicano i commi 3,4 e 5. 7-ter In caso di esito positivo della procedura di cui al comma 7-bis, l'ente locale provvede a rimodulare il piano di riequilibrio approvato, in funzione della minore durata dello stesso (omissis)".

La normativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali, ha indubbiamente avuto incidenza, sebbene indiretta, sull'attuazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale. La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR, del 17 febbraio 2015, ha evidenziato l'esigenza di coordinare le due discipline, al contempo fornendo le linee d'indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità degli enti territoriali; in particolare, al capitolo 10 di tale delibera, specificamente dedicato al "Piano di riequilibrio finanziario pluriennale e contabilità armonizzata", ha ammesso, in via interpretativa, la possibilità di riconoscere agli enti locali la facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio in conseguenza degli interventi attuati sulla base delle nuove disposizioni sull'armonizzazione contabile. L'esigenza di coordinare le diverse discipline normative è stata nuovamente sottolineata dalla citata Sezione, con la successiva deliberazione n. 32 del 2015, con la quale si è posta in evidenza la necessità dell'adeguamento dei piani ai nuovi principi contabili, anche al fine di una corretta rappresentazione del processo di riequilibrio.

Le sollecitazioni della Sezione delle autonomie sono state recepite dal legislatore, il quale ha disciplinato la materia mediante l'art. 1, commi 714 e 715 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). Il comma 714 ha stabilito che " gli enti locali che nel corso del 2013 o del 2014 hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono ripianare la quota di disavanzo applicato al piano di riequilibrio, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle



finanze 2 aprile 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015. Entro il 30 settembre 2016, i medesimi enti, ferma restando la durata massima del piano di riequilibrio come prevista dall'articolo 243 bis, comma 5, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, possono provvedere a rimodulare o riformulare il precedente piano in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118. La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate dagli enti di cui ai periodi precedenti, ai sensi degli articoli 243 ter e 243 quinquies del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione".

Il comma 714-bis, aggiunto dal d.l. 24 giugno 2016, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ha stabilito che "Gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con delibera da adottarsi dal Consiglio dell'ente entro la data del 30 settembre 2016, possono provvedere a rimodulare o riformulare il piano stesso, fermo restando la sua durata originaria e quanto previsto nel comma 7 dell'articolo 243-bis del medesimo decreto legislativo n. 267 del 2000, per tenere conto dell'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato o dei debiti fuori bilancio, anche in deroga agli articoli 188 e 194 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Dalla adozione della delibera consiliare discendono gli effetti previsti dai commi 3 e 4 dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

Il comma 715 ha, infine, previsto che "Gli enti locali che hanno conseguito l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'articolo 243 bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per il periodo della durata del piano possono utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione."

Pertanto, è stata normativizzata la possibilità, che come visto era stata già riconosciuta in via interpretativa dalla magistratura contabile, in favore degli

enti locali che nel corso degli anni 2013 e 2014² hanno presentato il piano di riequilibrio o ne hanno conseguito l'approvazione, di riformulare o rimodulare detto piano; ciò, coerentemente all'arco temporale dei trenta anni previsto per il ripiano del disavanzo emerso a seguito del riaccertamento straordinario, di cui all'art. 3 del d. lgs. n. 118 del 2011. La facoltà di rimodulazione o di riformulazione deve, tuttavia, avvenire nel rispetto della durata massima già stabilita dall'articolo 243-bis, comma 5, del TUEL e, pertanto, il piano di riequilibrio dev'essere comunque articolato entro il limite temporale di dieci anni.

Costituisce una novità la possibilità di suddividere il disavanzo conseguente al riaccertamento straordinario dei residui in trent'anni³. Altra novità, recata dalla legge di stabilità 2016, è la facoltà, riconosciuta agli enti locali che hanno conseguito l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui, nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione, per il periodo di durata del piano.

Un successivo intervento del legislatore, avvenuto mediante introduzione del comma 714-bis, consente, agli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione, di rimodulare o riformulare il piano entro il 30 settembre 2016, qualora si siano trovati ad affrontare nuovi disavanzi o nuovi debiti fuori bilancio, anche in deroga agli art. 188 e 194 del TUEL; ciò, sempre nel rispetto dell'originaria durata del piano.

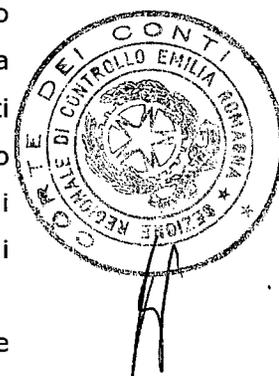
2. Considerazioni preliminari

Il Comune di Borgonovo Val Tidone, con deliberazione consiliare del 30 luglio 2016, n. 31, ha attivato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dall'art. 243-bis del TUEL. Il disposto di cui al comma 2 dell'art. 243-bis, secondo il quale *"La deliberazione di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmessa, entro 5 giorni, dalla data di esecutività, alla competente sezione regionale della Corte dei conti..."*, è stato rispettato.

Con deliberazione consiliare del 27 ottobre 2016, n. 38, pubblicata in

² La Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 13/SEZAUT/2016/QMIG, del 3 maggio 2016, ha interpretato l'art. 1, comma 714, legge n. 208/2015, nel senso che l'opportunità offerta da tale disposizione debba considerarsi estesa anche agli enti locali che abbiano adottato il piano di riequilibrio pluriennale nell'anno 2015.

