

La predisposizione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Relazione sulla situazione finanziaria e rimedi per il risanamento dell'ente

Comune di San Mango d'Aquino

Ipotesi di riequilibrio finanziario pluriennale

Elaborata dalla società Interconsulting s.a.s.

COMUNE DI SAN MANGO D'AQUINO	
PROTOCOLLO	
<input checked="" type="checkbox"/> posta in arrivo	PROG. N° 6084
<input type="checkbox"/> posta in partenza	del 31/10/2017

flu

Sommario

INTRODUZIONE	3
LO SCHEMA ISTRUTTORIO DEL PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO PLURIENNALE	4
I RILIEVI DELLA CORTE DEI CONTI AI BILANCI DI PREVISIONE E AI CONSUNTIVI APPROVATI DALL'ENTE	5
LA GESTIONE DI CASSA	6
GLI EQUILIBRI DI BILANCIO	7
I RISULTATI DI AMMINISTRAZIONE	8
ANALISI DELLA CAPACITÀ DI RISCOSSIONE E DI PAGAMENTO	10
LA DETERMINAZIONE DELLA MASSA PASSIVA	11
L'INDEBITAMENTO	16
I SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE	17
LA SPESA DEL PERSONALE	17
LE MISURE DI RISANAMENTO ECONOMICO FINANZIARIO	18
LA CONDIZIONE DI ENTE DISSESTATO E L'OBBLIGO DI DICHIARAZIONE DEL DISSESTO FINANZIARIO	21
LE CONSEGUENZE DELLA DICHIARAZIONE DI DISSESTO FINANZIARIO	23
CONCLUSIONI	25



Introduzione

Con delibera della Giunta Comunale n. 59 del 7.9.2017 e successiva determina del responsabile del servizio finanziario n. 248 del 20.10.2017 è stato affidato, a questa società, il servizio di studio e predisposizione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'articolo 243-bis del T.u.e.l., cui il Comune di San Mango d'Aquino ha fatto ricorso con deliberazione del Consiglio Comunale n. 35 del 31.07.2017.

La società nello svolgimento dell'incarico, come richiesto nell'offerta tecnica ed economica, si è avvalsa della collaborazione degli uffici e del segretario comunale nella raccolta dei dati e delle informazioni utili alla predisposizione dello schema istruttorio e di risanamento da consegnare al Comune, in uno alla relazione sulle possibili azioni di riequilibrio da porre in essere nel periodo considerato dal piano che, come previsto dalla legislazione vigente, può avere una durata massima decennale.

Per poter effettuare una compiuta valutazione della situazione economico-finanziaria dell'ente sono stati esaminati gli ultimi cinque rendiconti di gestione (dal 2012 al 2016) in modo da evidenziare l'andamento gestionale dell'ente e i fattori di squilibrio generatisi che hanno determinato la necessità, da parte del Consiglio, di aderire alla predetta procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

La richiesta dei dati e la produzione della documentazione, nel corso dell'incarico, si è resa particolarmente difficoltosa. Il reperimento degli atti e delle informazioni, spesso carenti, denota una disorganizzazione nella loro tenuta che non ha consentito un'estrapolazione in tempi rapidi come, invece, è imposto dai tempi, ristretti, previsti dal citato articolo 243-bis.

Nello specifico la presente relazione finale, che viene inviata a conclusione delle attività affidate, è articolata nelle seguenti sezioni:

- a) Analisi istruttoria dei rendiconti di gestione e dei fattori di squilibrio generatisi negli esercizi finanziari dal 2012 al 2016, secondo quanto indicato dalle linee guida elaborate dalla Corte dei Conti - Sezione delle Autonomie - contenute nella delibera della stessa Corte n. 16/2012;
- b) Analisi degli equilibri di bilancio prospettici del 2018 e del risultato presunto di amministrazione del 2017;
- c) Determinazione della massa passiva debitoria e dei disavanzi di amministrazione;

- d) Valutazione e ipotesi di riequilibrio sulla scorta della massa passiva rilevata e dei mezzi finanziari attendibilmente a disposizione dell'ente;
- e) Analisi delle cause che hanno condotto l'ente ad una situazione di deficitarietà strutturale;
- f) Proposta delle possibili soluzioni di risanamento, secondo le disposizioni contenute nel T.u.e.l.;

Lo schema istruttorio del piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Per la predisposizione dell'ipotesi di piano di riequilibrio finanziario è stato utilizzato lo schema predisposto dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti (Delibera n. 16/2012/INPR) che come indicato dalla stessa Magistratura Contabile offre *"indicazioni sulla corretta applicazione della nuova procedura, al fine di superare possibili difficoltà nell'esegesi delle norme e per renderne l'interpretazione tendenzialmente uniforme. Le linee guida, infatti mirano, in particolare, a fornire criteri per verificare l'esatta determinazione dei fattori di squilibrio presenti nella gestione dell'ente, nonché l'attendibilità e sostenibilità delle misure rivolte al superamento della situazione critica"*.

Lo schema di predisposizione del piano, fornito dalla Corte, è utile per esaminare e scrutinare sia i possibili fattori di squilibrio sia le modalità di risanamento possibili, al fine di verificare la permanenza, o meno, delle condizioni previste dall'articolo 243-bis del T.u.e.l.

I Giudici della *nomofilachia* hanno osservato, nelle premesse alle citate linee, che la procedura, sin dalla fase di avvio, deve essere sottoposta a rigorosi e scrupolosi controlli sul puntuale percorso di risanamento al fine di evitare dannosi *escamotage* che diluiscano in un ampio arco temporale soluzione che, invece, andrebbero immediatamente attuate.

L'ente, pertanto, nella predisposizione del piano è tenuto a compilare il citato documento istruttorio che si compone di due parti:

- I) la prima che indica i fattori e le cause dello squilibrio;
- II) la seconda nella quale sono indicate le misure di risanamento che si intendono attuare.

Di seguito saranno esaminati i dati riferiti ai vari paragrafi dello schema istruttorio contenuto nelle linee guida approvate dalla Corte dei Conti che si compone delle seguenti parti e viene allegato alla presente relazione:



- Analisi delle pronunce della Corte dei Conti - sezione regionale di controllo - e delle misure correttive adottate dall'ente;
- Il rispetto dei vincoli di finanza pubblica;
- Andamenti di cassa;
- Analisi degli equilibri di bilancio degli esercizi 2012-2016;
- Analisi dei risultati di amministrazione;
- Analisi della capacità di riscossione dell'ultimo quinquennio;
- Analisi dei residui attivi e passivi;
- Ricognizione dei debiti fuori bilancio e delle passività potenziali;
- Il risultato presunto di amministrazione dell'esercizio 2017 e la revisione straordinaria dei residui;
- L'indebitamento;
- I servizi a domanda individuale;
- La spesa del personale;
- Le misure di riequilibrio economico-finanziario e l'adeguatezza dei mezzi finanziari di risanamento a disposizione dell'ente;

I rilievi della Corte dei Conti ai bilanci di previsione e ai consuntivi approvati dall'ente

La Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti ha più volte evidenziato diversi fattori e cause di squilibrio, a partire dal rendiconto di gestione dell'esercizio 2008, e, in particolare, ha sottolineato le seguenti criticità:

- a) la presenza di squilibri di competenza di parte corrente, con conseguente produzione di disavanzi di gestione;
- b) il mancato recupero dell'evasione tributaria;
- c) la non corretta contabilizzazione dello stralcio dei crediti di dubbia esigibilità;
- d) la errata costituzione dei fondi vincolati nel risultato di amministrazione;
- e) il mancato rispetto dei vincoli di spesa del D.L. 78/2010;
- f) il superamento del limite di spesa di personale con conseguente divieto, assoluto, di assumere personale a qualsiasi titolo;
- g) il superamento di diversi parametri di deficitarietà strutturale, a partire dal rendiconto di gestione del 2010;
- h) una scarsa attività di riscossione dei ruoli della tassa rifiuti e dell'acquedotto comunale;
- i) il ricorso all'avanzo di amministrazione per finanziare la spesa corrente;
- j) l'errata contabilizzazione di alcune voci del conto del patrimonio.

