



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio del 11 giugno 2020

composta dai magistrati:

dr. Michele Oricchio	Presidente
dr. Rocco Lotito	Consigliere
dr. Luigi Gianfranceschi	Consigliere
dr. Michele Minichini	Referendario - relatore

VISTO l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e le successive modificazioni e integrazioni;

VISTO l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e le successive modifiche e integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (T.U.E.L.);

VISTO l'art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 6 settembre 2011;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni,

degli enti locali e dei loro organismi;

VISTO il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con la legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il d.l. 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;

VISTO l'art. 43 del d.l. 12 settembre 2014, n. 133;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 16/2012/INPR e successive integrazioni, con la quale sono state approvate le prime linee guida sulla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/2018/INPR, concernente le Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243 *quater* TUEL);

VISTA l'ordinanza n. 15 del 10 giugno 2020 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione regionale di controllo della Basilicata per la Camera di consiglio del 11 giugno 2020;

UDITO il Magistrato relatore, dott. Michele Minichini;

premessi in

FATTO

1) *Approvazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP)*

Con deliberazione del Consiglio n. 10 del 12.5.2016, il Comune di Tursi ha approvato il rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2015 e con successiva deliberazione consiliare n. 15 del 28.5.2016, immediatamente eseguibile ai sensi dell'art. 134, comma 4, del d.lgs. 18.8.2000 n. 267 (TUEL), ha preso atto dello schema di bilancio preventivo 2016/2018 e contestualmente ha approvato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dagli artt. 243-*bis* e ss. TUEL.

In seguito, su sollecitazione della Prefettura di Matera, l'Ufficio I - consulenza e studi finanza locale - della Direzione Centrale della Finanza Locale del Ministero dell'Interno, in data 17.6.2016 ha comunicato al Comune la necessità di anteporre

alla decisione del ricorso al piano di riequilibrio l'approvazione del bilancio di previsione.

Sicché, con deliberazione n. 17 del 4.7.2016, il Consiglio comunale ha approvato il bilancio di previsione 2016/2018 e contestualmente ha avviato la procedura di riequilibrio finanziario recependo quanto definito nella deliberazione n. 15 del 28.5.2016.

Dall'analisi dei documenti contabili e del parere al Piano del Revisore unico, la situazione di squilibrio risulta composta dal disavanzo di amministrazione del 2015 pari a € 2.980.982,46 (di cui € 1.859.583,11 di disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui), da debiti fuori bilancio per complessivi € 1.651.460,28 e da € 200.000,00 di passività potenziali.

Infine, con la deliberazione, immediatamente eseguibile, n. 29 del 3.10.2016 il Consiglio comunale di Tursi ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRPF) della durata di dieci anni a decorrere dal 2016; in seguito, con la nota n. 12771 del 6.10.2016, il piano è stato ritualmente trasmesso alla Sezione di controllo della Corte dei Conti e al Ministero dell'Interno.

2) Contenuti del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP)

Il PRFP nella prima sezione individua i fattori di squilibrio ascrivibili alla costante carenza di liquidità che ha comportato il ricorso a continue anticipazioni di cassa e all'utilizzo dei fondi vincolati, nonché alla ridotta capacità di riscossione delle entrate proprie e dei proventi derivanti dalla violazione al codice della strada e all'elevato tasso di formazione dei residui passivi; ciò avrebbe determinato un maggior disavanzo di amministrazione accertato con il rendiconto del 2015 pari a € 1.121.399,35 (al netto del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui pari a € 1.859.583,11), nonché una massa di debiti fuori bilancio pari a € 1.651.480,28 a cui si aggiungono € 200.000,00 di passività potenziali.

Nella seconda sezione il PRFP individua i seguenti undici obiettivi per realizzare il risanamento finanziario:

- la riduzione del 50% nel 2016 delle indennità degli amministratori e del 100% a partire dal 2017;
- la riduzione del 15% di tutti i contratti di fornitura di beni e servizi;
- la copertura di € 928.159,74, attraverso il Fondo di rotazione ex art. 243-ter TUEL, dei debiti fuori bilancio rideterminati in funzione di futuri accordi transattivi in base a criteri definiti dalla Giunta con la delibera n. 97/2016;
- la riduzione del costo del personale a partire dal 2017;
- l'alienazione di parte dei terreni comunali;
- l'incremento delle entrate per i diritti derivanti dal condono delle pratiche edilizie;
- l'incremento della riscossione delle sanzioni per violazione del codice della strada;
- l'aumento delle entrate in seguito all'incremento dell'aliquota IMU nella misura massima, e il connesso ulteriore gettito derivante dalla realizzazione del parco eolico;
- l'applicazione dell'aliquota TASI allo 0,1% per tutte le tipologie di immobili con un maggior incremento delle entrate anche in correlazione alla realizzazione del parco eolico;
- l'aumento della tariffa TOSAP;
- il riconoscimento di un contributo straordinario da parte della Regione Basilicata.

Nell'esprimere parere favorevole al Piano, il revisore unico ha evidenziato l'importanza per l'Ente di provvedere a un continuo e puntuale monitoraggio della genesi e dell'evoluzione dei debiti fuori bilancio e delle passività potenziali, di

irrobustire la capacità di riscossione attraverso interventi strutturali e di procedere alla dismissione del patrimonio immobiliare al fine di ottenere la liquidità necessaria per superare la crisi finanziaria.

3) *L'istruttoria ministeriale*

Il Ministero dell'Interno, con la nota n. 1525 del 2.10.2019, senza procedere all'analisi nel merito, ha rilevato l'intempestività del Piano perché approvato oltre il termine perentorio di 90 giorni dalla delibera che annuncia il ricorso alla relativa procedura come prevede l'art. 243-bis, comma 5, TUEL.

Sicché, in considerazione del fatto che l'art. 243-*quater* TUEL affida alla competente Commissione ministeriale l'istruttoria dei Piani di riequilibrio e l'invio della relazione finale alla Sezione di controllo della Corte dei Conti, la Sezione Regionale della Basilicata, con l'ordinanza istruttoria n. 31/2019, ha disposto la trasmissione della relazione finale contenente gli esiti degli accertamenti svolti in sede istruttoria.

La Commissione ha trasmesso la relazione finale in data 5.12.2019, rilevando l'inadeguatezza del Piano in ordine alla ripresa dell'equilibrio dell'Ente, perché sussisterebbero dubbi rispetto all'esatto ammontare dei debiti fuori bilancio, non essendo stata prodotta alcuna documentazione che ravvisi l'esistenza di accordi transattivi con i creditori, né risulterebbero giustificati gli incrementi delle entrate come indicati nel Piano; inoltre, l'effettivo andamento della spesa non appare decrescere in relazione alle misure adottate.

4) *L'istruttoria della Sezione di Controllo*

Il Magistrato istruttore, con la nota n. 2168 del 30.12.2019, anche alla luce delle considerazioni conclusive della Commissione ministeriale, ha richiesto al Comune e al Revisore una serie di precisazioni volte ad analizzare l'attendibilità e la congruità delle misure di risanamento previste nel Piano, nonché l'aggiornamento

di una serie di dati in riferimento al triennio trascorso dalla relativa delibera consiliare di approvazione (2016-2019).

Il Comune e il Revisore hanno fornito i chiarimenti e inviato la documentazione richiesta rispettivamente in data 10.03.2020 (prot. n. 256) e in data 2.03.2020 (prot. n. 224).