³ Per un approfondimento della tematica ed un'interpretazione dell'art. 1, commi 714 e 715 legge di stabilità 2016, si rimanda al parere reso dalla Sezione di controllo per la regione siciliana, con deliberazione del 28 gennaio 2016, n. 30/2016/PAR.



data 4 novembre 2017, l'Amministrazione ha approvato il piano di riequilibrio finanziario. Detta approvazione, dunque, è intervenuta nel rispetto del termine di 90 giorni dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura di riequilibrio, stabilito dal comma 5 del citato art. 243-bis ed è stata trasmessa a questa Sezione in data 7 novembre 2017, in ottemperanza al termine di cui all'art. 243-quater, comma 1, del TUEL, per il quale "*Entro dieci giorni dalla data della delibera di cui all'articolo 243-bis, comma 5, il piano di riequilibrio finanziario pluriennale è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti...*". Il piano è corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario del comune, previsto dal menzionato comma 5.

Il Comune di Borgonovo Val Tidone ha approvato il rendiconto della gestione relativo all'anno 2015, mediante deliberazione consiliare del 28 aprile 2016, n. 10 ed il bilancio di previsione per l'anno 2016, con deliberazione consiliare 20 maggio 2016, n. 21.

Il comune era stato oggetto, nell'ambito dei controlli di cui all'art. 1, commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005 n. 266, rubricata "disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2006)", della deliberazione 7/2017/PRSP, del 17 gennaio 2017, riferita al questionario relativo al bilancio consuntivo per l'anno 2013. In tale sede questa Sezione, oltre ad evidenziare uno squilibrio economico finanziario determinato dalle perdite derivanti dalla partecipazione alla ASP Azalea, aveva segnalato all'ente elementi di criticità della gestione, quali il ricorso all'anticipazione di tesoreria con reiterazione nel 2014, il rispetto del patto di stabilità interno ottenuto ritardando il pagamento di obbligazioni scadute per la spesa in conto capitale, nonché discordanze nei rapporti crediti e debiti con gli organismi partecipati.

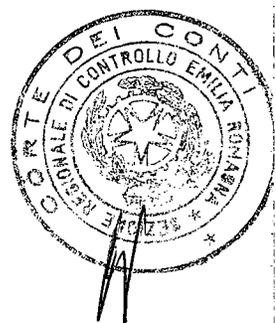
I problemi finanziari dell'ente derivano dalle perdite risalenti al 2010 e, più in generale, alle passività potenziali dell'ASP che hanno portato l'ente a riconoscere, nel 2016, debiti fuori bilancio per complessivi 1.451.132,19 euro, ed a ricorrere alla procedura di riequilibrio pluriennale con contestuale richiesta di accesso al fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter del TUEL.

3. Presupposti per l'accesso alla procedura di riequilibrio

Secondo il disposto di cui all'art. 243-bis, co. 1, TUEL, un primo presupposto per poter accedere alla procedura di riequilibrio è che sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario e che le misure di cui agli artt. 193 e 194 TUEL non siano sufficienti a superare le

condizioni di detto squilibrio. Per il Comune di Borgonovo Val Tidone non è effettivamente possibile ripristinare il pareggio mediante mera modifica delle tariffe e delle aliquote relative ai tributi di competenza dell'ente, come previsto dall'art. 193; inoltre, l'ente ha ritenuto di non finanziare le spese conseguenti al riconoscimento di debiti fuori bilancio mediante ricorso a mutui come previsto dall'art. 194. L'impossibilità di ripristinare il pareggio di bilancio ai sensi dei riferimenti normativi sopra citati, consegue al riconoscimento, nell'esercizio 2016, di debiti fuori bilanci per complessivi 1.451.132,19 euro. Oltre alla necessità di finanziare tali debiti in un breve arco temporale, si è manifestata l'esigenza di un'immissione straordinaria di liquidità per garantirne il regolare pagamento.

Sussiste anche il secondo presupposto necessario affinché l'ente locale possa correttamente ricorrere alla procedura *de qua*, costituito dalla mancata previa assegnazione, da parte della sezione regionale competente della Corte dei conti, di un termine per adottare le misure correttive di cui all'art. 6, comma 2, del d. lgs. 6 settembre 2011, n. 149.



4. Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dal Comune di Borgonovo Val Tidone, riformulato a seguito delle indicazioni fornite dal Ministero dell'Interno in sede istruttoria in relazione alla durata della restituzione del fondo di rotazione (da 30 a 10 anni), consta di una breve premessa e di due sezioni, la prima relativa a "Fattori e cause dello squilibrio" e l'altra alla descrizione dell'intrapreso "Risanamento".

Ai sensi dell'art. 243-bis, co. 6, il piano deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve contenere necessariamente una serie di elementi:

- *"le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente Sezione regionale della Corte dei conti"*.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna non ha emesso pronuncia specifica con richiesta di misure correttive, come correttamente indicato nel capitolo 1 della sezione prima del piano.

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

Lo squilibrio rilevato dall'ente si riferisce al riconoscimento di debiti fuori bilancio e a passività potenziali riportati al capitolo 9 della sezione prima del piano.

- "l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano".

Allo scopo di ripristinare l'equilibrio di bilancio, nella sezione seconda, capitoli 1 e 3, viene programmato il raggiungimento del riequilibrio in 3 anni, a decorrere dal 2017, anche se già nell'anno 2016 è stato dato avvio al processo di risanamento. In particolare, la sostanziale copertura dei debiti fuori bilancio è prevista con il ricorso al fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter del TUEL, alla luce dell'art. 43 del d.l. n. 133/2014 che, innovando la normativa precedente, ne consente l'impiego come fonte di finanziamento del piano, garantendo contestualmente il superamento delle difficoltà di cassa del comune. Il piano in analisi fa inoltre leva sulle seguenti risorse:

- incremento delle entrate in relazione all'aumento delle aliquote dei tributi locali nella misura massima consentita e eliminazione di ogni esenzione/agevolazione discrezionale;
- incremento delle entrate relative all'aumento delle tariffe dei servizi a domanda individuale;
- alienazione di beni del patrimonio disponibile;
- riduzione della spesa per personale, prestazione di servizi e trasferimenti;
- fondi accantonati a rendiconto 2016.