I rilievi sopra esposti sono stati puntualmente esposti dai Magistrati Contabili nelle seguenti delibere, consegnate a questa società dal responsabile del servizio finanziario:

Deliberazione Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Calabria - n.367/2010 - Rendiconto di gestione 2008
Deliberazione Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Calabria - n.12/2011 - Bilancio di Previsione 2010
Nota Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Calabria - n. 3593/2012 - Rendiconto di gestione 2010
Deliberazione Corte dei Conti - Sezione Regionale di Controllo per la Calabria - n.561/2011 - Bilancio di Previsione 2011

La gestione di cassa

Dall'esame dei rendiconti di gestione dal 2012 al 2016, le cui risultanze sono contenute nello schema istruttorio allegato, si può notare un continuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria che continuano a manifestarsi anche nel corrente esercizio finanziario. Per comodità di esposizione si riporta, di seguito, la situazione degli ultimi due esercizi chiusi:

Analisi sull'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria		
	Rendiconto esercizio 2015	Rendiconto esercizio 2016
Entità anticipazioni complessivamente corrisposte *(accertato al Tit. V)	1.232.587,19	662.192,19
Entità anticipazioni complessivamente restituite *(impegno al Tit.III)	1.232.587,19	662.192,19
Entità anticipazioni non restituite al 31.12		
Limite anticipazione concedibile ai sensi dell'art.222 TUEL	763.440,00	
Entità delle somme maturate per interessi passivi	€ -	4.108,58
Entità massima delle entrate a specifica destinazione utilizzata in termini di cassa ex art. 195 TUEL con corrispondente vincolo sull'anticipazione di tesoreria concedibile	389.550,36	390.268,58

La tabella mostra un ricorso costante, nelle annualità in esame, alle anticipazioni di tesoreria e all'utilizzo dei fondi a specifica destinazione che denota una condizione di deficitarietà strutturale e un sostanziale consolidamento dell'esposizione di cassa che, invece, dovrebbe caratterizzarsi per la sua temporaneità, quale fonte di finanziamento della liquidità a breve termine, per far fronte a momentanee discrasie tra i flussi dei pagamenti e delle riscossioni.

Gli equilibri di bilancio

L'analisi degli equilibri di bilancio dell'ultimo quinquennio mostra un andamento negativo negli ultimi due esercizi con un sostanziale peggioramento nel 2017 a causa dell'applicazione della sanzione per il mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica, di cui alla Legge di Stabilità 2016 (Legge n. 208/2015), che pesa sul corrente esercizio per 306.000,00 euro.

Nello specifico sono stati analizzati i disavanzi correnti generatisi nel 2015 e nel 2016 che mostrano il seguente andamento:

EQUILIBRIO ECONOMICO-FINANZIARIO		RENDICONTO 2016	RENDICONTO 2015
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio	861.386,72	ACCERTAMENTI / IMPEGNI	ACCERTAMENTI / IMPEGNI
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata		22.245,40	1.361,34
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente		11.713,22	11.713,22
B) Entrata Titolo 1.00 - 2.00 - 3.00		1.731.843,84	1.788.853,08
D) Spese Titolo 1.00 - Spese correnti		1.814.783,44	1.719.442,83
DD) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spese)		0,00	0,00
F) Spese Titolo 4.00 - Quote di capitale <u>gestito</u> dai mutui e prestiti obbligazionari		70.858,10	77.117,01
G) Somma finale (G=A-AA+B+C-DD-E-F)		-143.268,82	-38.068,64
ALTRE POSTE DIFFERENZIALI PER ECCEZIONI PREVISTE DA NORME DI LEGGE E DAI PRINCIPI CONTABILI CHE HANNO EFFETTO SULL'EQUILIBRIO EX ARTICOLO 142, COMMA 6, DEL TESTO UNICO DELLE LEGGI SULL'ORDINAMENTO DEGLI ENTI LOCALI			
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti		124.807,84	29.862,31
EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE (*)			
	D+G+H+L+M	-38.757,68	-5.213,33

Il disequilibrio generatosi a partire dall'esercizio finanziario 2015 è determinato, inoltre, anche da una riduzione progressiva e significativa del fondo di solidarietà comunale che ha subito una contrazione importante a seguito dell'introduzione del meccanismo di calcolo dei trasferimenti non più basati sulle risorse storiche bensì sulla differenza tra fabbisogni standard e capacità fiscali, per come si può verificare dalla seguente tabella che mostra il trend dei trasferimenti erariali dal 2012 al 2017;

Andamento trasferimenti dallo Stato (dati Ministero Interno)	2017	2016	2015	2014	2013	2012	Riduzione 2012-2017
FONDO DI SOLIDARIETA' COMUNALE	341.676,26	682.865,73	672.393,41	781.074,06	831.295,32	879.413,18	231.736,92
Contributi non fiscalizzati da federalismo municipale	950,80	2.817,82	2.922,37	3.715,36	2.143,70	13.945,86	-12.995,06
Contributi spettanti per fattispecie di legge	9.134,11	13.915,72	30.695,63	19.828,26	5.883,14	713,68	8.420,43
Somme da recuperare per le procedure di cui all'articolo comma 128 L. 228/2012	-1.366,12	-1.404,41	-1.443,90	-1.748,20	-628,12		-1.366,12
Contributo per gli interventi dei comuni e delle province	7.409,19	17.004,76	32.830,70	21.928,00	21.928,64	21.928,64	-44.549,65
Fondo di mobilità accantonata ex ages (art. 3 c. 138 L. 244/2007)			4.522,03	2.861,09			0,00
Altre erogazioni di risorse che non costituiscono trasferimenti erariali	13,73		42,68				13,73
TOTALE GENERALE DELLE ATTRIBUZIONI	357.817,97	715.259,62	741.971,92	857.689,19	890.652,58	946.031,36	282.213,39
Riduzione	306.000,00						
Totale FSC	663.817,97	715.259,62	741.971,92	857.689,19	890.652,58	946.031,36	282.213,39

Trend oltretutto destinato ad aggravarsi in quanto il sistema perequativo previsto dal legislatore agisce sul gettito IMU, calcolato ad aliquote standard, che rischia di

penalizzare ancor di più una finanza comunale fortemente ingessata dalla spesa di personale che rappresenta, al momento, l'unica leva sulla quale poter agire per ripristinare gli equilibri prospettici di bilancio.