La documentazione trasmessa non ha dissipato i dubbi emersi in sede istruttoria e per questa ragione con la relazione del 16.4.2020 (nota n. 327), notificata al Comune e all'Organo di revisione, il magistrato istruttore ha illustrato le incongruenze del Piano instaurando così il contraddittorio.

Il Comune ha controdedotto con la nota n. 4200 del 18.5.2020 a firma del Sindaco e del Responsabile dell'Area economico-finanziaria.

Considerato in

DIRITTO

1. Termine ex art. 243 bis, comma 5, TUEL

Il comma 5 dell'art. 243 bis TUEL prevede che tra la delibera consiliare di adesione alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e la delibera di approvazione del Piano non possa trascorrere un arco temporale superiore a novanta giorni.

La perentorietà del termine è espressamente disciplinata dalla legge e la inevitabile conseguenza del suo mancato rispetto (art. 243-*quater*, comma 7, TUEL) è il dissesto guidato ex art. 6, comma 2, d.lgs. n. 149 del 2011.

La rigidità del termine perentorio di 90 giorni si giustifica in considerazione delle conseguenze che scaturiscono in seguito all'adesione alla procedura di riequilibrio, consistenti nella sospensione di tutte le procedure esecutive intraprese nei confronti dell'Ente.

Quindi, l'Ente locale non può *sine die* procrastinare gli effetti della dichiarazione di adesione alla procedura di riequilibrio, in quanto, in breve tempo (novanta giorni), deve approvare il piano di riequilibrio finanziario che in seguito sarà oggetto di

istruttoria da parte della Commissione per la finanza e gli organici degli enti locali ex art. 155 TUEL (Ministero dell'Interno) e di esame da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti competente (art. 243 quater TUEL).

Pertanto, è evidente che la normativa non lascia spazio a comportamenti difformi, perché il termine perentorio ha la funzione di onerare il soggetto all'esercizio del diritto solo in quel lasso temporale e non anche in un momento successivo, e qualora la previsione della perentorietà risponda a esigenze di interesse generale, come nel caso in esame, non vi è alcuna possibilità di modifica della disciplina legale (art. 2968 cc) e, pertanto, non esiste alcun rimedio, se non quello previsto dalla legge, nel caso in cui il termine non sia stato rispettato.

Nella vicenda in esame il termine di 90 giorni - decorrente dal 4 luglio 2016 (data di adozione della deliberazione consiliare n. 17/2016) e spirante in un giorno festivo (il 2.10.2016) - secondo il principio generale sancito dall'art. 2963 c.c. (Consiglio di Stato, Sez. VI, sent. n. 4752 del 2012; Consiglio di Stato, Sez. V, sent. n. 1257 del 2014) è stato di diritto prorogato al giorno seguente non festivo, e pertanto, la delibera n. 29 del 3.10.2016 che ha approvato il piano risulta tempestiva.

Inoltre, non è condivisibile quanto affermato dalla Commissione ministeriale che considera intempestiva la delibera di approvazione del Piano perché intervenuta ben 128 giorni dopo la delibera di avvio della procedura di riequilibrio e ciò in considerazione del fatto che il *dies a quo* decorrerebbe non dalla deliberazione consiliare n. 17 del 4.7.2016 (che ha approvato il bilancio di previsione e recepito in toto la delibera n. 15), ma dalla delibera n. 15 del 28.5.2016 che ha preso atto dello schema di bilancio preventivo 2016/2018 e che contestualmente ha approvato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

La consolidata giurisprudenza della Corte dei Conti, condivisa da questo Collegio, considera quali presupposti imprescindibili e indispensabili per l'accesso alla procedura di riequilibrio finanziario la regolare approvazione del bilancio di

previsione e del rendiconto, risultando necessario affiancare le previsioni del Piano a documenti ufficiali e decisivi dell'attività gestoria dell'Ente. Pertanto, nonostante non vi sia un'espressa disposizione normativa in tal senso, il comma 6 dell'art. 243-bis TUEL, imponendo all'Ente la preventiva definizione di un quadro chiaro e puntuale di tutte le cause che hanno determinato lo squilibrio, condiziona l'accesso alla procedura di riequilibrio non solo alla regolare approvazione del rendiconto, ma anche all'approvazione degli strumenti finanziari di programmazione e, quindi, al bilancio di previsione (n. 16/SEZAUT/2012/INPR, n. 22/SAZAUT/2013/QMIG e n. 5/SEZAUT/2018/INPR).

In considerazione del fatto che il Comune di Tursi ha approvato in data 4.7.2016, con la deliberazione n. 17, il bilancio di previsione 2016/2018, avviando nella stessa sede la procedura di riequilibrio finanziario, e in data 3.10.2016, con la deliberazione n. 29, ha approvato il Piano di riequilibrio, per le sopra citate ragioni, l'azione dell'Ente è tempestiva.

2. Analisi del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP)

Il Piano di riequilibrio, nella parte preliminare, individua la pluralità delle cause che hanno determinato lo squilibrio strutturale e nello specifico:

- a) la mole di debiti fuori bilancio pari a € 1.651.460,28 non riconosciuti dal Consiglio comunale ex art. 194 TUEL e l'ulteriore accantonamento prudenziale onnicomprensivo pari a € 200.000,00 per passività potenziali derivanti da contenzioso, per un ammontare complessivo al 31.12.2015 pari a € 1.851.460,28;
- b) il minore accertamento delle entrate correnti che nel 2015 ha generato un disavanzo di amministrazione pari a € 1.121.399,35 e il mancato rispetto del patto di stabilità;
- c) la costante carenza di liquidità che ha comportato la continua richiesta di anticipazioni di cassa e il reiterato utilizzo dei fondi vincolati non ricostituiti;

d) la difficoltà di riscossione delle entrate (tributi locali TARSU/TARES/TARI) e delle sanzioni per la violazione al codice della strada.

Lo squilibrio così definito è implementato dal disavanzo pari a € 1.859.583,11 originato nel 2015 a seguito del riaccertamento straordinario dei residui che, come previsto dall'art. 3 d.lgs. n. 118/2011, è oggetto di ripiano trentennale a partire dal 2016 con quote annuali pari a € 61.986,11.

In ordine ai debiti fuori bilancio, le delibere di Giunta nn. 97 del 25.8.2016 e 114 del 24.9.2016 identificano una serie di criteri fondati su ipotetiche e future transazioni che consentirebbero al Comune di ridurre la massa passiva da € 1.651.460,28 a € 728.159,74.

In sintesi, la dinamica dei criteri risulta così composta:

- 1) riduzione del 40% dei rapporti negoziali passivi che hanno determinato un incremento del patrimonio comunale ovvero dei rapporti negoziali passivi di importo superiore a € 30.000,00 afferenti alla fornitura di beni e servizi;
- 2) riduzione del 30% dei rapporti negoziali passivi per la fornitura di beni e servizi di importo compreso tra € 10.000,01 e € 30.000,00;
- 3) riduzione del 20% dei rapporti negoziali passivi per la fornitura di beni e servizi di importo inferiore a € 10.000,00.

Il Comune individua nell'anticipazione di € 928.159,74, a valere sul Fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter TUEL, la modalità di copertura dei debiti fuori bilancio pari a € 728.159,74, rideterminati secondo i predetti criteri, e dell'accantonamento per le passività potenziali derivanti dal contenzioso pari a € 200.000,00.