Il piano prevede, nel rispetto delle linee guida dello schema istruttorio approvato con deliberazione della Sezione autonomie di questa Corte n. 16/SEZAUT/2012/INPR, del 20 dicembre 2012, che la quota più consistente di ripiano venga finanziata nel 2017, con il ricorso al fondo di rotazione.

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

Gli importi previsti per il finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti sono indicati in uno schema inserito nel capitolo 1 della sezione seconda del piano.

Tab.1: Ripiano dei debiti fuori bilancio (valori in Euro)

		Anni del piano			
Anni di Bilancio		1	2	3	
		Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Totali
IMPEGNI	1 Fondo rischi contenzioso			10.000,00	10.000,00
	2 Debiti fuori bilancio	1.451.132,19			1.451.132,19
	3 Fondo passività potenziali	244.986,01	265.013,99	219.026,75	729.026,75
	4 Restituzione fondo di rotazione		165.113,22	165.113,22	330.226,44
	5 Disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui ex art. 243-bis				
	Totale Passività	1.696.118,20	430.127,21	394.139,97	2.520.385,38
Totale cumulativo passività onorate/accantonate		1.696.118,20	2.126.245,41	2.520.385,38	
Differenza per anno		355,48	720,84	111,34	1.487,66
		1	2	3	
Anni di Bilancio		Anno 2017	Anno 2018	Anno 2019	Totali
Interventi	AZIONE 1: INCREMENTO INTROITI TRIBUTI	130.000,00	130.000,00	130.000,00	390.000,00
RISORSE	AZIONE 2: ECONONLIE DA TAGLI ALLA SPESA DI PERSONALE	3.671,49	2.348,05	3.671,31	9.690,85
	AZIONE 3: ECONOMIE RIDUZIONE SPESA PER SERVIZI	61.670,00	145.000,00	115.990,00	322.660,00
	AZIONE 4: INCREMENTO TARIFFE SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE	30.000,00	30.000,00	30.000,00	90.000,00
	AZIONE 5: ECONOMIE DA RIDUZIONE TRACCEDEMENTI	20.000,00	20.000,00	19.890,00	59.890,00
	AZIONE 6: FONDO DI ROTAZIONE EX ART.243/BIS DEL TUEL	1.451.132,19			1.451.132,19
	AZIONE 7: ALIENAZIONE TERRENI		18.500,00		18.500,00
	AZIONE 8: FONDO 2016 ACCANTONAMENTO PASSIVITA' POTENZIALI		85.000,00	95.000,00	180.000,00
	Totale Risorse	1.696.473,68	430.848,05	394.551,31	2.521.873,04



Il comma 8 dell'art. 243-bis del TUEL individua alcuni obblighi ai quali deve sottostare l'ente locale per tutta la durata del piano:

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

Al capitolo 6 della sezione seconda del piano di riequilibrio, è attestata l'integrale copertura dei costi del servizio di smaltimento rifiuti.

Dalla risposta ai chiarimenti istruttori richiesti dal Ministero dell'interno, si rileva che il comune ha esternalizzato il servizio idrico.

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

Un'analisi dei residui eseguita in modo soddisfacente è riportata al capitolo 8 della prima sezione del piano.

Tab.2: Grado di realizzo e smaltimento dei residui (valori in Euro)

	Rendiconto esercizio			Rendiconto esercizio			Rendiconto esercizio		
	2013			2014			2015		
	Residui iniziali	Riscossioni su residui	Capacità di realizzo / smaltimento su residui	Residui iniziali	Riscossioni su residui	Capacità di realizzo / smaltimento su residui	Residui iniziali	Riscossioni su residui	Capacità di realizzo / smaltimento su residui
	(a)	(b)	(b)/(a)*100	(a)	(b)	(b)/(a)*100	(a)	(b)	(b)/(a)*100
Titolo I- Tributi propri	1.210.509,75	591.063,24	49%	2.513.015,72	1.392.584,19	55%	1.910.171,57	932.570,34	49%
Titolo II- Trasferimenti correnti	254.418,79	209.745,85	82%	152.842,87	133.441,85	87%	166.224,21	97.988,92	59%
Titolo III - Entrare	899.769,48	560.259,04	62%	615.837,83	325.568,57	52,87	681.034,59	291.902,31	43%
Totale entrate correnti	2.364.698,02	1.361.068,13	58%	3.281.696,42	1.851.594,61	56%	2.757.430,37	1.322.461,57	48%
Titolo IV - Alienazioni e trasferimenti di capitale	64.957,26	32.038,90	49%	15.923,78	2.397,81	15%	303.046,61	70.388,89	23%
Titolo V - Mutui, prestiti, altre operazioni creditizie	0,00	0,00	---	0,00	0,00	---	0,00	0,00	0%
Titolo VI - entrate per servizi c/terzi	19.812,89	17.161,02	87%	31.614,32	26.135,38	83%	34.636,36	25.177,53	73%
Totale entrate	2.449.468,17	1.410.268,05	58%	3.329.234,52	1.880.127,80	56%	3.095.113,34	1.418.027,99	46%
Titolo I- Spese correnti	1.930.835,70	1.553.388,35	80%	2.052.759,65	1.577.698,40	77%	2.063.869,08	1.641.451,59	80%
Titolo II - Spese in conto capitale	1.093.353,73	646.017,58	59%	505.772,99	215.916,92	43%	749.425,87	103.616,30	14%
Titolo III- Spese per rimborso di prestiti	0,00	0,00	---	0,00	0,00	---	0,00	0,00	0%
Titolo IV - Spese per servizi per c/terzi	49.176,47	47.249,50	96%	52.153,53	47.158,71	90%	62.059,30	55.276,66	89%
Totale Spese	3.073.365,90	2.246.655,43	73%	2.610.686,17	1.840.774,03	71%	2.875.354,25	1.800.344,55	63%

L'ente ha provveduto alla revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, ai sensi dell'art. 243-bis comma 8 lettera e), determinando un disavanzo di 69.044,73 euro, riassorbito nel risultato di amministrazione 2016, che ha chiuso con un avanzo di amministrazione, al netto dei vincoli e degli accantonamenti, pari a 77.372,46 euro.