Oltre a tanto la decurtazione operata nel 2017, per effetto della sanzione dovuta al mancato rispetto del saldo finanziario obiettivo del 2016, ha ulteriormente peggiorato i conti dell'ente, rendendo difficoltosa la copertura dei servizi indispensabili, con la ovvia previsione di ulteriore disavanzo presunto al 31.12.2017, per effetto della riduzione delle predette entrate.

I risultati di amministrazione

L'analisi è stata effettuata partendo dai dati contabili degli ultimi cinque rendiconti di gestione anche per evidenziare il trend storico e il passaggio dai precedenti principi contabili a quelli contenuti nel D.Lgs. 118/2011, a partire dal 1.1.2015, attraverso l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, adottata ai sensi dell'articolo 3 comma 7 del medesimo decreto legislativo.

Il riaccertamento straordinario dei residui al 1.1.2015 mostra, come ovvio, un peggioramento del risultato di amministrazione per effetto dei maggiori accantonamenti previsti dall'armonizzazione contabile. Il Consiglio, come previsto dalla norma, in applicazione del D.M. del 2.4.2015, con deliberazione n° 11 del 26.6.2015, ha deciso di ripianare il disavanzo di amministrazione straordinario risultante in 30 annualità.

Da una prima lettura emergono, però, due dati che denotano una non corretta applicazione dei principi contabili introdotti dal D.Lgs. 118/2011, ossia:

1. L'insufficiente accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità, ricalcolato in sede di predisposizione del piano in oltre 700.000 euro (come si vedrà nel prosieguo della relazione in un'apposita tabella);
2. La non corretta applicazione del principio contabile applicato alla competenza finanziaria potenziata (All. 4/2) e di conseguenza la errata costituzione del fondo pluriennale vincolato al 1.1.2015.

In particolare il riaccertamento straordinario riporta il seguente risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015, da ripianare in 30 annualità con rate costanti di euro 11.713,22:

RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO AL 1/1/2015	
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2014 DETERMINATO NEL RENDICONTO 2014 (a)	487.561,76
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (b)	1.728.833,10
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (c) (1)	1.298.388,74
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (d)	810.584,54
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (e)	1.186.745,58
RESIDUI PASSIVI DEFINITIVAMENTE CANCELLATI CHE CONCORRONO ALLA DETERMINAZIONE DEL FONDO PLURIENNALE (f)	
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (g) = (a) - (b) + (f) (2)	376.161,04
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 1° GENNAIO 2015 - DOPO IL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI (h) = (a) - (b) + (c) - (d) + (e) + (f) - (g)	59.117,40
Composizione del risultato di amministrazione al 1 gennaio 2015 - dopo il riaccertamento straordinario dei residui (g):	
Parte accantonata	192.577,04
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2014 (4)	192.577,04
Parte vincolata	217936,92
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	
Vincoli derivanti da trasferimenti	
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	
Altri vincoli da specificare	217936,92
Totale parte disponibile (m) = (g) - (h) - (i) - (l)	-351.396,56

Anche nei rendiconti del 2015 e del 2016 si assiste ad un peggioramento dei saldi finanziari che porta ad un incremento del disavanzo di amministrazione, in particolare quello del 2016 a dimostrazione del fatto che continuano a permanere disequilibri nella gestione corrente che non consentono il recupero dell'extra-deficit accertato al 1° gennaio 2015.

Il ricorso alla procedura di riequilibrio ha avuto, infatti, il pregio di prendere atto di una condizione di difficoltà acuitasi negli ultimi 3 anni e al fine di non appesantire ulteriormente la gestione corrente, già di per se asfittica per la drastica riduzione delle entrate e per il peso consistente della spesa di personale, l'Amministrazione Comunale ha deciso di riconsiderare tutti quei fattori che hanno condotto, progressivamente, ad un peggioramento della situazione finanziaria per poter prendere le più opportune misure di risanamento a fronte di una massa debitoria che, in modo concomitante, avrebbe prodotto ulteriori fattori di squilibrio e, quindi, la generazione di nuovi e maggiori disavanzi di amministrazione.

Per poter valutare la capacità dell'ente di affrontare una tale situazione si è dovuto, pertanto, riconsiderare l'equilibrio di bilancio del 2017 e il presumibile risultato di amministrazione al 31.12.2017 al fine di determinare in modo corretto, secondo i recenti principi contabili applicati e i nuovi schemi di bilancio armonizzato, il disavanzo di

amministrazione da ripianare con la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale anche in relazione al superamento di quelle criticità emerse a seguito dell'analisi dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui al 1.1.2015 e di quelle successive di riaccertamento ordinario, in occasione dell'approvazione dei rendiconti di gestione del 2015 e del 2016.

Come emerge dai prospetti del risultato di amministrazione, nello schema istruttorio allegato alla relazione, vi è un peggioramento del disavanzo di amministrazione dal 2015 al 2016 tant'è che l'ente non riesce nemmeno a recuperare la quota annuale di *extra deficit* al 1.1.2015.

	2012	2013	2014	1.1.2015	2015	2016
Risultato di amministrazione	716.863,58	734.130,40	487.561,71	351.396,56	339.598,83	397.082,76
Extra deficit recuperato					11.797,73	-57.483,93

Si rileva, inoltre, che nel bilancio di previsione degli esercizi 2017 e 2018 manca lo stanziamento di 57.483,93, relativo al recupero del maggior disavanzo accertato con il rendiconto di gestione del 2016 che ai sensi dell'articolo 188 comma 1 del T.u.e.l. doveva essere recuperato entro il termine di chiusura dell'attuale consiliatura.

Analisi della capacità di riscossione e di pagamento

L'analisi della capacità di riscossione, le cui tabelle riepilogative sono contenute nello schema istruttorio allegato, mostra un andamento che appare contraddittorio rispetto alle cennate difficoltà di cassa dell'ente.

Da una più approfondita analisi delle cause del continuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria e ai fondi a specifica destinazione emerge che la riscossione in conto residui ha un andamento diametralmente opposto a quello riportato nella gestione di competenza poiché gli accertamenti riportati a residuo sottendono ad una sovrastima delle entrate correnti che, poi, ovviamente non vengono rimosse, determinando anche un appesantimento, negativo, sia sul risultato di amministrazione che sugli accantonamenti a fondo crediti di dubbia esigibilità. Ciò ha causato a lungo andare una situazione di sostanziale illiquidità dell'ente.

In sostanza l'ente ha operato attraverso una sovrastima delle entrate correnti, per mantenere solo un formale equilibrio del bilancio. Entrate che negli anni successivi non

vengono riscosse, provocando con tale *facere* l'iscrizione in bilancio di un elevato importo di residui attivi, taluni anche piuttosto datati e risalenti addirittura alle annualità 2013 e precedenti, che non solo non migliora i risultati di amministrazione ma determina anche la necessità di accantonare maggiori risorse nel fondo crediti di dubbia esigibilità. Fondo anch'esso ampiamente sottostimato, a partire dall'introduzione della nuova contabilità armonizzata al 1.1.2015, che sottende ad una errata applicazione dei principi contabili applicati e, quindi, all'inattendibilità dei risultati di amministrazione accertati con i rendiconti di gestione.