Sicché, la prospettiva di risanamento avrebbe come base la seguente massa passiva da ripianare in dieci anni:

- € 1.121.399,35 quale maggior disavanzo dell'esercizio 2015;

- € 928.159,74 pari alla somma dei debiti fuori bilancio e della parte accantonata per potenziali soccombenze giudiziarie;
- € 619.861,10 (dieci quote da € 61.986,11) pari alla quota di ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario per 10 anni (2016-2025).

Pertanto, in considerazione del fatto che l'Ente ha deciso di ripianare il disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2015 (€ 1.121.399,35) con quote più elevate nei primi quattro anni (il 60% del totale) e la parte residua con quote costanti nei successivi sei anni, la sintesi della programmazione, con esclusione dei debiti fuori bilancio da finanziare con il Fondo di rotazione, è così definita:

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
Quota ripiano disavanzo di amministrazione 2015 (€ 1.121.399,35)	289.202,95	169.202,95	169.202,95	169.202,95	54.097,93	54.097,93	54.097,93	54.097,93	54.097,93	54.097,93
Quota ripiano disavanzo da riaccertamento straordinario (€ 619.861,10)	61.986,11	61.986,11	61.986,11	61.986,11	61.986,11	61.986,11	61.986,11	61.986,11	61.986,11	61.986,11

Il Piano condiziona il ripristino dell'equilibrio strutturale del bilancio e il rispetto della predetta programmazione al raggiungimento dei seguenti principali obiettivi:

- la riduzione dei debiti fuori bilancio da € 1.651.460,28 a € 728.159,74, in funzione dei criteri indicati nella delibera di Giunta n. 97/2016;

- l'aumento dell'aliquota IMU, che determinerebbe a partire dal 2016 un'entrata pari a € 600.000,00, ulteriormente incrementata di € 50.000,00 nel 2017 e di € 100.000,00 negli anni successivi, in seguito alla realizzazione del parco eolico;
- l'applicazione dell'aliquota TASI allo 0,1% per tutte le tipologie di immobili, che determinerebbe un gettito stimato di € 90.000,00 a partire dal 2016, con un ulteriore incremento di € 25.000,00 nel 2017 e di € 50.000,00 negli anni successivi in seguito alla realizzazione del parco eolico;
- l'alienazione dei terreni comunali in fitto per un valore agricolo medio di € 576.144,30;
- la riscossione coattiva delle sanzioni per la violazione al codice della strada, che consentirebbe al Comune di recuperare € 220.025,48 nel 2017 e € 321.149,48 nel 2018;
- il supporto da parte della Regione Basilicata attraverso il versamento di un contributo straordinario di € 600.000,00.

L'Ente, inoltre, ha inteso porre in essere altre misure quali la riduzione delle indennità degli amministratori, la riduzione del 15% dei costi dei contratti di fornitura e servizi, la riduzione del costo del personale, l'incremento della tariffa TOSAP nonché le maggiori entrate nel 2017 per i diritti derivanti dalle pratiche di condono edilizio (€ 147.412,20).

3. Valutazione del Piano di riequilibrio

La Sezione, in considerazione del notevole lasso di tempo intercorso tra l'approvazione del Piano e la definizione dell'istruttoria ministeriale (più di tre anni), ha ritenuto necessario procedere a un approfondimento istruttorio volto all'aggiornamento della situazione finanziaria dell'Ente, al fine di analizzare la congruità e l'attendibilità del Piano anche in base ai mutamenti che *medio tempore* sono intervenuti.

La documentazione acquisita ha fatto emergere l'inadeguatezza delle misure di riequilibrio strutturale.

3.1. *Debiti fuori bilancio e passività potenziali*

3.1.1. Come sopra accennato, il PRFP e i documenti contabili quantificano in € 1.851.460,28 la massa dei debiti fuori bilancio, tuttavia il Comune presuppone il risanamento di una "debitoria di € 928.159,74 di cui 728.159,74 per debiti da pagare e € 200.000,00 per spese relative a contenziosi" (pag. 18 del Piano). L'Ente, però, non giustifica la riduzione del 50% dei debiti con atti concreti in grado di consentire, anche in via prospettica, di ravvisare l'effettiva favorevole rideterminazione della massa passiva.

A ciò si aggiunge che la documentazione prodotta in occasione dell'istruttoria evidenzia che, al 10.3.2020, solo una minima parte dei creditori (per un ammontare di € 131.163,78) ha aderito alla proposta di transazione del Comune, confermando l'incoerenza delle previsioni e della programmazione del Piano.

Sul punto il Comune con la nota del 18.5.2020 ha confermato che le riduzioni percentuali applicate sono quelle indicate nella delibera consiliare n. 97 del 25.8.2016.

La Sezione osserva che risulta sempre indispensabile affiancare, a criteri astratti di riduzione dei debiti, atti che manifestino la reale volontà dei creditori di ridurre il *quantum debeatur*; in caso contrario, l'azione dell'amministrazione assumerebbe le caratteristiche di una dichiarazione di intenti non conforme ai parametri di veridicità e di attendibilità che connotano l'anatomia del riequilibrio finanziario (Corte Conti n. 5/SEZAUT/2018/INPR).

Sono, pertanto, violati i principi di veridicità e di attendibilità delle previsioni economico-finanziarie, dove per *veridicità* deve intendersi l'elemento di fondo del percorso di riequilibrio, che consente di identificare le misure in concreto sostenibili per superare la fase di crisi, e per *attendibilità*, l'ulteriore carattere indefettibile del

riequilibrio finanziario che implica la correttezza delle informazioni attraverso accurate analisi storiche e programmatiche. Quindi, l'improvvida previsione della riduzione del 50% dei debiti fuori bilancio, non supportata da positive manifestazioni di volontà dei creditori (es. contratti di transazione), stride con il principio della *true and fair view* che presuppone un quadro informativo quanto più possibile fedele alle entrate e alle spese dell'amministrazione.

A tal proposito, la puntuale determinazione della massa passiva è un antecedente indispensabile per la concreta identificazione dei mezzi congrui per il perseguimento dei fini propri del riequilibrio, e pertanto ogni azione in senso contrario risulterebbe già da sola idonea a minare le basi su cui poggia l'infrastruttura del Piano.

Inoltre, la consolidata giurisprudenza della Corte afferma da tempo che, al fine di valutare le eventuali prospettive di recupero del Comune secondo una visione dinamica (attualizzare in omaggio al principio di continuità del bilancio che rende il bilancio un bene pubblico dinamico, Corte Cost. 196/2018), l'analisi del Piano non deve solo soffermarsi sul contesto economico-finanziario e patrimoniale dell'Ente al momento dell'approvazione (esame statico), ma anche sulle condizioni economico-finanziarie che *medio tempore* si sono definite in attesa dell'esame del Piano da parte delle Sezioni di controllo (esame dinamico). Per questa ragione in sede istruttoria è stato richiesto all'Ente di comunicare, in riferimento al periodo dal 2015 al 2019, i debiti fuori bilancio ancora da finanziare, i debiti fuori bilancio oggetto di accordo con i creditori (indicando i termini e i modi di pagamento), i debiti fuori bilancio in cui non sussiste alcun accordo con i creditori (indicando le fonti di finanziamento previste nonché i tempi di pagamento) e i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere. Il Comune ha risposto che "*non sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio negli ultimi 5 anni*" e, infatti, l'unico debito che risulta

riconosciuto ai sensi dell'art. 194, lett. a), TUEL pari a € 346.701,49 risale alla delibera consiliare n. 44 del 29.11.2014.