La gestione dei residui, in termini di grado di smaltimento degli stessi, registra un costante peggioramento. In merito all'anzianità dei residui si rileva come il totale dei residui attivi sia di 2.824.999,81 euro, di cui 1.579.755,22 euro riferiti all'esercizio 2015, mentre l'ammontare dei residui passivi sia di 2.287.433,34 euro, di cui 1.974.286,01 euro relativi al 2015.

Le posizioni aperte con il sistema creditizio evidenziano un debito residuo al 31/12/2015 pari a 3.014.743,15 euro con una percentuale di incidenza degli interessi passivi sulle entrate correnti del 2,5%. L'ente dichiara, inoltre, di aver

stipulato nell'esercizio 2014 un leasing immobiliare in costruendo ventennale per la costruzione del palazzetto dello sport, che prevede un capitale finanziato per 1.983.897,40 euro ed una rata annuale di 165.893,84 euro.

I fondi aventi specifica destinazione sono stati correttamente ricostruiti alla chiusura dell'esercizio 2016, come precisato nella risposta alla richiesta di chiarimenti istruttori.

- *"è tenuto ad effettuare una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente".*

Gli interventi finalizzati alla revisione della spesa sono descritti nel capitolo 9 della parte seconda del piano. L'ente locale espone la riduzione della spesa corrente, prendendo come riferimento la spesa registrata nell'ultimo rendiconto oggetto di approvazione (quello relativo all'anno 2015).

Sul punto, il comune espone i dati relativi alla riduzione di spesa di cui all'art. 243-bis comma 9 lett. a), b) e c) del TUEL, condizione per ricorrere al fondo di rotazione. In fase istruttoria sono stati chiesti chiarimenti al fine di comprendere l'effettiva realizzazione degli obiettivi posti dalla norma in esame.

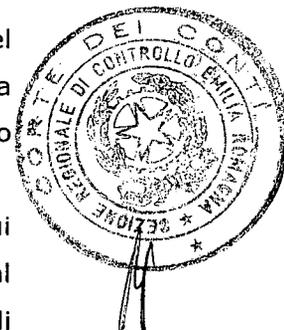
In merito alla spesa di personale (lettera a), l'obiettivo di riduzione risulta rispettato.

Per quanto riguarda le spese per acquisto di beni e prestazioni di servizi (lettera b), la norma prevede, entro il termine di un quinquennio, una riduzione di almeno il 10%. La relativa spesa imputata all'anno 2015 ammonta ad 1.714.093,76 euro e pertanto la riduzione da realizzare è di 171.409,38 euro. La previsione di spesa per l'anno 2019 risulta pari ad 1.626.530,31 euro con una riduzione percentuale rispetto al 2015 solo del 5,11%.

In merito alle spese per trasferimenti (lettera c) la norma prevede, entro il termine di un quinquennio, una riduzione di almeno il 25%. La relativa spesa imputata all'anno 2015 ammonta a 114.885,44 euro e pertanto la riduzione da realizzare è di 28.721,36 euro. La previsione di spesa per l'anno 2019 risulta pari a 95.143,00 euro con una riduzione percentuale rispetto al 2015 del 17,18%.

Pertanto l'ente, a previsione, non garantisce la riduzione percentuale fissata dalle lettere b) e c) del comma 9 in argomento, entro il termine di un quinquennio rispetto all'anno di riferimento (2015).

In relazione all'art. 243-bis comma 9 lettera d) "blocco



dell'indebitamento", il comune nel bilancio pluriennale 2017-2019 evidenzia il mancato ricorso a forme di indebitamento.

Il comune non ha partecipazioni significative in altri organismi, ulteriori rispetto all'ASP Azalea.

Nell'anno 2016 si è registrata una maggiore spesa conseguente ai costi della politica, tuttavia, come evidenziato dal comune, ciò trova una giustificazione, poiché "(le maggiori spese sono) *dovute alle indennità degli assessori (uno in più rispetto all'amministrazione precedente) ed il nuovo Sindaco percepisce, per intero, l'indennità di carica a differenza del precedente che percepiva il 50% della suddetta indennità. Gli attuali amministratori tuttavia hanno deliberato di ridursi per tutta la durata del mandato del 20% l'indennità di carica a partire dal 1° novembre 2016, il Vicesindaco percepirà l'indennità di carica per intero, anziché soltanto per il 50%, tuttavia essendosi collocato in disponibilità non saranno più dovuti dall'Amministrazione i rimborsi al datore di lavoro per permessi retribuiti per il mandato elettivo; per tale ragione complessivamente ne deriva per il Comune di Borgonovo Val Tidone un modesto risparmio.*

Si fa inoltre presente che i membri della Giunta Comunale non percepiscono alcun rimborso chilometrico per l'utilizzo per ragioni di servizio di auto propria e nessun rimborso per utilizzo per ragioni di servizio di telefonia mobile".

5. Il parere dell'Organo di revisione

L'Organo di revisione economico-finanziaria dell'ente ha espresso parere favorevole all'approvazione del piano "in relazione alla bontà delle misure individuate, sull'attendibilità delle previsioni e sulla possibilità di raggiungere un effettivo equilibrio".

6. L'istruttoria svolta dal Ministero dell'interno

Con nota del 9 maggio 2017, il Direttore centrale della finanza locale presso il Dipartimento per gli affari interni e territoriali del Ministero dell'interno ha trasmesso la relazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, relativa al piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Borgonovo Val Tidone.