Dall'esame dei dati esposti nello schema istruttorio si evince come la spesa sia stata sostanzialmente aggredita solo grazie al ricorso alle anticipazioni di liquidità di cui al DL 35/2013 e successivi decreti di finanziamento che, di contro, non è stata accompagnata, negli esercizi successivi, da un'adeguata riscossione in conto residui che, come già visto in precedenza, ha determinato il permanere delle già cennate difficoltà di cassa.

La determinazione della massa passiva

La determinazione della massa passiva è stata effettuata partendo dalla ricognizione dei debiti fuori bilancio e delle c.d. passività potenziali, derivanti dal contenzioso pendente e poi attraverso la rideterminazione del risultato presunto di amministrazione a seguito della revisione straordinaria dei residui attivi e passivi, prevista dal comma 8 lettera e) dell'articolo 243-bis del T.u.e.l.

I debiti fuori bilancio e le passività potenziali

La determinazione della massa debitoria, effettuata in collaborazione con il segretario comunale e gli uffici tecnici e finanziari dell'ente, ha portato alla luce un importante contenzioso pendente e una serie di passività potenziali che incideranno in maniera consistente sugli equilibri di bilancio presenti e tendenziali.

Il censimento delle posizioni debitorie e la rilevazione del contenzioso in essere, inclusa l'analisi prognostica effettuata dal segretario comunale e dai legali incaricati dall'ente, mostra una gestione del contenzioso e una conoscenza delle reali posizioni debitorie alquanto disordinata tant'è che oggi si può solo presumere l'entità dei debiti che incombono sull'ente.

L'esame delle posizioni debitorie è esposta sinteticamente nella seguente tabella:

Debiti fuori bilancio - Lettera a)	80.000,00
Debiti fuori bilancio - Lettera e)	671.669,00
Accantonamento passività potenziali da contenzioso pendente	989.477,14
Accantonamento per fondi rischi e oneri futuri	250.000,00
Totale	1.991.146,14

L'accantonamento per passività potenziali, effettuato dal segretario comunale sulla scorta dell'analisi prognostica del contenzioso pendente, è integrato da uno specifico fondo rischi per le possibili passività arretrate atteso che la documentazione in atti, consegnata dal responsabile del servizio finanziario, risulta incompleta poiché mancante di una reale proiezione delle passività pregresse che da una prima e sommaria verifica ammontano, per difetto, tra gli 80 e i 90.000,00 euro.

La massa debitoria, come è intuibile, pesa in misura considerevole già da sola senza tener conto del risultato presunto di amministrazione presunto al 31.12.2017.

Come si può notare sussistono diverse vertenze con una elevatissima probabilità di concretizzarsi in tempi relativamente rapidi, circostanza che può avere effetti negativi sui saldi finanziari dell'ente (equilibri di parte corrente, risultati di amministrazione, accantonamenti obbligatori).

A fronte di tale contenzioso si rileva, invece, un mancato accantonamento, conseguente al riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi al 1.1.2015, del fondo per le passività potenziali che costringe l'ente a trovare nell'immediato le risorse necessarie per far fronte a tali eventi che appaiono, come già esposto, essere anche piuttosto ravvicinati nella tempistica di realizzazione per la presenza di diversi decreti ingiuntivi e pignoramenti che dovranno, obbligatoriamente, essere sanati a breve, al fine di non creare ulteriori e possibili maggiori esborsi per l'ente.

A fronte di tale situazione sono stati rilevati anche debiti fuori bilancio derivanti dall'acquisizione di beni e servizi in violazione delle procedure contabili, molti dei quali già riconosciuti nel 2013 dal Consiglio Comunale, con delibera n. 14 del 13.5.2013, che sono rimasti privi di copertura finanziaria, a dimostrazione dell'aggravarsi dell'esposizione finanziaria dell'ente e di una certa confusione nella tenuta della contabilità comunale.

In relazione a tanto è da evidenziare che tale *modus operandi* ha determinato un'esplosione della massa debitoria cui l'ente è chiamato a far fronte con risorse, oggi,

fortemente limitate, anche a causa di una consistente contrazione, nell'ultimo triennio, della finanza locale italiana.

A questo si aggiunge una consistente esposizione nei confronti dei legali incaricati dall'ente per i quali, dagli atti, non è stata rilevata alcuna convenzione per la preventiva determinazione del compenso e delle tariffe professionali, con ovvi e intuibili profili di responsabilità amministrativa e contabile anche in relazione alle cause seguite che hanno visto nella quasi totalità dei casi esaminati la soccombenza dell'ente (in particolare il caso degli espropri pagati per un importo eccedente quello che sarebbe stato, invece, congruo, emettendo gli atti nei tempi di legge).

Oltre a tanto per far fronte anche ad ulteriori passività, oggi solo presumibili, è opportuno effettuare un ulteriore accantonamento di € 250.000,00 per consentire un'adeguata copertura finanziaria a quelle spese che sono state assunte in violazione delle norme di contabilità pubblica che al momento, per insufficienza degli stanziamenti, sono prive di adeguata disponibilità nel bilancio di previsione.

La debitoria rilevata e sin qui esaminata fa riferimento agli elenchi e alla documentazione, in atti, consegnata dagli uffici comunali.

Il risultato presunto di amministrazione

Ulteriore momento di verifica e determinazione della massa passiva è stato il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi ai sensi dell'articolo 243-bis comma 8 lettera e) del T.u.e.l.

La norma in parola obbliga gli enti 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”*.

L'operazione ha fatto emergere, come presumibile, una errata applicazione dei principi contabili generalizzata a quasi tutte le operazioni di gestione, di programmazione e di rendicontazione.

Ciò è causato da una disorganizzazione degli uffici finanziari, tecnici ed amministrativi dell'ente che ancora non hanno recepito, a pieno, le novità gestionali introdotte dal nuovo sistema contabile, di cui al D.Lgs. 118/2011, che ha condotto l'ente non solo ad una violazione formale delle norme ma anche ad una sostanziale alterazione dei saldi finanziari e, quindi, dei risultati di gestione e di amministrazione accertati. Situazione che ha compromesso anche gli equilibri tendenziali del bilancio in quanto sono state ampiamente sottostimate quelle poste e quegli accantonamenti a copertura di rischi futuri (nemmeno così incerti nel verificarsi) sia sul fronte delle passività potenziali che su quello dell'inesigibilità dei crediti tributari e patrimoniali.

Tale lacuna viene ancor di più in evidenza se si considera la costituzione del fondo pluriennale vincolato, determinato in modo non pienamente aderente ai principi contabili applicati alla competenza finanziaria potenziata. Risultano, infatti, diversi impegni di parte capitale conservati a residuo in assenza delle condizioni previste dal paragrafo 5.4. del principio applicato (all. 4/2) al D.Lgs. 118/2011. Questo ha determinato un'alterazione, evidente, sia dell'extra-deficit al 1.1.2015 che dei successivi risultati di amministrazione. Situazione, peraltro, aggravata dalla mancata determinazione dei vincoli finali e della loro movimentazione in corso di gestione utile a calcolare ed iscrivere i fondi vincolati per legge, quelli relativi ai trasferimenti, quelli per vincoli attribuiti dall'ente e le somme destinate agli investimenti del risultato di amministrazione. Ciò, come evidente, sottende ad una carente conoscenza della nuova contabilità armonizzata il cui *gap formativo e professionale* dovrà essere quanto prima recuperato e colmato dall'ente, coinvolgendo tutti i responsabili di servizio (non solo quello di ragioneria), atteso che le difficoltà riscontrate nel reperire la documentazione e nell'effettuare con celerità la revisione dei residui sono state avvertite in particolar modo nel settore tecnico comunale.