Quanto descritto, oltre a dimostrare l'assenza di trasparenza, pone in evidenza un'oggettiva carenza di programmazione che risulta ancora più grave se perpetrata da un ente in predissesto che nella sola corretta e sana gestione finanziaria può rintracciare il riequilibrio strutturale (Sez. Riunite Corte Conti n. 11/2018); di conseguenza la rilevante dimensione e la reiterata formazione in più esercizi dei debiti fuori bilancio è il sintomo della scarsa capacità dell'ente di programmare e gestire le risorse finanziarie incorrendo in possibili sottostime degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità della spesa.

In definitiva, la non attendibilità in ordine alla quantificazione dei debiti fuori bilancio genera una situazione di incertezza in grado di incidere inevitabilmente sulla congruità e sulla sostenibilità del Piano di riequilibrio.

3.1.2. In riferimento al contenzioso, i risultati istruttori evidenziano la seguente situazione:

- giudizi pendenti del valore stimato di € 549.000,00;
- giudizi definiti per un importo stimato pari a € 350.599,93 ai quali, per alcuni, devono essere aggiunti gli interessi di mora e gli accessori per le spese legali.

Il Comune, solo in occasione della redazione del Piano, ha previsto un accantonamento di € 200.000,00, da finanziare con il Fondo di rotazione, per il rischio di eventuali soccombenze in sede contenziosa.

Nonostante la mole di contenziosi, dall'analisi delle componenti del risultato di amministrazione degli esercizi finanziari 2016, 2017 e 2018, risulta non costituito lo specifico fondo rischi come prevede il principio applicato della contabilità finanziaria 5, 5.2, punto 3 lett. h) dell'allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011.

Pertanto, l'insufficienza *ictu oculi* dell'accantonamento (€ 200.000,00) previsto nel Piano e l'assenza nella fase di attuazione del PRFP della costituzione del fondo

contenzioso manifestano la grave violazione del principio di prudenza che impone la costituzione di congrui accantonamenti rivolti a evitare che impreviste e ulteriori passività possano peggiorare le già precarie condizioni dell'Ente.

E', in definitiva, evidente che la carenza di accantonamenti al fondo rischi abbia determinato la sovrastima del risultato di amministrazione negli esercizi 2016, 2017 e 2018, pregiudicando l'attendibilità del percorso di risanamento.

3.2. Riaccertamento straordinario dei residui

In via preliminare, si pone in evidenza che l'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011, con lo scopo di adeguare i residui attivi e i residui passivi al principio generale della competenza finanziaria potenziata, ha previsto che gli enti locali con delibera di Giunta, contestualmente all'approvazione del rendiconto del 2014, avrebbero dovuto provvedere al riaccertamento straordinario dei residui cui non corrispondono al 1.1.2015 obbligazioni perfezionate e scadute.

Pertanto, in considerazione del fatto che le prescrizioni giuscontabili del d.lgs. n. 118/2011 hanno modificato una serie di presupposti afferenti all'accertamento dell'entrata e all'impegno della spesa, in sede di riaccertamento straordinario è stato possibile cancellare quei residui che al 1.1.2015 non erano correlati a obbligazioni giuridiche perfezionate perché, con l'applicazione del nuovo sistema contabile, erano divenuti privi dei requisiti per procedere al relativo accertamento e impegno.

Con la delibera n. 36 del 9 maggio 2015 la Giunta ha provveduto al riaccertamento straordinario, eliminando tutti i residui non correlati a obbligazioni giuridiche perfezionate e scadute, coinvolgendo erroneamente i residui insussistenti già alla data 31.12.2014 (come confermato dall'Ente nella nota prot. n. 256 del 10 marzo 2020).

Infatti, la documentazione istruttoria ha fatto emergere l'eliminazione, in sede di riaccertamento straordinario, di € 1.936.394,06 di residui attivi e di € 330.133,29 di

residui passivi; operazione che, per la parte riguardante i residui insussistenti precedenti al 31.12.2014, avrebbe dovuto essere eseguita in sede di riaccertamento ordinario nel rispetto non della disciplina dell'armonizzazione contabile ex d.lgs. n. 118/2011, bensì in applicazione della previgente disciplina giuscontabile in sede di approvazione del rendiconto della gestione 2014 o degli esercizi precedenti.

Nelle more della fase istruttoria del presente giudizio è intervenuta la sentenza delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 4/2020/EL che ha dissipato i dubbi in ordine alla corretta interpretazione del combinato disposto dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2020 e dell'art. 1, comma 848, della l. n. 205/2017 (legge di bilancio 2018). Quest'ultimo ha previsto un nuovo riaccertamento straordinario dei residui sempre secondo lo schema dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011, consentendo ai Comuni, in occasione dell'approvazione del rendiconto 2017, di provvedere al riaccertamento di quei residui che negli esercizi antecedenti al 2015 non fossero stati correttamente accertati entro il 1° gennaio 2015.

Ciò consentirebbe agli enti locali, che non avessero ancora effettuato il riaccertamento straordinario ovvero nei confronti dei quali le Sezioni regionali della Corte dei Conti oppure i servizi ispettivi del Ministero dell'economia e delle finanze avessero riscontrato la non correttezza del riaccertamento, di correggere in un secondo momento l'errore pregresso sorto in occasione del passaggio dal previgente regime al sistema della contabilità potenziata; l'eventuale maggior disavanzo scaturente dall'operazione di riaccertamento andrebbe ripianato in quote costanti sino all'esercizio 2044.

Le Sezioni Riunite, dalla novella legislativa, desumono *“una chiave di lettura della disciplina del riaccertamento straordinario che consente di ricomprendere nel perimetro dell'operazione straordinaria di pulizia, con tutti i benefici alla stessa correlati, anche i residui in precedenza mantenuti in modo erroneo”*.

Il Collegio, alla luce dell'interpretazione fornita dalle Sezioni Riunite alla disciplina di settore, pone in evidenza che, nonostante il Comune abbia impropriamente incluso nel riaccertamento straordinario residui insussistenti al 31.12.2014, risulta correttamente distribuito il maggior disavanzo pari a € 1.859.583,11 in quote annuali di € 61.986,11 a partire dall'esercizio 2016 fino all'esercizio 2044.

3.3. Fondo di rotazione

Il Comune, ai sensi dell'art. 243-ter TUEL, intende finanziare i debiti fuori bilancio (€ 928.159,74) con l'anticipazione a valere sul "Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali".

Nel PRFP l'anticipazione di € 928.159,74 risulta imputata contabilmente solo in entrata e non nella spesa, con la conseguente assenza della definizione delle modalità di restituzione. Solo in seguito a esplicita richiesta di chiarimenti in sede istruttoria, il Comune ha comunicato che il fondo di rotazione sarebbe stato restituito in dieci annualità a decorrere dall'esercizio di effettiva erogazione.

Inoltre, con la nota del 18.5.2020, l'Ente ha sottolineato di aver provveduto a iscrivere l'anticipazione nel Piano al titolo 6 e che "*in caso di approvazione del PRFP e di accesso alle risorse di cui al fondo di rotazione si provvederà alla iscrizione delle stesse in entrata nel titolo secondo ed alla restituzione delle stesse nel titolo primo della spesa come indicato al comma 2 dell'art. 43 della legge 164/2014*".