Detta relazione, che considera il piano di riequilibrio come quadriennale, con decorrenza 2016, è articolata in due sezioni: una prima avente ad oggetto i fattori e le cause dello squilibrio ed una seconda dedicata al risanamento,

mediante la quale viene esaminato il contenuto del piano di riequilibrio.

La Commissione ha ritenuto il piano di riequilibrio del Comune di Borgonovo Val Tidone in linea di massima conforme ai contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento ed alle indicazioni contenute nelle linee guida elaborate dalla Corte dei conti, in quanto rappresenta in maniera sufficientemente chiara la situazione finanziaria pregressa e le passività potenziali, prospettando misure di riequilibrio sul versante della riduzione delle spese che appaiono congrue.

7. L'approfondimento istruttorio da parte della Sezione di controllo

In relazione agli elementi emersi dall'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, la Sezione ha ritenuto di dover chiedere al Comune di Borgonovo Val Tidone ulteriori chiarimenti.

Si riportano di seguito i principali punti oggetto di approfondimento istruttorio.

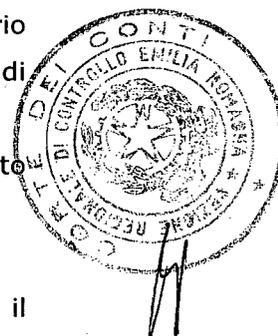
Sistema di governance dell'ASP

La Sezione ha chiesto indicazioni sul sistema di *governance* dell'ASP ed il comune ha precisato che, in seguito alle dimissioni del Consiglio di Amministrazione nel mese di agosto 2015 e alle modifiche statutarie validate dalla Regione Emilia-Romagna, in luogo del precedente Consiglio di amministrazione è stato nominato un amministratore unico, insediatosi nel mese di novembre 2015, il quale ha posto fine al sistema precedente, in forza del quale si provvedeva alla copertura contabile delle perdite via via maggiori fatte registrare dalla ASP, mediante piani di rientro programmati con i bilanci di previsione.

L'ASP Azalea nel 2016, su impulso del nuovo amministratore, ha adottato un piano programmatico per il triennio 2016-2018 contenente misure di risanamento tese a ridurre progressivamente le perdite negli esercizi futuri, fra le quali la verifica delle eccedenze di personale e la rideterminazione della dotazione organica. Con il piano programmatico 2017-2019, l'ASP prevede un risultato economico ancora negativo, ma con un trend di passività progressivamente in forte diminuzione.

L'ente ha chiarito che l'assemblea dei soci dell'ASP è composta dai rappresentanti dei soci nella persona del legale rappresentante, ciascuno con peso pari alla quota posseduta.

Il Presidente dell'Assemblea dei soci della ASP Azalea, tra il 10 ottobre 2011 e il 5 giugno 2016, è coinciso con il Sindaco del Comune di Borgonovo Val



Tidone. Si rimette la valutazione dei fatti alla Procura contabile, alla luce delle rilevanti perdite che, in detto periodo, ha fatto registrare la ASP Azalea, senza che venisse richiesto ai comuni partecipanti (tra i quali, appunto Borgonovo Val Tidone) di fornire le risorse necessarie al ripiano. Detto comportamento potrebbe avere influito sui calcoli relativi al rispetto del patto di stabilità interno.

Forme di controllo sulla ASP Azalea

La Sezione ha domandato chiarimenti in merito all'organo comunale deputato a svolgere i controlli sulla ASP, costituita nel 2009 e costantemente in perdita dal 2010, che si dovrà occupare dell'attività di monitoraggio del piano di risanamento dell'ASP, ai fini della valutazione dei possibili effetti sul bilancio del comune.

Il comune ha affermato che in passato sarebbe stata svolta una costante verifica da parte dell'amministrazione comunale sull'andamento dell'attività di ASP Azalea, intervenendo con proposte, tramite l'assemblea dei soci sulla gestione e sugli organi di amministrazione, come sarebbe desumibile dalle relazioni prodotte dal Sindaco pro tempore. E' comunque un dato di fatto, come detti controlli non siano stati efficaci; in proposito, per quanto concerne i futuri adempimenti a carico del comune, si rimanda alle considerazioni conclusive di questa deliberazione.

L'amministrazione comunale ha comunque assicurato di voler sviluppare e formalizzare un sistema di controlli *"deputato a svolgere l'attività di monitoraggio del piano industriale di risanamento di Asp Azalea, allo scopo di valutare i possibili effetti sul bilancio del Comune. Detto sistema prevederà la trasmissione periodica da parte di ASP Azalea della documentazione sull'andamento della situazione economica - finanziaria e patrimoniale, nonché sulle attività svolte dall'azienda, mediante l'invio di una reportistica che verrà valutata da un nucleo di controllo composto dal responsabile del servizio competente, dal responsabile del servizio finanziario, dal segretario comunale e dal revisore dei conti, e sarà sottoposta alla giunta comunale"*.