Oltre a tanto la non corretta definizione di tali poste rischia, presumibilmente, di avere anche riflessi sul pareggio di bilancio in quanto potrebbero risultare saldi finali diversi da quelli che si sarebbero dovuti riportare a seguito del corretto trattamento contabile del fondo pluriennale vincolato, degli impegni di spesa e degli avanzi vincolati e accantonati da applicare al bilancio di previsione, in coerenza e nel rispetto degli spazi finanziari disponibili. Mantenere a residuo un'opera che, invece, dovrebbe confluire nell'avanzo vincolato determina un'elusione delle norme che regolano e disciplinano i vincoli di finanza pubblica atteso che il residuo non ha riflessi sul saldo finanziario finale mentre li

ha l'applicazione dell'avanzo, in assenza di spazi finanziari sufficienti, con un'ovvia alterazione del saldo obiettivo che risulterebbe così artificiosamente rispettato.

Nella determinazione del risultato presunto si è, ovviamente, tenuto conto, tanto a preventivo quanto a consuntivo, del corretto accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità nonché di una prima e attendibile ricostruzione dei fondi vincolati e accantonati, pur considerando le lacune contabili sopra accennate che minano fortemente l'attendibilità di tali ultime poste (vincoli e accantonamenti).

Il dato che emerge nella tabella seguente è, purtroppo, particolarmente penalizzante per l'ente in quanto riconsidera tutti quegli aspetti tralasciati negli esercizi precedenti che adesso vengono in evidenza nella loro dimensione non solo formale ma anche sostanziale, in quanto producono disavanzi da ripianare che, nella procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ingessano e vincolano ancor di più un bilancio comunale con una scarsa o quasi nulla elasticità di spesa e di entrata.

Risultato di amministrazione presunto al 31/12/2017	
Risultato di amministrazione iniziale dell'esercizio 2017	457.181,52
Fondo pluriennale vincolato iniziale dell'2017	612.960,71
Entrate già accertate nell'esercizio 2017	1.720.898,87
Uscite già impegnate nell'esercizio 2017	2.140.238,40
Riduzioni dei residui attivi già verificatesi nell'esercizio 2017	884.700,16
Incremento dei residui attivi già verificatesi nell'esercizio 2017	0,00
Riduzione dei residui passivi già verificatesi nell'esercizio 2017	721.362,30
Risultato di amministrazione dell'esercizio 2017 alla data di redazione del bilancio di previsione dell'anno 2018	487.464,84
Entrate che prevedo di accertare per il restante periodo dell'esercizio 2017	3.543.962,35
Spese che prevedo di impegnare per il restante periodo dell'esercizio 2017	3.715.295,70
Riduzione dei residui attivi, presunte per il restante periodo dell'esercizio 2017	0,00
Incremento dei residui attivi, presunte per il restante periodo dell'esercizio 2017	0,00
Riduzione dei residui passivi, presunte per il restante periodo dell'esercizio 2017	0,00
Fondo pluriennale vincolato finale presunto dell'esercizio 2017	288.031,44
A) Risultato di amministrazione presunto al 31/12/2017	28.100,05
2) Composizione del risultato di amministrazione presunto al 31/12/ 2017	
Parte Accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/ 2017	724.421,36
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013	586.094,57
Fondo perdite società partecipate	0,00
Fondo contenzioso	0,00
B) Totale parte accantonata	1.310.515,93
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0,00
Vincoli derivanti da trasferimenti	0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	147.472,88
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00
C) Totale parte vincolata	147.472,88
Parte destinata agli investimenti	0,00
D) Totale destinata agli investimenti	0,00
E) Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-1.429.888,76

Dal prospetto in esame emerge con tutta evidenza un disavanzo di amministrazione ben più consistente di quello calcolato sia al 1.1.2015 che in sede di rendiconto di gestione degli esercizi 2015 e 2016. Il peggioramento deriva da una gestione del bilancio degli

esercizi 2013 e precedenti nei quali sono state riportate entrate difficilmente riscuotibili (se non impossibili da esigere) e si è dato corso ad un incremento della spesa, in particolare quella di personale, che non ha tenuto conto delle scarse capacità finanziarie prospettiche del Comune di San Mango d'Aquino.

Cause del peggioramento del disavanzo	
Disequilibrio della gestione dei residui	310.810,74
Maggior accantonamento a FCDE	474.421,36
Totale	785.232,10

Dall'esame sin qui condotto si rileva, pertanto, una massa passiva complessiva ben più consistente di quella indicata, in prima istanza, nella delibera consiliare di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale che si riporta, in modo schematico, nel prospetto che segue:

Debiti fuori bilancio - Lettera d)	80.000,00
Debiti fuori bilancio - Lettera e)	671.669,00
Disavanzo straordinario residuo (extra deficit al 1-1-2015)	316.372,97
Disavanzo di amministrazione da revisione residui	1.113.515,79
Accantonamento passività potenziali da contenzioso pendente	989.477,14
Accantonamento per fondi rischi e oneri futuri	250.000,00
Totale	3.421.034,90

Come si può notare è di palmare evidenza l'impossibilità da parte dell'ente di far fronte a tale esposizione debitoria con le risorse correnti di bilancio anche volendo considerare l'aiuto offerto dallo Stato con il fondo di rotazione per la stabilità finanziaria degli enti locali.

Il ripiano di tale massa passiva costringerebbe l'ente, ove ne avesse la reale possibilità, ad effettuare stanziamenti di spesa ed accantonamenti pari a circa il 46% del bilancio comunale, il che determinerebbe l'impossibilità di garantire i livelli minimi essenziali dei servizi indispensabili e di quelli obbligatori per legge.

L'indebitamento

L'analisi del debito contratto dall'ente mostra il seguente andamento negli esercizi 2015 e 2016:

Indebitamento	Rendiconto esercizio 2015	Rendiconto esercizio 2016
Residuo del debito al 01.01	2.795.779,15	2.929.698,45
Nuovi prestiti* (titolo V entrate)	200.000,00	144.706,94
Estinzione mutuo		
Prestiti rimborsati	66.080,70	71.352,42
Residuo debito al 31.12	2.929.698,45	3.003.052,97

Il debito, non particolarmente elevato, le cui rate sono assistite anche dal contributo regionale per circa 149.000,00 euro, non determina particolari fattori di squilibrio nel bilancio dell'ente e non è sicuramente una delle criticità che ha determinato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ancorché sia vissuto come opprimente ed elevato da parte dei responsabili dell'ente. I dati mettono in evidenza un dato che non dà conforto a tale tesi anzi è una delle voci che meno incidono sulla rigidità della spesa corrente.

I servizi a domanda individuale

Anche i servizi a domanda individuale rispettano gli obblighi di copertura e in diversi casi registrano, nell'ultimo triennio, percentuali ben superiori a quelle imposte dal legislatore.