La Sezione pone in evidenza che, ai sensi del principio contabile applicato 3.20 bis (inserito dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze 1 agosto 2019), all. 4/2 del d.lgs. 118/2011 e dell'art. 43 del d.l. n. 133/2014, il Fondo di rotazione ha la stessa natura dell'anticipazione di liquidità perché è un'operazione che non comporta l'incremento di risorse, ma consente di superare la momentanea carenza di liquidità in un periodo medio-lungo.

A tal proposito si osserva che l'utilizzo dell'anticipazione di liquidità è limitato al pagamento delle passività pregresse attraverso contestuali politiche di risparmi di

spesa da prevedere nei bilanci futuri per ridurre gradualmente il disavanzo con il concomitante reperimento delle risorse per restituire l'anticipazione. Similmente, la finalità del fondo di rotazione è quella di riallineare la cassa alla competenza di un Ente che è in oggettivo stato di squilibrio per il pagamento di passività pregresse non iscritte in bilancio (disavanzo e/o debiti fuori bilancio), ma emerse in occasione della definizione del Piano di riequilibrio. Attraverso la liquidità immessa dal fondo non si costituisce una forma di indebitamento ex art. 119 Cost., operazione che comporta risorse aggiuntive, ma viene realizzato un meccanismo che consente all'Ente di superare la momentanea carenza di liquidità e di finanziare passività pregresse e in ogni caso spese cristallizzate nei bilanci preventivi e consuntivi confluite poi nel percorso di riequilibrio contabile. Di conseguenza, costituendo il Fondo un'anticipazione di liquidità che non implementa le capacità di spesa, è necessario sterilizzare sin dal primo anno di attivazione l'intero ammontare dell'anticipazione e negli anni successivi la somma residua sino alla completa restituzione. Una diversa modalità di contabilizzazione che vedesse l'accertamento dell'intera somma in entrata e solo i singoli pagamenti annuali in uscita fornirebbe per la parte non immediatamente impegnata per la restituzione la possibilità di coprire nuove spese, alla stregua di risorse provenienti da indebitamento con la violazione della *golden rule* prevista dal comma 6 dell'art. 119 Cost. che limita l'indebitamento al solo finanziamento delle spese di investimento (Sez. Aut. 14/2013/QMIG, 33/2015/QMIG).

Il Comune di Tursi, invece, si è limitato a prevedere nel Piano l'anticipazione come entrata nell'esercizio 2016 senza programmare la costituzione del "*fondo destinato alla restituzione dell'anticipazione ottenuta dal fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria dell'ente*", determinando l'inattendibilità del fabbisogno iniziale del percorso di risanamento.

3.4. Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE)

La funzione strategica del Fondo crediti di dubbia esigibilità nel sistema della contabilità finanziaria potenziata si sostanzia nell'obiettivo di scongiurare che le entrate di difficile escussione determinino un incremento non sostenibile dei margini di spesa.

È questa la *ratio* delle previsioni normative che impongono l'obbligo di congrui accantonamenti nel risultato di amministrazione aventi a oggetto i crediti di difficile riscossione, in considerazione del fatto che verrebbero pregiudicati gli equilibri di bilancio qualora gli impegni di spesa siano stati assunti a fronte di entrate incerte.

Pertanto, una volta accertato l'integrale valore dei crediti di difficile riscossione, l'Ente ha l'obbligo di procedere alla relativa svalutazione attraverso l'accantonamento nel FCDE destinato a confluire nell'avanzo accantonato di amministrazione.

Il Comune di Tursi, secondo il principio contabile 3, punto 3.3, dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 e dell'art. 2 del DM 20 maggio 2015, sin dall'esercizio finanziario 2015 ha previsto il rituale accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità secondo il c.d. metodo semplificato.

A seguito di richiesta istruttoria in ordine alla scelta del metodo semplificato, l'Ente ha risposto che *"per la valorizzazione del fondo crediti di dubbia esigibilità si è ritenuto opportuno applicare il metodo semplificato nei minimi obbligatori"*; successivamente il Comune ha insistito sulla correttezza del metodo, evidenziando l'assenza di rilievi da parte del Revisore.

Pur ammettendo la congruità degli accantonamenti di € 598.803,83 per l'anno 2017 e di € 1.072.115,17 per l'anno 2018, risulta incomprensibile la scelta poco prudente del Comune di quantificare il FCDE nel 2016 in € 201.128,54 e nel 2015 in € 169.000,00.

A tal proposito si pone in evidenza che, pur se la scelta del metodo analitico o sintetico dell'entità del FCDE è facoltativa, l'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 impone di tenere conto delle condizioni finanziarie complessive e di evitare, così, il rinvio di oneri a esercizi futuri. Ciò significa che per i Comuni che versano in obiettive condizioni di criticità, quali quelli evidentemente che fanno ricorso al Piano di riequilibrio, risulta necessaria l'adozione del metodo analitico in luogo di quello semplificato.

Di conseguenza la scelta del Comune di Tursi di adottare il metodo semplificato prevedendo un accantonamento estremamente ridotto negli anni 2015 e 2016 rispetto a quello più cospicuo degli anni successivi appare una scelta diretta prioritariamente a sovrastimare il risultato di amministrazione, rendendo il Piano incongruo in ordine al fabbisogno iniziale e inattendibile il percorso di risanamento.

3.5. *Contributo straordinario*

Il risultato di amministrazione del 2016 risulta sovrastimato per il grave errore di contabilizzazione di un'entrata inesistente.

L'istruttoria ha posto in evidenza che nel bilancio del 2016 risulta iscritta un'entrata di € 600.000,00 a titolo di contributo straordinario mai incassata e a tal proposito il Comune ha riferito che *“con la nota n. 12305 del 27/09/2016 richiedeva alla Regione Basilicata un contributo straordinario per l'esercizio finanziario 2016, al fine di garantire i servizi essenziali e indispensabili ad evitare la procedura di dissesto. Tale contributo è stato iscritto, pertanto, nel bilancio di esercizio 2016 per l'importo di € 600.000,00 ed è stato utilizzato per il finanziamento delle spese dell'ente a garanzia dei servizi essenziali”*. In seguito con la nota del 18.5.2020 il Comune ha chiarito che *“ha ricevuto nell'anno 2016 un contributo straordinario per finanziare le spese per servizi essenziali ed indispensabili. Tale importo è stato accertato al 31.12.2016 su comunicazione della Regione Basilicata ed è confluito tra i residui attivi del 2017. Tale risorsa, è stata incassata per €*

100.000,00 in data 06/12/2017, per € 100.000,00 in data 11/10/2018 e per € 400.000 in data 03/04/2019”.

Dagli atti è emerso che in data 27 settembre 2016 il Comune ha richiesto alla Regione un contributo di € 600.000,00 da attingere dal fondo per la “gestione di situazioni di crisi” come previsto dall’art. 29 della l. regionale n. 3 del 2016 (norma in seguito abrogata dalla l. regionale n. 6 del 2017). In pari data il Presidente della Regione ha assicurato di valutare la possibilità di prevedere nella legge di assestamento un contributo straordinario per garantire i servizi essenziali dell’ente ed evitare il dissesto.

Si pone in evidenza che, ai sensi dell’art. 179 del d.lgs. n. 267 del 2000, la risposta della Regione non è un titolo giuridico idoneo a far sorgere l’obbligazione attiva nei confronti del Comune.