Legittimità del riconoscimento del debito fuori bilancio

I debiti fuori bilancio, il riconoscimento dei quali ha determinato la necessità di ricorrere a un piano di riequilibrio pluriennale per l'impossibilità, da parte del comune *de quo*, di finanziarli totalmente con il bilancio di previsione 2016-2018, sono stati riconosciuti dal Consiglio comunale con la deliberazione n. 20 del 24 maggio 2016, concernente la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti dalla ASP Azalea relativi all'esercizio 2014 e di una quota parte delle perdite relative all'esercizio 2013, per un totale di 423.618,94 euro; nonché con

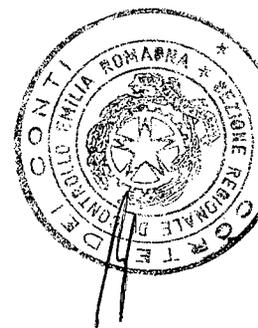
deliberazione n. 31 del 30 luglio 2016, per 1.027.513,25 euro, in riferimento alle perdite risultanti dagli esercizi dal 2010 al 2013, oltre all'esercizio 2015. Le deliberazioni risultano correttamente motivate nel rispetto dei presupposti di cui all'art. 194, comma 1, lett. b), TUEL, secondo il quale gli enti locali riconoscono la legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti dalla copertura di "disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'art. 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione". Tra l'altro, è richiamata la previsione statutaria della Asp Azalea secondo la quale "ogni qualvolta si determini una perdita d'esercizio, nell'eventualità in cui il piano di rientro non consenta la copertura delle perdite, le stesse sono assunte dai soci in misura proporzionale alle quote di rappresentanza di cui ciascuno è portatore".

Tuttavia, al riconoscimento di un debito fuori bilancio deve necessariamente seguire la contabilizzazione tempestiva dello stesso, nel rispetto dei principi di universalità e di veridicità del bilancio. Ciò non è avvenuto, poiché il secondo dei debiti fuori bilancio in questione è stato iscritto solo nel bilancio dell'esercizio successivo, cioè del 2017. A parte l'irregolarità costituita dalla violazione dei principi soprarichiamati, come conseguenza della ritardata contabilizzazione del debito in argomento, l'ente ha disatteso anche il disposto di cui all'art. 194, comma 2, TUEL, secondo il quale per il pagamento dei debiti fuori bilancio l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione della durata di tre anni finanziari compreso quello in corso, convenuto con i creditori, poiché il pagamento di entrambi detti debiti avrebbe dovuto iniziare a decorrere dal 2016. Non sembra, comunque, che da dette irregolarità contabili possa evincersi la violazione del principio del pareggio di bilancio, poiché in sostanza l'ente, nel rispetto del principio della competenza finanziaria, ben avrebbe potuto, dopo aver registrato l'impegno, imputare la maggior parte dell'importo del debito fuori bilancio ai due esercizi successivi, limitandosi a imputare al 2016 l'importo di 177.986,00 euro, pari a quanto è stato accantonato nel risultato di amministrazione 2016.

Effettiva durata del piano di riequilibrio finanziario

Considerato che il Comune di Borgonovo Val Tidone:

- con deliberazione di Consiglio Comunale n. 20 del 20 maggio 2016 ha riconosciuto debiti fuori bilancio per 423.618,94 euro nei confronti di ASP Azalea per la copertura di quota parte delle perdite derivanti dai consuntivi anno 2013 e 2014. Con la stessa deliberazione il comune ha inoltre finanziato il suddetto



debito nel bilancio pluriennale 2016-2018, ricorrendo a entrate correnti e con una quota di avanzo vincolato 2015;

- con deliberazione del Consiglio comunale n. 31 del 30 luglio 2016 ha riconosciuto debiti fuori bilancio per 351.886,23 euro per la copertura di quota parte delle perdite derivanti dal consuntivo 2015 dell'organismo partecipato ASP Azalea e debiti fuori bilancio per 675.627,02 euro per la copertura di quota parte delle perdite degli esercizi finanziari dal 2010 al 2013, inizialmente poste a carico dell'ASP e da essa mai ripianate. Con quest'ultimo atto il comune ha preso atto del mancato equilibrio generale del bilancio 2016-2018 ed ha approvato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, nonché il ricorso al fondo di rotazione;

- con deliberazione n. 38 del 27 ottobre 2016 ha approvato il piano di riequilibrio finanziario per complessivi 1.451.132,19 euro, corrispondenti ai debiti fuori bilanci riconosciuti con gli atti sopra indicati.

A ciò occorre aggiungere che:

- l'art. 243-bis, comma 5, stabilisce che il consiglio dell'ente locale delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso e il successivo comma 7 stabilisce che *"Ai fini della predisposizione del piano, l'Ente è tenuto ad effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194. Per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio, compreso quello in corso, convenuto con i creditori".*

- la relazione del Ministero dell'Interno, considera il ripiano quadriennale per le annualità 2016-2019, in riferimento alle azioni effettive poste in essere dal comune.

La Sezione ha pertanto chiesto chiarimenti all'ente sulla durata del piano di riequilibrio ed il comune ha precisato che *"Proprio la prevedibile possibilità di rientro dal deficit in un arco temporale breve rispetto al termine massimo consentito dalla normativa e l'impossibilità di addivenire con certezza all'equilibrio di bilancio nel 2016, valutato che nessuna manovra aggiuntiva adottata negli ultimi mesi del 2016 avrebbe dato sostanziali effetti entro la fine di tale esercizio, ha indotto gli amministratori a modulare il piano prevedendo la copertura anche dei debiti fuori bilancio già riconosciuti all'interno del piano di riequilibrio in parola (in alternativa, ma senza nessuna sostanziale conseguenza finanziaria, gli amministratori avrebbero potuto prevedere un piano che iniziava nel 2016, presentava l'esercizio 2016 in disavanzo e ne dava copertura*

mediante ricorso al fondo di rotazione)". Inoltre, l'ente ha puntualizzato, nella risposta alla nota istruttoria, che "Di questi debiti fuori bilancio nell'esercizio 2016 sono stati finanziati €. 130.000,00 con avanzo vincolato anno 2015 ed €. 47.986,00 con entrate correnti, per un totale di €. 177.986,00, allocati nella parte accantonata del risultato di amministrazione 2016 e previsti tra le risorse del piano di riequilibrio all'azione 8.

Inoltre, nel corso dell'esercizio 2016 l'Ente ha avviato le misure di contenimento delle spese, mentre la data di approvazione del piano a fine ottobre non consentiva di aumentare le aliquote dei tributi e delle tariffe con decorrenza 2016."