	Rendiconto Esercizio 2014			Rendiconto Esercizio 2015			Rendiconto Esercizio 2016		
	Proventi	Spese	% copertura realizzata	Proventi	Spese	% copertura realizzata	Proventi	Spese	% copertura realizzata
Mensa Scolastica	19.903,00	38.990,34	51,05%	18.260,66	26.976,00	70,26%	15.605,88	24.999,60	62,42%
Trasporto scolastico	283,50	292,80	98,62%	1.577,55	1.608,87	98,04%	1.351,50	1.975,17	68,42%
Asilo Nido									
Servizio acquedotto	62.780,00	91.973,33	68,28%	60.420,00	98.239,99	61,47%	120.570,00	114.913,34	104,92%
Depurazione e Fognatura									
Servizio smaltimento rifiuti	151.778,41	151.778,41	100,00%	166.233,84	149.717,00	111,03%	170.000,00	167.500,00	101,49%

Anche per tale sezione del piano non emergono elementi di criticità e fattori di squilibrio particolarmente rilevanti.

La spesa del personale

La dinamica della spesa di personale rappresenta la voce più consistente di tutto il bilancio comunale e, sicuramente, quella che più di tutte ha determinato il peggioramento del mantenimento degli equilibri di bilancio sia negli anni passati che in quello in corso di gestione.

ANNO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Intervento 01	756.482,53	758.427,15	787.306,10	722.880,91	939.057,84	790.568,47
IRAP	41.549,01	41.926,96	44.127,84	34.151,83	42.492,09	41.047,67
Buoni pasto)						
Totale spese personale	798.031,54	800.354,11	831.433,94	757.032,74	981.549,93	831.616,14

Con una incidenza sulle spese correnti che si riporta di seguito:

ANNO	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale Spese di personale	756.482,53	758.427,15	787.306,10	722.880,91	939.057,84	790.568,41
Spese Correnti	1.620.208,15 €	1.687.449,31 €	1.790.913,36 €	1.596.326,06 €	1.814.783,44 €	1.716.449,83 €
% di copertura	34,54%	33,23%	30,61%	38,10%	34,68%	34,25%

Come si può notare assorbe una quota consistente del bilancio e la sua crescita è iniziata diversi anni fa con la stabilizzazione del personale precario, senza tener conto della effettiva capacità di spesa e di entrata dell'ente. Ovviamente tale situazione si ripercuote in modo negativo sulla tenuta del bilancio e sulle concrete possibilità di risanamento.

Ciò anche tenendo conto della obbligatoria revisione della dotazione organica che dovrà prevedere la messa in mobilità di almeno 5 unità, per consentire il rispetto del parametro dipendenti / popolazione previsto dal D.M. 10.4.2017, atteso che l'ente, fino al completamento delle procedure di mobilità collettiva, dovrà corrispondere ai dipendenti interessati l'80% della retribuzione tabellare.

Fintanto che non si provvederà alla riduzione, reale, della dotazione organica, attraverso pensionamenti e mobilità obbligatoria, l'ente ha il divieto assoluto di assumere personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

Ne consegue che le procedure di mobilità collettiva, previste dall'articolo 33 del D.Lgs. 165/2001 recentemente modificato dal D.Lgs. 75/2017, dovranno contemplare anche un temporaneo riutilizzo del personale in servizi indispensabili, quali quello di raccolta e smaltimento di rifiuti solidi urbani, per consentire anche un recupero, se pur parziale, del maggior costo sostenuto dall'ente anche attraverso la reinternalizzazione del servizio.

Le misure di risanamento economico finanziario

La previsione delle misure di risanamento economico-finanziario dell'ente è stata predisposta attraverso una prima verifica degli equilibri prospettici, con la costruzione dello schema di bilancio di previsione del 2018.

Gli equilibri di bilancio di bilancio prospettici. Lo schema di bilancio di previsione 2018

Nell'elaborazione del bilancio di previsione è stata effettuata, di concerto con il servizio finanziario, una revisione di tutta la spesa corrente e una iscrizione delle entrate in base al reale grado di realizzazione, avvicinando, come prevedono i nuovi principi contabili, la

previsione di cassa a quella di competenza, in modo da non determinare ulteriori e latenti squilibri nella gestione finanziaria dell'ente.

La revisione della spesa ha tenuto conto del mantenimento dei soli servizi indispensabili ed obbligatori per legge oltre che del fondo crediti di dubbia esigibilità, ricalcolato secondo quanto previsto dall'esempio n. 5 contenuto nell'allegato 4/2 (principio contabile applicato alla competenza finanziaria potenziata).

Tale metodo ha messo in luce uno squilibrio strutturale della gestione corrente dell'ente che si porta di seguito:

EQUILIBRIO ECONOMICO - FINANZIARIO	COMPETENZA 2018
A) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti	0,00
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	0,00
B) Entrate titoli 1- 2- 3	1.327.816,87
di cui per estinzione anticipata di prestiti	0,00
C) Entrate Titolo 9.02.06 - Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti amministrazioni pubbliche	0,00
D) Spese Titolo 1 - Spese Correnti	1.612.909,53
di cui:	
- fondo pluriennale vincolato	0,00
- fondo crediti di dubbia esigibilità	113.900,00
E) Spese Titoli 2.09 - Altri trasferimenti in conto capitale	0,00
F) Spese Titoli 9 - Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	112.000,00
di cui per estinzione anticipata di prestiti	0,00
di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e suc.)	22.000,00
G) Somma finale (G=A-AA+B+C-D-E-F)	-397.092,66
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti	0,00
di cui per estinzione anticipata di prestiti	0,00
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge	0,00
di cui per estinzione anticipata di prestiti	0,00
L) Entrate di parte corrente destinate a spese di investimento in base a specifiche disposizioni di legge	0,00
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	0,00
EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE	
O=G+H+I-L+M	-397.092,66

Come si può subito notare l'ente ha un disequilibrio importante, pari a -397.092,66 euro.

Tale situazione appare ancora più grave perché all'interno della spesa corrente, volutamente, non sono stati ancora considerati i debiti fuori bilancio, l'accantonamento per fondi rischi futuri e passività potenziali, il recupero del disavanzo di amministrazione derivante sia dell'extra-deficit che dalla recente revisione straordinaria dei residui, operata a seguito del ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Nella sostanza l'ente, allo stato attuale, non è nelle condizioni di poter proseguire con il riequilibrio decennale a causa di un disequilibrio strutturale del bilancio non rimediabile attraverso una procedura di risanamento, così come prevista dall'articolo 243-bis del T.u.e.l.

Tale disequilibrio deriva da una serie di fattori e criticità che si sono manifestati in modo concomitante, quali:

- a) Un errato recupero di imposta per IVA e IRAP degli anni pregressi che ha costretto l'ente ad aderire alla definizione agevolata, introdotta dal legislatore nel 2017, con un aggravio sui bilanci 2017 e 2018 di oltre 350.000,00, senza tener conto delle somme a suo tempo pagate per la consulenza fiscale, con ovvi e paventabili profili di responsabilità amministrativa;
- b) L'accantonamento in bilancio al fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui stanziamento nel 2017 è di soli 10.000,00 rispetto a quello correttamente calcolato di 94.000 euro per l'anno in corso e di 113.900 per il 2018, pari al 85% del fondo, con l'iscrizione integrale dello stesso FCDE a partire dal bilancio 2019. Ciò determina anche uno squilibrio della gestione corrente del bilancio in corso di gestione (anno 2017) che chiude, infatti, con un ulteriore disavanzo di amministrazione presunto, rispetto a quello registrato con il rendiconto 2016;
- c) L'eccessivo peso della spesa di personale che assorbe, nonostante la previsione di riduzione della dotazione organica, oltre il 35% della spesa corrente;
- d) La drastica riduzione dei trasferimenti statali che passano da oltre un milione di euro nel 2010 a circa 600.000,00 euro nel 2018, senza contare la decurtazione del fondo di solidarietà comunale di 306.000,00 operata dal Ministero dell'Interno nel 2017 a seguito dello sfioramento dei vincoli di finanza pubblica del 2016 che, da una preliminare verifica, poteva sicuramente essere evitato, attraverso un miglior e più puntuale controllo e coordinamento della spesa in conto capitale da parte degli uffici preposti.