A tal proposito il Collegio osserva che l’art. 9 della legge n. 6 del 28/04/2017 della Regione Basilicata ha riconosciuto al Comune, in considerazione delle difficoltà originate dai maggiori e imprevisi oneri, un contributo straordinario di € 100.000,00 per l’esercizio finanziario 2017, un ulteriore contributo di € 100.000,00 per il 2018 e un contributo di € 400.000,00 per il 2019, pertanto nulla è stato riconosciuto dalla Regione nel 2016. Il comportamento assunto dal Comune viola i principi di veridicità e di correttezza previsti dall’art. 3, comma 1, e dall’allegato 4/1 del d.lgs 118/2011 che richiedono la rigorosa valutazione delle poste di bilancio e l’esame dell’autenticità delle risorse acquisite o che si intende acquisire.

Tutto ciò manca nel caso in esame, in quanto nel 2016 sono state accertate risorse (€ 600.000,00) in assenza del titolo giuridico, pertanto mai confluite nelle casse del Comune, determinando un grave vulnus in punto di definizione del risultato di amministrazione 2016, nonché l’inattendibilità e l’incoerenza del percorso di risanamento.

3.6. Incremento delle entrate correnti (IMU e TASI)

Il Comune tra gli obiettivi di risanamento ha previsto che con l'incremento dell'aliquota IMU, a partire dal 2016, avrebbe avuto un gettito stimato pari a € 600.000,00, nonché, a seguito della realizzazione entro il 31.5.2017 del parco eolico, avrebbe conseguito un ulteriore incremento di € 50.000,00 nel 2017 e di € 100.000,00 a partire dal 2018.

In sintesi:

- € 600.000,00 IMU 2016;
- € 650.000,00 IMU 2017;
- € 700.000,00 IMU 2018.

Tuttavia, dall'analisi istruttoria è emersa l'inattendibilità delle previsioni, anche perché è in corso un contenzioso tra il Comune e l'Ente parco eolico che allo stato determina un flusso di entrata IMU, limitatamente al parco eolico, compreso tra il 2,5% e il 4% rispetto a quanto previsto.

In sostanza a oggi sono stati incassati:

- € 123.312,70 nel 2016 pari al 20,5% delle previsioni;
- € 349.294,93 nel 2017 pari al 54% delle previsioni;
- € 381.398,53 nel 2018 pari al 54% delle previsioni.

Come per l'IMU, anche per la TASI il Comune tra gli obiettivi di risanamento ha previsto il relativo incremento dell'aliquota allo 0,1% per tutte le tipologie di immobili e, a partire dal 2016, un gettito stimato pari a € 90.000,00, nonché, a seguito della realizzazione entro il 31.5.2017 del parco eolico, un ulteriore incremento di € 25.000,00 nel 2017 e di € 50.000,00 a partire dal 2018.

In sintesi:

- € 90.000,00 TASI 2016;
- € 115.000,00 TASI 2017;

- € 140.000,00 TASI 2018.

Invece di tendere verso l'obiettivo il trend ha subito un decremento e nello specifico:

- € 63.601,74 nel 2016 pari al 70,5% delle previsioni;
- € 63.427,93 nel 2017 pari al 55% delle previsioni;
- € 68.508,24 nel 2018 pari al 49% delle previsioni.

Inoltre, l'analisi degli andamenti storici dell'IMU e della TASI non manifesta alcun miglioramento come si evince nella seguente tabella:

Anno	IMU			TASI		
	Previsione in PRF	accertato	riscosso	Previsione in PRF	accertato	riscosso
2014		€ 375.200,00	€ 245.985,18		€ 149.456,13	€ 93.069,81
2015		€ 416.692,59	€ 416.692,59		€ 107.037,56	€ 104.346,07
2016	€ 600.000,00	€ 161.768,59	€ 123.312,70	€ 90.000,00	€ 63.601,74	€ 63.601,74
2017	€ 650.000,00	€ 469.294,93	€ 349.294,93	€ 115.000,00	€ 78.146,54	€ 63.427,93
2018	€ 700.000,00	€ 457.452,87	€ 381.398,53	€ 140.000,00	€ 77.000,00	€ 68.508,24

Fonte: Accertamenti e riscossioni (Finanza Locale per gli anni 2014 e 2015 - BDAP dal 2016)

Fonte: Previsioni (Schema istruttorio Piano di Riequilibrio)

Sicché, attraverso la lettura della tabella risulta non solo che negli anni 2016-2018 sussiste un rapporto negativo tra l'obiettivo programmato e il risultato raggiunto, ma anche che in base al confronto con gli anni precedenti (2014-2015) risulterebbe difficile in futuro raggiungere i risultati programmati nel Piano; tale considerazione

è ulteriormente avvalorata dai dati negativi della TASI, perché negli anni di riequilibrio (2016-2018) rispetto agli anni precedenti ha registrato un decremento.

Considerando, quindi, il dato generale degli incrementi attesi delle entrate correnti rispetto al dato effettivo raggiunto, si rileva l'inattendibilità e la concomitante mancata attuazione di una delle misure principali di risanamento e riequilibrio.

3.7. *Dismissione patrimonio immobiliare*

Tra le principali misure di risanamento il Piano ha previsto la dismissione dei beni immobili comunali per un valore di € 576.144,30.

Il Comune, però, dal 2016 al 2019, a seguito di una serie di gare con procedura aperta per la scelta del contraente al quale alienare gli immobili, con la nota n. 2230 del 10.3.2020 dichiara di aver recuperato solo 11,5% (€ 66.622,40) rispetto a quanto programmato (€ 576.144,30) e precisamente € 40.784,16 nel 2016, € 5.679,00 nel 2017, € 4.208,60 nel 2018 e € 15.950,64 nel 2019, in considerazione del fatto che molte gare sono risultate deserte; inoltre, con la nota n. 4200 del 18.5.2020 l'Ente precisa che *"ha adottato ogni iniziativa al fine del raggiungimento dell'obiettivo. Gli avvisi pubblici sono andati in parte deserti principalmente per il prezzo a base di gara, quantificato sulla base del prezzo agricolo medio. Il Comune periodicamente provvede alla pubblicazione di avvisi di vendita e con le modalità stabilite dal regolamento comunale, previa riduzione del prezzo a base d'asta e nonostante ciò le vendite non sono state ritenute vantaggiose e quindi non realizzate"*.

Il dato generale in ordine agli incrementi attesi a seguito della dismissione del patrimonio immobiliare stride con i risultati effettivi raggiunti. Si rileva così l'insufficienza degli incassi rispetto a uno degli obiettivi che avrebbe, almeno in parte, mitigato la crisi di liquidità.

Anno	Previsione in PRF	Entrate realizzate	% Riscosso su Previsione PRF
2016	€ 87.614,43	€ 40.784,16	47%
2017	€ 57.614,43	€ 5.679,00	10%
2018	€ 57.614,43	€ 4.208,60	7%
2019	€ 57.614,43	€ 15.950,64	28%

Fonte delle previsioni: schema istruttorio Piano di riequilibrio

Inoltre, il consistente numero di gare andate deserte, probabilmente determinato dal fatto che il Comune non ha compiuto un'attenta analisi di mercato del patrimonio immobiliare, disvela la reale scarsa possibilità in futuro di raggiungere l'obiettivo programmato, confermando l'inattendibilità della misura.