La posizione di questa Sezione in merito a quella che dev'essere considerata l'effettiva durata del piano, è esposta nelle considerazioni conclusive di questa deliberazione.

Quantificazione delle "passività potenziali"

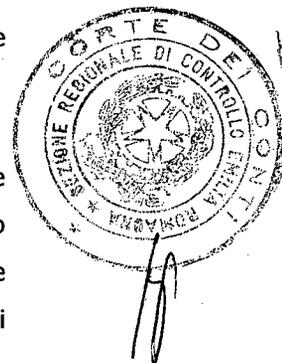
La Sezione ha chiesto chiarimenti sul fondo passività potenziali indicate nel piano di riequilibrio finanziario: il comune ha precisato che tale fondo è stato quantificato e stanziato nel bilancio di previsione 2017-2019 e comprende sia le presunte perdite dell'ASP per gli anni successivi al 2015, sia i crediti inesigibili della stessa ASP risalenti all'anno 2008.

Effettiva capacità di riscossione delle entrate di bilancio (a residuo e in previsione)

La Sezione ha chiesto chiarimenti sulla effettiva capacità di riscossione delle entrate poste a bilancio sia in conto residui che per quanto concerne le maggiori entrate future, a seguito dell'aumento delle aliquote.

In relazione alle entrate in conto residuo, il comune ha chiarito indicando le seguenti azioni:

- "le entrate che figurano a residuo con maggiore anzianità sono state inserite in ruoli coattivi ed inoltrate ad Equitalia per la riscossione, e l'ente attua un monitoraggio puntuale delle attività svolte dall'ente per la riscossione";
- a novembre 2016 l'Amministrazione ha approvato "l'affidamento ad una ditta specializzata per il recupero dell'evasione ai fini ICI e IMU";
- "in data 15 maggio 2017 è stata inoltrata al Ministero dell'Interno richiesta di autorizzazione a dare attuazione al piano occupazionale 2017 che prevede l'assunzione di una figura categoria "C" dal 01 settembre 2017 all'ufficio tributi per monitorare costantemente il recupero dei crediti in particolare in ambito tributario";
- "a consuntivo 2016 è stato accantonato un fondo crediti di dubbia esigibilità



pari ad €. 964.038,63 calcolato secondo quanto disposto dai principi contabili”.

Con riferimento alle maggiori entrate previste per gli anni del piano di riequilibrio, il comune ha fornito le seguenti precisazioni:

- "L'Ente ha deliberato le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita come previsto dall'art. 243 bis del TUEL per poter accedere al fondo di rotazione. L'importo di maggiori introiti da tributi previsto in €. 130.000 è stato stimato con criteri prudenziali e deriva per la maggior parte dall'aumento di gettito dell'addizionale IRPEF”;

- "Sono inoltre state incrementate le aliquote della tassa sulla pubblicità, sono state eliminate le agevolazioni sull'IMU per il comodato gratuito ed è stato spostato il peso in percentuale da 70% a 90% a carico del titolare del diritto reale sull'immobile ai fini TASI”;

- "È stato aumentato il canone per occupazione del suolo pubblico, e le rette dell'asilo nido comunale e della mensa scolastica. Per il calcolo del gettito previsto in aumento di €. 30.000 sono stati utilizzati, anche in questo caso, criteri estremamente prudenziali, anche in ragione di possibili variabili. Il gettito annuo previsto in aumento per Cosap pari ad €. 10.000 è già stato a tutt'oggi introitato a seguito incassi derivanti dalla manifestazione della Fiera dell'Angelo”;

- "Le entrate da alienazioni di beni previste nell'anno 2018 in €. 18.500 riguardano la vendita di immobili identificati e stimati come da perizie del responsabile dell'ufficio tecnico”;

- "Il fondo crediti di dubbia esigibilità è stato incrementato applicando le stesse percentuali previste nel 2016 ai nuovi stanziamenti 2017/2019. La quota di svalutazione per le maggiori entrate previste da tariffe su servizi è pari ad €. 4.175,64”.

Accesso al fondo di rotazione

La Sezione ha chiesto aggiornamenti in merito all'accesso al fondo di rotazione e l'ente ha risposto che il Ministero dell'interno ha comunicato che l'importo massimo erogabile sarebbe stato pari a 2.364.300,00 euro; il comune ha invece inoltrato domanda formale, in data 22 aprile 2017, per l'importo di 1.651.132,19 euro (1.451.132,19 euro per il finanziamento dei debiti fuori bilancio secondo i dettami dell'art. 43 del d.l. n. 133/2014 e 200.000,00 euro quale mera anticipazione di liquidità).

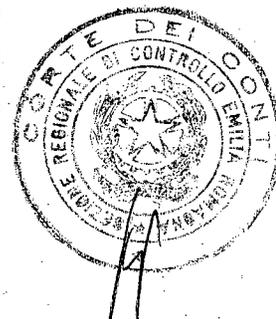
8. Considerazioni conclusive

In via preliminare, questa Sezione ha ritenuto necessario individuare l'esatta decorrenza e il periodo di attuazione del piano di riequilibrio in analisi.

Il Consiglio comunale, con delibera n. 38 del 27 ottobre 2016, ha approvato il piano, di durata triennale, decorrente dall'anno 2017; la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, invece, nella relazione concernente il suddetto piano, ha fatto riferimento ad "un piano di riequilibrio della durata di quattro anni con decorrenza dall'esercizio 2016". Il piano, a seguito di osservazioni espresse dalla precitata Commissione ministeriale, è stato riformulato e nuovamente approvato con deliberazione consiliare n. 11 del 23 febbraio 2017, la quale ancora una volta ha espressamente avuto a oggetto un piano triennale, per il periodo 2017-2019. Tuttavia, la delibera di approvazione ha specificato che "a completamento del piano, risultano utilizzabili risorse rinvenienti da accantonamenti relativi all'esercizio 2016"; inoltre, tutte le riduzioni di spesa previste dalla normativa hanno considerato il 2015 come anno base. A ciò si aggiunga che l'art. 243-bis, comma 5, del TUEL, prevede che *"Il consiglio dell'ente locale [...] delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso"*.