Tali elementi diventano ancor più evidenti se si raffrontano i dati della spesa per macroaggregati del 2017 e del 2018 dai quali si evince come anche a fronte di un drastico taglio delle spese per acquisti di beni e servizi e del personale (quelle possibili), l'ente non riesce a raggiungere uno stabile equilibrio di bilancio e la produzione di un adeguato margine per far fronte alla massa debitoria, nonostante il soccorso finanziario assicurato dal fondo di rotazione per la stabilità finanziaria degli enti locali, di cui all'articolo 243-ter del T.u.e.l.

Il raffronto tra le due annualità viene riportato nella seguente tabella:

TITOLO 1 - Spese correnti	Bilancio 2017	Bilancio 2018	Riduzione di spesa
Redditi da lavoro dipendente	792.756,95	615.142,78	-177.614,17
Imposte e tasse a carico dell'ente	50.201,82	140.854,55	90.652,73
Acquisto di beni e servizi	657.750,98	505.012,20	-152.738,78
Trasferimenti correnti	16.020,79	28.400,00	12.379,21
Trasferimenti di tributi	0,00	0,00	0,00
Fondi perequativi	0,00	0,00	0,00
Interessi passivi	153.662,33	153.100,00	-562,33
Altre spese per redditi da capitale	0,00	0,00	0,00
Rimborsi e poste correttive delle entrate	0,00	0,00	0,00
Altre spese correnti	5.930,64	170.400,00	164.469,36
Totale TITOLO 1	1.676.323,51	1.612.909,53	-63.413,98

Come si può notare nonostante le riduzioni di spesa, consistenti, operate sui principali capitoli e interventi di bilancio le stesse sono assorbite dalla rateizzazione ex Equitalia s.p.a. e vengono definitivamente erose dal maggior accantonamento a FCDE, a partire dall'esercizio 2018, con un peggioramento strutturale dei saldi finanziari di bilancio.

La riduzione della spesa, infatti, non è sufficiente a coprire la contrazione delle entrate subita negli ultimi cinque anni che, tra l'altro, ha generato disavanzi latenti tanto nella gestione corrente che nel risultato di amministrazione, per come è evincibile dallo squilibrio in conto residui accertato in occasione della revisione straordinaria operata a seguito del ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale.

Il Comune, pertanto, non è nelle condizioni di poter ripristinare gli equilibri di bilancio attraverso un piano di riequilibrio che sia aderente al dettato normativo poiché non è in grado, alle attuali condizioni di bilancio, di far fronte con tale strumento ai disavanzi di amministrazione e ai debiti rilevati e potenziali attesa l'impossibilità, sostanziale, di avere uno stabile equilibrio strutturale già a partire dal prossimo esercizio finanziario, per le motivazioni sin qui esposte.

Di seguito, in forma sintetica e schematica, si riportano le condizioni previste dalla norma per la dichiarazione di dissesto finanziario e le conseguenze operative di tale passaggio, drastico, nella vista di un ente locale.

La condizione di ente dissestato e l'obbligo di dichiarazione del dissesto finanziario

L'articolo 244 del Tuel stabilisce i presupposti per la dichiarazione del dissesto e prevede che si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non sia stato fatto validamente fronte né con il mezzo ordinario del ripristino del riequilibrio del bilancio (articolo 193), né con lo straordinario riconoscimento del debito fuori bilancio (articolo 194).

I presupposti di cui si fa menzione nel suddetto articolo 244 che, possono operare anche

disgiuntamente, trovano un'ulteriore specificazione nell'ambito del D.P.R. 24 agosto 1993, n. 378 (si vedano le istruzioni operative nella Circolare Ministero interno, Direzione Centrale della la Finanza Locale, 20 settembre 1993, n. FL 21), che è ancora l'unico regolamento adottato in materia.

Il D.P.R., all'articolo 1, comma 2, specifica che "il mancato assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili" ricorre qualora l'ente "pur riducendo tutte le spese relative ai servizi non indispensabili", non è in condizione "di assicurare il pareggio economico del bilancio di competenza", "a causa di elementi strutturali". Questi elementi strutturali devono inoltre essere tali da non essere eliminabili senza il ricorso alla procedura di dissesto.

La situazione d'insolvenza ricorre invece nel momento in cui l'ente si trova ad avere debiti "liquidi ed esigibili" i quali "non trovino valida copertura finanziaria, con i mezzi di finanziamento autonomi dell'ente, senza compromettere lo svolgimento delle funzioni e dei servizi indispensabili".

Si tratta pertanto di debiti che devono presentare determinate caratteristiche: deve trattarsi di debiti legittimamente imputabili all'ente, di debiti liquidi ed esigibili, cui non sia stato fatto validamente fronte. L'articolo 1, comma 1, del D.P.R. 1993, n. 378 precisa che deve trattarsi di crediti vantati nei confronti degli enti locali, per i quali non vi sia una valida copertura finanziaria, garantita dai mezzi di finanziamento autonomi dell'ente, senza che questo comporti la compressione dello sviluppo delle funzioni e dei servizi indispensabili. I debiti da prendere in considerazione non sono soltanto quelli da riconoscere o da coprire, ma anche quelli che, pur già riconosciuti e contabilizzati, non sono stati ancora estinti.

Quando ricorrano i descritti presupposti, l'articolo 246 prevede che sia l'organo consiliare ad adottare l'apposita deliberazione, "formale ed esplicita", valutando le cause che hanno determinato il dissesto. All'atto deve essere allegata una dettagliata relazione dell'organo di revisione che analizza le cause che hanno provocato il dissesto. Pertanto non è richiesto solo un parere ma un coinvolgimento pieno dei revisori, che interviene come un'essenziale componente dell'atto e sostiene, con la doverosa pubblicità, l'azione intrapresa. In pratica trattandosi di una situazione grave e dalle pesanti conseguenze per i cittadini amministrati e per tutti soggetti che sono in relazione professionale, commerciale e imprenditoriale con il comune, l'atto va assunto con modalità canoniche e supportato adeguatamente per dimostrare la fondatezza dei presupposti, a garanzia delle numerose parti coinvolte. La deliberazione dello stato di dissesto è obbligatoria e non è revocabile, in quanto atto che non ammette valutazioni discrezionali.

Le conseguenze della dichiarazione di dissesto finanziario

Le conseguenze che la dichiarazione di dissesto comporta sono numerose, specie per i creditori dell'ente, e sono tutte strumentali dell'operazione di risanamento avviata.