3.8. Pratiche di condono edilizio e riscossioni codice della strada

Il Comune ha basato il Piano anche su ulteriori strumenti che avrebbero consentito, almeno in parte, di superare la cronica crisi di liquidità. Si fa riferimento alle previsioni in ordine al gettito per l'esercizio 2016 di € 147.412,20 per i diritti derivanti dalle pratiche di condono edilizio, e ad entrate pari a € 321.149,48 nell'esercizio 2018 per la riscossione delle sanzioni derivanti dalla violazione al codice della strada (ruolo 2015).

Anche in questo caso non è stato raggiunto l'obiettivo definito nel Piano e, infatti, in riferimento alle pratiche di condono edilizio sono state realizzate entrate pari a € 25.787,38 (solo il 17% delle previsioni), mentre le sanzioni derivanti dalla violazione al codice della strada hanno prodotto entrate pari a € 75.000,00 (solo il 23% delle previsioni).

Nella documentazione versata agli atti l'Ente dichiara che le pratiche di condono sono in itinere e che la lentezza del procedimento sarebbe ascrivibile all'attesa per l'acquisizione delle autorizzazioni da parte degli altri enti, alla raccolta della

documentazione integrativa oppure al subentro degli eredi nella posizione del richiedente e che, in ogni caso, sono stati interrotti i termini di prescrizione.

Il Collegio ritiene che tali considerazioni avrebbero dovuto formare oggetto di attenta riflessione nella fase di programmazione del piano, dovendo l'Ente analizzare le variabili esogene ed endogene e i dati storici prima di considerare una misura necessaria per la risoluzione delle criticità strutturali ed evitare, pertanto, di far riferimento a misure connotate da incertezza ed estemporaneità.

Nulla riferisce il Comune in ordine alla riscossione delle sanzioni derivanti dalla violazione al codice della strada.

Considerando, quindi, il rapporto degli incrementi attesi rispetto al dato effettivo raggiunto, si rileva l'incongruenza e la concomitante mancata attuazione di una delle misure principali di risanamento e riequilibrio.

3.9. Spese organi politici istituzionali

In riferimento alle spese degli organi politici istituzionali l'Ente nella nota prot. 4200 del 18.05.2020 ha comunicato che:

- *«nell'anno 2014 l'amministrazione precedente non ha previsto in bilancio risorse per il pagamento delle indennità di funzione agli assessori;*
- *nell'anno 2015 l'importo indicato in tabella per le spese di indennità è riferito al periodo 01/06/2015-31/12/2015 e determinata secondo le misure stabilite per comuni con popolazione superiore ai 5.000,00 abitanti;*
- *nell'anno 2016 l'indennità è stata corrisposta per il solo mese di gennaio e pertanto la misura di risanamento con riduzione del 100% è stata applicata;*
- *nell'anno 2017 l'indennità è stata corrisposta nella misura del 50% nel rispetto della misura di risanamento e determinata secondo le misure stabilite per comuni con popolazione superiore ai 5.000,00 abitanti;*

- *nell'anno 2018 e 2019 l'indennità è stata corrisposta nella misura del 100% e determinata secondo le misure stabilite con decreto ministeriale 119/2000 per comuni con popolazione inferiore ai 5.000,00 abitanti.*

I gettoni di presenza, non incidono nella spesa riportata in tabella, se non per l'anno 2014 e 2019. L'importo indicato nell'anno 2019 per tale voce è relativa alla spesa del periodo 12/06/2015-31/07/2019».

Il Collegio osserva che la documentazione istruttoria rivela che dal 2014 al 2019, nonostante l'Ente abbia previsto quale misura di risanamento la riduzione delle indennità di funzione degli amministratori del 100% nel 2016 e del 50% negli anni successivi, la spesa complessiva per gli organi politici istituzionali non ha subito alcuna riduzione (v. tabella).

	Rendiconto esercizio 2014	Rendiconto esercizio 2015	Rendiconto esercizio 2016	Rendiconto esercizio 2017	Rendiconto esercizio 2018	Bilancio 2019
Spese per il funzionamento del Consiglio	zero	zero	zero	zero	zero	zero
Spese per le indennità dei Consiglieri	zero	zero	zero	zero	zero	zero
Gettoni di presenza dei Consiglieri	1.200,00	zero	zero	zero	zero	2.944,87
Spese per il funzionamento della Giunta	6.612,56	7.536,90	10.500,0	14.879,68	10.787,92	17.181,38 (comprensivo indennità di fine mandato)
Spese per le indennità degli Assessori	zero	30.188,56	4.240,00	18.511,40	26.214,51	21.744,77
Gettoni di presenza degli Assessori	zero	zero	zero	zero	zero	zero
totale	7.812,56	37.752,46	14.740,00	33.391,08	37.002,43	41.871,02

Fonte: nota di risposta del Comune n. 2230 del 10 marzo 2020)

Pertanto, *per tabulas*, la previsione nel Piano di ridurre le spese degli organi politici risulta incoerente e inattendibile, non incidendo positivamente né *ab origine* né in momenti successivi sul percorso di risanamento.

3.10. Andamenti di cassa

Le valutazioni di cui ai punti precedenti evidenziano le persistenti criticità nella gestione della dinamica delle entrate.

Infatti, orientando la prospettiva attraverso una visione dinamica del Piano, si osserva che nel periodo più significativo per il risanamento, che coinvolge gli esercizi finanziari 2016-2018, la scarsità di risorse originate dalla mancata riscossione di parte dell'IMU e della TASI, la difficoltà di alienare il patrimonio immobiliare, l'assenza nel 2016 del supporto straordinario della Regione, la insufficiente riscossione delle sanzioni derivanti dalla violazione al codice della strada e la insufficiente riscossione dei diritti derivanti dalle pratiche di condono edilizio hanno confermato la cronica crisi di liquidità.

Quanto premesso è confermato anche dal fatto che l'Ente, dal 2015 al 2018, come dimostra la seguente tabella, ha sempre fatto ricorso ai fondi vincolati e non è mai riuscito a reintegrare gli stessi a fine esercizio.

Comune di TURSI				
FONDO CASSA COMPLESSIVO, CASSA VINCOLATA NON RICOSTITUITA, ANTICIPAZIONE DI CASSA NON RESTITUITA E INTERESSI PASSIVI AL 31.12 DEGLI ULTIMI TRE ESERCIZI				
	2015	2016	2017	2018
Fondo cassa complessivo al 31.12	€ 155.031,39	€ 466.137,04	€ 390.292,67	€ 628.710,97
di cui Fondo cassa vincolato	€ 155.031,39	€ 466.137,04	€ 390.292,67	€ 628.710,97
Cassa vincolata non ricostituita al 31.12	€ 849.003,67	€ 861.003,25	€ 1.110.443,31	€ 843.441,45
Anticipazione non restituita al 31.12	€ -	€ -	€ -	€ -
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31.12	€ -	€ -	€ -	€ 2.238,21

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati SIQUEL-ConTe

In seguito alla richiesta di informazioni dettagliate in ordine alle modalità e ai tempi di ricostituzione dei fondi vincolati negli anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019,

l'Ente ha risposto che *"i fondi vincolati vengono ricostituiti immediatamente e in modo automatico da parte del tesoriere al verificarsi degli introiti di natura ordinaria. Le movimentazioni sono documentate da atti contabili"*. Successivamente con la nota del 18.5.2020 il Comune ha precisato che *"gli Enti non possono disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate vincolate ai sensi dell'art. 195 TUEL. Il comune di Tursi, pertanto, utilizza i fondi vincolati per un importo non superiore all'anticipazione di Tesoreria disponibile, determinata annualmente ai sensi dell'art. 222 del TUEL. I movimenti di utilizzo e di reintegro sono oggetto di registrazione contabile secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria"*.