Per quanto sopra esposto, questa Sezione ritiene di dover considerare il piano come quadriennale, con decorrenza 2016, facendo prevalere la sostanza dell'effettiva attività di ripiano, rispetto a quanto indicato nella delibera consiliare di approvazione. Peraltro, occorre rilevare che, dal punto di vista sostanziale, il comune già con il bilancio 2016 ha provveduto ad accantonare nell'avanzo vincolato 2016 una somma pari a euro 177.986,00 (130.000,00 proveniente dall'avanzo vincolato 2015, oltre a euro 47.986 euro derivanti da entrate correnti), allo scopo di iniziare a ripianare il debito. Inoltre, già nel 2016 il piano di riequilibrio, approvato il 27 ottobre 2016, aveva previsto il finanziamento dei debiti fuori bilancio (a decorrere dal 2017, anno di erogazione del fondo di rotazione); ciò, congruentemente con il raggiunto accordo con l'ASP Azalea, che aveva accettato di ricevere la somma necessaria a ripianare le perdite di esercizio nel 2017.

Tanto premesso, anche sulla base del piano industriale della ASP Azalea, questa Sezione, tenuto conto del parere dell'Organo di revisione e della relazione della Commissione del Ministero dell'interno, ritiene che il piano di riequilibrio pluriennale predisposto dal Comune di Borgonovo Val Tidone possa essere considerato sostanzialmente conforme al contenuto prescritto dall'art.



243-bis del TUEL, nonché congruo ai fini del riequilibrio finanziario. Le misure previste e le risorse individuate, infatti, appaiono sufficienti a coprire il disavanzo conseguente agli accertati debiti fuori bilancio e ad assicurare il riequilibrio. Di fatto, il comune sembra aver approvato il piano di riequilibrio pluriennale, essenzialmente allo scopo di poter accedere al fondo di rotazione, al fine di ripianare, con esso, il disavanzo conseguente al riconoscimento dei più volte menzionati debiti fuori bilancio.

Il Comune di Borgonovo Val Tidone dovrà dare rigorosa attuazione alla procedura deliberata, procedendo senza ritardi sulla strada del risanamento. A tal fine, andranno altresì potenziati i meccanismi di controllo interno per verificare la regolarità della gestione, l'osservanza delle scadenze prefissate e il raggiungimento degli obiettivi intermedi previsti dal piano.

Come già più volte evidenziato, la necessità di ricorrere ad un piano di riequilibrio pluriennale ed a chiedere l'accesso al fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter del TUEL, è conseguita alle perdite fatte registrare dalla ASP Azalea. Pertanto, è prioritario che siano assicurati controlli efficaci sull'evoluzione del piano industriale di risanamento di detta ASP. A tal fine si evidenzia che in sede istruttoria è emerso come il comune in argomento non abbia istituito un sistema di controlli sulle società partecipate, nonché sugli altri soggetti comunque dallo stesso partecipati. Ciò non ha costituito un'inottemperanza alla previsione di cui all'art. 147-quater del TUEL, in forza del quale "L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili", poiché tale prescrizione è rivolta ai soli comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Tuttavia, anche in assenza di un obbligo normativo, il comune dovrà sollecitamente provvedere in tal senso (in sede istruttoria, comunque, i vertici dell'ente hanno affermato che è già stata predisposta, a tal fine, una bozza di delibera), assicurando che detta struttura controlli in particolare l'andamento del piano industriale dell'ASP Azalea.

Il Comune di Borgonovo Val Tidone, infine, dovrà porre in essere le misure necessarie a raggiungere gli obiettivi di riduzione della spesa di cui all'art. 243-bis, comma 9, lettere b) e c).

PQM

la Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna approva, ai sensi dell'art. 243-quater, comma 3, del TUEL, il piano di riequilibrio finanziario

pluriennale del Comune di Borgonovo Val Tidone, con l'avvertenza che vigilerà sulle misure correttive adottate dall'ente locale.

INVITA L'ENTE

a dare rigorosa attuazione alla procedura deliberata, nel rispetto delle sopraesposte indicazioni;

a porre in essere le misure necessarie a raggiungere gli obiettivi di riduzione della spesa di cui all'art. 243-bis, comma 9, lettere b) e c);

a gestire in futuro correttamente il bilancio, in particolare contabilizzando tempestivamente tutti i debiti fuori bilancio.

DISPONE

che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo - e che venga inviata, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Borgonovo Val Tidone, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione, affinché tengano conto di quanto rilevato ai fini degli adempimenti in materia di loro competenza, al Consiglio delle autonomie locali ed al Ministero dell'Interno.

che copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Procura della Corte dei conti per la Regione Emilia-Romagna, in relazione agli eventuali profili di responsabilità conseguenti agli omessi controlli da parte del Comune di Borgonovo Val Tidone sulla ASP Azalea e ai comportamenti del Sindaco del citato comune, nel periodo intercorrente tra il 10 ottobre 2011 e il 5 giugno 2016, in ragione della carica di Presidente dell'Assemblea dei soci della ASP Azalea contemporaneamente rivestita;

che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito internet istituzionale del Comune di Borgonovo Val Tidone, ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Bologna, nella Camera di Consiglio del 6 giugno 2017.

Il relatore
(Riccardo Patumi)



Il presidente
(Carlo Greco)



Depositata in segreteria il 6 giugno 2017

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