L'articolo 248 sospende il termine per deliberare il bilancio, poiché questo dovrà basarsi sulla manovra di riequilibrio che fa carico all'ente. A tutela del delicato compito dell'organo di liquidazione viene introdotto, altresì il divieto di intraprendere o proseguire azioni esecutive nei confronti dell'ente e dichiarate estinte le procedure pendenti, salvo l'inserimento in massa passiva di capitale, accessori e spese. Dalla data della deliberazione del dissesto e sino all'approvazione del rendiconto i debiti insoluti e le somme dovute per anticipazioni di cassa già erogate, non producono interessi né sono soggetti a rivalutazione automatica.

L'articolo 249 pone il divieto, dal momento della deliberazione del dissesto, di contrarre nuovi mutui, con eccezione di quelli previsti all'articolo 255, (a copertura della massa passiva, oggi solo nei ristretti casi ancora consentiti) e dei mutui con oneri a totale carico dello Stato o delle regioni. Il nuovo indebitamento è quindi consentito solo se non porta alcun aggravio al bilancio dell'ente.

L'articolo 250 si fa invece carico di disciplinare le facoltà gestionali durante il periodo che va dalla deliberazione e fino all'approvazione del bilancio riequilibrato, una zona grigia che se non ben gestita può generare negatività incidenti sull'ente risanato. Sostanzialmente è permessa una gestione limitata nell'entità alle grandezze dell'ultimo bilancio approvato, con pagamenti in dodicesimi.

Infine l'articolo 251 impone, per un periodo di almeno 5 anni, l'adeguamento al massimo delle aliquote e delle tariffe delle imposte e tasse locali, ad eccezione della tassa rifiuti solidi urbani. Per questa ultima devono essere applicate misure tariffarie che assicurino complessivamente la copertura integrale dei costi di gestione del servizio, mentre per la copertura dei servizi a domanda individuale, il costo di gestione deve essere garantito nella misura prevista dalle leggi vigenti, quindi non inferiore al 36% (a tal fine i costi degli asili nido sono calcolati al 50% del loro ammontare). Per i servizi produttivi e i canoni patrimoniali, le tariffe devono essere applicate nella misura massima consentita dalle disposizioni vigenti.

Tutte queste limitazioni e imposizioni, trovano una loro sintesi nel precetto contenuto nell'ultimo periodo del comma 1 dell'articolo 250, ove si prevede che l'ente applica

principi di buona amministrazione al fine di non aggravare la posizione debitoria e mantenere la coerenza con l'ipotesi di bilancio riequilibrato. Esse sono ovviamente mirate alla riuscita del risanamento e trovano fondamento nelle cause del dissesto finanziario che sono riconducibili essenzialmente al disordine contabile e gestionale, alla scarsità di entrate proprie, alle ingenti spese ed al contenzioso. Inoltre mirano a superare anche problematiche politico-gestionali, quale l'aumento dei tributi locali che, per ovvia tradizione è poco gradito agli amministratori e vissuta molto male dai cittadini. Con l'obbligo di legge, la responsabilità politica specifica si affievolisce e non costituisce impedimento all'operazione di massimo utilizzo della leva tributaria, assolutamente necessaria a garantire un reale equilibrio del bilancio, posto che le spese sono, quasi sempre, scarsamente comprimibili.

Conclusioni

Il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, deliberato a fine luglio dal consiglio comunale, ha avuto il merito di aver preso cognizione, da parte dell'amministrazione e della struttura comunale, delle difficoltà finanziarie dell'ente e della consistenza, notevole, della massa passiva costituita da debiti fuori bilancio, da passività pregresse e potenziali e da un consistente disavanzo di amministrazione, latente ormai da diversi anni.

L'istruttoria condotta sulla scorta delle linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti ha fatto venire alla luce gli aspetti più critici della gestione finanziaria dell'ente e le reali possibilità di risanamento, attuabili a legislazione vigente.

Spesso il ricorso a tale procedura si rivela essere solo un pericoloso *escamotage* per dilazionare una deliberazione di dissesto finanziario, divenuta ormai inevitabile, con intuibili riflessi in ordine alle responsabilità amministrative e contabili, in caso di omissione delle misure di risanamento previste dagli articoli 244 e seguenti del T.u.e.l.

L'esame della documentazione, spesso incompleta e consegnata con notevole ritardo, insieme ad una incerta conoscenza delle nuove dinamiche contabili, introdotte dall'armonizzazione dei bilanci pubblici, hanno fatto emergere difficoltà al momento non superabili con il ricorso alla procedura prevista dall'articolo 243-bis del T.u.e.l.

L'analisi ha consentito, infatti, di esaminare con dovizia di particolari le cause sottese allo stato di dissesto finanziario, derivati in gran parte da una forte contrazione delle entrate correnti alla quale, però, non è seguita un'attenta e incisiva razionalizzazione della spesa, in particolare quella del personale.

Ad aggravare tale quadro, critico già per sé, si rileva una gestione del contenzioso e delle spese per incarichi legali completamente fuori controllo. Non è stato rinvenuto un registro del contenzioso pendente e gli incarichi legali conferiti che, nella quasi totalità dei casi esaminati, non hanno previsto la sottoscrizione di una convenzione e la preventiva determinazione dei compensi. Le cause intentate nei confronti del Comune, spesso, non sono state nemmeno supportate da idonea e sufficiente documentazione a difesa delle ragioni dell'ente.

Tutto ciò ha determinato la soccombenza legale del Comune e la conoscenza, solo a posteriori, delle reali cause e dell'esatta dimensione finanziaria che tali evidenti lacune

hanno comportato sul bilancio comunale.

Oltre a tanto è da rilevare anche una gestione disordinata delle fasi della spesa che quasi *fisiologicamente* produce passività pregresse e debiti fuori bilancio, aggravando ancor di più i già precari equilibri del bilancio comunale.

A fronte del quadro sin qui delineato la dichiarazione di dissesto finanziario oltre a palesarsi quale atto obbligatorio, ancorché traumatico nella vita di un ente locale, ha il vantaggio di azzerare il peso finanziario, lasciando la gestione del debito pregresso, ereditato peraltro da pregresse gestioni, ad un organo straordinario di liquidazione nominato dal Ministero dell'Interno, consentendo di recuperare in un arco temporale sufficiente il disequilibrio strutturale di bilancio, attraverso l'attivazione di entrate straordinarie e una revisione della spesa, della dotazione organica e dell'organizzazione comunale in modo da rimettere in pari l'ente senza che la gestione sia sopraffatta ed ulteriormente ingessata da una considerevole massa debitoria, oltretutto non ripianabile con un riequilibrio di durata decennale, così come previsto dall'articolo 243-bis.

Ciò è ancora più vero se si considera che l'eventuale ripiano dei debiti e del disavanzo di amministrazione sarebbe dovuto avvenire nei primi anni considerati dal piano di risanamento.

Circostanza, ovviamente, impossibile da rispettare con un disequilibrio strutturale del bilancio di circa € 400.000, le cui cause e la cui genesi sono state ampiamente esposte nella presente relazione.

Nel rimanere a disposizione per qualsivoglia chiarimento vorrete richiedere e per un successivo ed eventuale incontro con l'organo di revisione, si rimette la presente relazione conclusiva e con l'occasione si porgono i nostri più cordiali saluti,

Reggio Calabria, 25 ottobre 2017

Interconsulting S.r.l.s. s.p.a.