In via preliminare, si osserva che le risposte dell'Ente non consentono al Collegio di valutare il corretto utilizzo degli incassi vincolati secondo i limiti indicati nell'art. 195 TUEL e nel principio contabile applicato 10 allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011.

In ogni caso, il sistematico e cronico utilizzo di risorse vincolate non reintegrate per far fronte alle spese correnti è sintomo di una gestione non corretta perchè, oltre a evidenziare l'assenza di un miglioramento in termini di maggiore liquidità, nonostante il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, denota l'irreversibile sofferenza di cassa.

Si pone in evidenza che il legislatore consente l'utilizzo dei fondi vincolati al solo scopo di fronteggiare temporanee esigenze di cassa, pertanto se tale utilizzo è reiterato nel tempo, ciò è indice sintomatico non solo del grave e persistente squilibrio strutturale ma anche della costante violazione dei principi di sana gestione finanziaria.

Inoltre, il ripetuto ricorso al suddetto istituto viola anche il principio di efficacia in quanto, distogliendo le risorse vincolate dalla loro funzione, potrebbe compromettere o quantomeno rallentare la realizzazione di un determinato scopo di pubblico interesse a svantaggio della comunità amministrata (n. 31/SEZAUT/2015/INPR).

In definitiva, il reiterato utilizzo dei fondi vincolati da parte del Comune di Tursi rende incerto e precario il ripristino degli equilibri di cassa con il rischio di emersione di passività occulte a danno degli equilibri di cassa futuri.

4. Parametri per l'individuazione degli enti locali strutturalmente deficitari

Il Decreto del Ministro dell'Interno del 28 dicembre 2018, ai sensi dell'art. 242 TUEL, individua, per il triennio 2019 - 2021, gli otto parametri con le relative soglie percentuali in base ai quali, a seconda dei casi (al di sopra o al di sotto della soglia), l'ente è considerato in condizioni strutturalmente deficitarie. Nello specifico l'art. 242, comma 2, TUEL prevede che versa in gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio l'ente che presenta almeno la metà dei valori di deficitarietà negativi.

Dalla tabella allegata al rendiconto 2018 risulta che il Comune di Tursi ha tutti i valori negativi, confermando la deficitarietà strutturale dell'Ente.

QUADRO 50 - PARAMETRI DEFICITARI	
VOCI	Dati
Indicatore 1.1 (Incidenza spese rigide - ripiano disavanzo, personale e debito - su entrate correnti) maggiore del 48%	S
Indicatore 2.8 (Incidenza degli incassi delle entrate proprie sulle previsioni definitive di parte corrente) minore del 22%	S
Indicatore 3.2 (Anticipazioni chiuse solo contabilmente) maggiore di 0	S
Indicatore 10.3 (Sostenibilità debiti finanziari) maggiore del 16%	S
Indicatore 12.4 (Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) maggiore dell'1,20%	S
Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%	S
[Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento)] maggiore dello 0,60%	S
Indicatore concernente l'effettiva capacità di riscossione (riferito al totale delle entrate) minore del 47%	S

QUADRO 50 - RIEPILOGO COMPLESSIVO	
VOCI	Parametri da considerare per l'individuazione delle condizioni strutturalmente deficitarie
Sulla base dei parametri suindicati l'ente è da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie	S
<small>* Il presente allegato riguarda, per ciascuna tipologia di ente locale, la struttura e le modalità di compilazione della tabella contenente i parametri obiettivi di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale, da allegare, secondo quanto stabilito dal Tuel, al bilancio di previsione (art. 172, c. 1, lett. d), al rendiconto della gestione (art. 227, c. 5, lett. b) ed al certificato al rendiconto (art. 228, c. 5)</small>	

Fonte: Dipartimento per gli affari interni e territoriali

5. *Parere non favorevole sulla proposta di bilancio di previsione 2020–2022 dell'organo di revisione*

A conferma della insostenibilità della manovra di risanamento, si pone in evidenza che l'Organo di revisione ai sensi dell'art. 239 TUEL, con il verbale n. 16 del 5.5.2020 (inviato a questa Corte in data 31.5.2020), ha espresso parere sfavorevole sulla proposta di bilancio di previsione 2020-2022, perché ha riscontrato:

- l'incongrua quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità;
- la totale assenza di accantonamenti al fondo indennità di fine mandato, al fondo rischi contenzioso e al fondo perdite società partecipate;
- la non corretta quantificazione del fondo vincolato pluriennale;
- il persistente ricorso alla cassa vincolata;
- la violazione dell'art. 166, comma 2, TUEL in ordine ai limiti di utilizzo del fondo di riserva.

Inoltre, il Revisore, nelle osservazioni/conclusioni e dopo aver rappresentato le criticità della situazione finanziaria dell'Ente, ha precisato che tutti i predetti elementi "evidenziano criticità che cristallizzano un latente stato di dissesto finanziario" e che "le previsioni non consentono di rispettare gli equilibri di finanza pubblica come definiti dalla legge di bilancio n. 145/2018 e dalla deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti n. 20/2019".

6. Considerazioni conclusive

A conclusione dell'esame condotto, la Sezione rileva che il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Tursi presenta molte criticità e precisamente:

- la non attendibilità in ordine alla quantificazione dei debiti fuori bilancio;
- la mancata costituzione dello specifico fondo rischi contenzioso come prevede il principio applicato della contabilità finanziaria 5, 5.2, punto 3 lett. h) dell'allegato 4/2 del dlgs. 118/2011;
- la non corretta contabilizzazione, nella fase di previsione, del fondo di rotazione;
- la non corretta applicazione dei principi giuscontabili in ordine alla quantificazione del FCDE;
- la non corretta contabilizzazione del contributo straordinario ex art. 9 della legge regionale n. 6 del 28.4.2017;
- la inattendibilità delle previsioni di incremento della spesa corrente (IMU e TASI);
- la inattendibilità delle previsioni in ordine alla dismissione del patrimonio immobiliare;
- la inattendibilità delle previsioni in ordine al gettito per i diritti derivanti dalle pratiche di condono edilizio e alle riscossioni al codice della strada;
- la mancata riduzione della spesa complessiva degli organi politici istituzionali;
- il reiterato utilizzo dei fondi vincolati.

PQM

la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata, ai sensi dell'art. 243 quater, comma 3, del d.lgs. n. 267 del 2000

DELIBERA

di non approvare il piano di riequilibrio finanziario del Comune di Tursi (MT), valutandone la non congruenza ai fini del riequilibrio.

ORDINA

che la presente deliberazione sia:

trasmessa, a mezzo PEC, a cura della Segreteria:

- al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Tursi (MT);
- al Ministero dell'Interno e al Prefetto di Matera;

pubblicata, dall'Ente, secondo quanto previsto dall'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, comunicando, a questa Sezione, tale adempimento nei 30 giorni successivi alla pubblicazione.

Così deciso nella Camera di consiglio del 11 giugno 2020.

IL RELATORE

F.to Dott. Michele Minichini

IL PRESIDENTE

F.to Dott. Michele Oricchio

Depositata in Segreteria il 12 giugno 2020

IL FUNZIONARIO

PREPOSTO AI SERVIZI DI SUPPORTO

F.to Dott. Giovanni Cappiello