



Corte dei Conti
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA TOSCANA

composta dai magistrati:

| | |
|---------------------------|-----------------------|
| Maria Annunziata RUCIRETA | Presidente |
| Nicola BONTEMPO | Consigliere |
| Mauro NORI | Consigliere |
| Francesco BELSANTI | Consigliere, relatore |
| Vincenzo DEL REGNO | Consigliere |
| Paolo BERTOZZI | Consigliere |
| Fabio ALPINI | Referendario |
| Rosaria DI BLASI | Referendario |
| Anna PETA | Referendario |

nell'adunanza da remoto del 3 novembre 2020;

DELIBERA

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

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

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 n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO l'art. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149 del 6 settembre 2011;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118 e s.m.i.;

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

VISTA la deliberazione n.16/AUT/2012/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositata il 20 dicembre 2012, concernente le Linee guida del piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'ex art. 243-quater del T.U.E.L. come introdotto dall'art. 3, co.1, lett. r) del D.L. 10 ottobre 2012, n.174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 2013;

VISTA la deliberazione n. 05/AUT/2018/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, 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 la deliberazione n. 36/SEZAUT/2016/QMIG del 28/11/2016 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione n. 31 del 3/6/2013 con cui il Consiglio comunale di Pescia ha approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale;

Viste le relazioni trasmesse dal Collegio dei revisori ai sensi e per gli effetti del comma 6, dell'art. 243-quater, del D.Lgs. n. 267/2000;

VISTA la deliberazione n. 25 del 2016, con la quale la Sezione di controllo per la Regione Toscana effettuava prime valutazioni sull'andamento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale negli esercizi 2013 e 2014;

VISTA la deliberazione n. 60 del 2020 relativa al monitoraggio dei rendiconti 2015 e 2016;

VISTE le deliberazioni n. 87 e n. 88 del 30 settembre 2020 con cui il Consiglio Comunale del Comune di Pescia ha adottato le misure correttive, in adempimento a quanto disposto dalla citata deliberazione n. 60 della Sezione di Controllo per la Toscana;

VISTA la deliberazione n. 72 del 31 agosto 2020 con cui il Consiglio Comunale del Comune di Pescia ha approvato il ripiano del disavanzo ai sensi dell'art. 39-quater del D.L. n. 162/2019;

VISTE le osservazioni formulate dal magistrato istruttore relativamente sia allo stato di attuazione del piano di riequilibrio sia alla valutazione delle misure correttive;

VISTA l'Ordinanza n. 31 del 27 ottobre 2020, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica, al fine di effettuare definitive valutazioni sull'andamento del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Pescia per gli esercizi 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019;

UDITO il relatore, cons. Francesco Belsanti;

UDITI, nell'odierna adunanza, il Sindaco del Comune di Pescia e la Dirigente del settore finanziario;

FATTO

Con la Delibera n. 60 del 2020 la Sezione di controllo per la Toscana ha accertato, a seguito del monitoraggio sui rendiconti finanziari 2015 e 2016:

- un disavanzo ordinario di euro 3.878.174,02 al termine dell'esercizio 2016;

- il grave squilibrio di cassa;

- la mancata realizzazione, al 31 dicembre 2016, degli obiettivi previsti dal Piano di riequilibrio finanziario approvato dal Comune di Pescia con deliberazione di Consiglio Comunale n. 31 del 3 giugno 2013.

Pertanto, la Sezione di controllo, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, ha disposto l'adozione, da parte dell'Ente, delle idonee misure correttive, finalizzate:

- a finanziare la quota di disavanzo ordinario accertato al termine dell'esercizio 2016, ai sensi dell'art. 188 TUEL;

- a finanziare le quote di disavanzo ricomprese nel piano di riequilibrio secondo la scansione temporale programmata e attraverso la realizzazione delle risorse in esso indicate;

- a ripristinare gli equilibri di cassa;

- a rappresentare correttamente i dati di rendiconto attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare avendo riguardo non solo alla corretta determinazione risultato, ma anche ai necessari aggiustamenti dei bilanci degli esercizi successivi.

Il Comune di Pescia, con nota n. 033885 del 6 ottobre 2020, acquisita dalla Sezione di controllo con prot. 0007369 del 6 ottobre 2020, ha provveduto a trasmettere le misure correttive adottate a seguito della citata pronuncia, inviando la Delibera C.C. n. 87 del 30 settembre 2020 e la Delibera C.C. n. 88 di pari data.

Conseguentemente, il magistrato istruttore ha avviato una contestuale verifica sia delle misure correttive sia dello stato di attuazione del piano di riequilibrio pluriennale, conclusa con l'invio all'Ente di "Osservazioni" sulle criticità riscontrate con riferimento alla situazione finanziaria complessiva.

La Sezione ha assunto le proprie valutazioni conclusive sulle misure correttive con apposita delibera n. 85 del 20 novembre 2020, alla quale si rinvia per un più compiuto esame. Esse rilevano in questa sede per la corretta valutazione della realizzazione degli obiettivi del Piano, in considerazione dell'incidenza che le misure stesse hanno avuto sui risultati finanziari e di cassa complessivi. La Sezione ha evidenziato l'emersione, al 31 dicembre 2019, di una parte disponibile negativa pari

ad euro 10.645.887,35, di cui euro 4.311.382,10 quale disavanzo ordinario derivante dalla gestione e la restante parte quale disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui.

Con la Delibera C.C. n. 87/2020 l'Ente ha rideterminato la composizione del risultato di amministrazione non solo per gli esercizi 2015 e 2016 ma anche per gli esercizi successivi già approvati, estendendo a questi ultimi i risultati del monitoraggio svolto dalla Sezione di controllo ed evidenziando un disavanzo sostanziale, al netto del disavanzo da riaccertamento straordinario, rappresentato nella tabella che segue:

| Esercizio finanziario | Disavanzo sostanziale ante pronuncia n. 60/2020 | Disavanzo sostanziale a seguito delibera 60/2020 |
|-----------------------|-------------------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 2015 | 2.157.534,05 | 4.268.361,96 |
| 2016 | 1.696.882,75 | 3.878.174,02 |
| 2017 | 761.595,54 | 2.942.886,81 |
| 2018 | 398.647,92 | 2.579.939,19 |
| 2019 | 3.995.153,36 | 4.311.382,10 |

Tali risultati sono stati comparati in sede istruttoria con gli obiettivi del Piano di riequilibrio pluriennale approvato dal Comune di Pescia con Delibera di C.C. n. 31 del 3/6/2013, Piano che prevedeva il recupero di un fabbisogno finanziario di euro 3.440.123,88, in 10 anni a partire dall'esercizio finanziario 2013, senza accesso al fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter del TUEL.

Il piano di rientro è riportato nella tabella che segue:

| Disavanzo di amministrazione iniziale da ripianare: 3.440.123,88 | copertura | copertura | copertura | copertura | copertura | copertura | Copertura | Copertura | Copertura esercizio | copertura |
|------------------------------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------------|----------------|
| | esercizio 2013 | esercizio 2014 | esercizio 2015 | esercizio 2016 | esercizio 2017 | esercizio 2018 | esercizio 2019 | esercizio 2020 | esercizio 2021 | esercizio 2022 |
| Disavanzo residuo* | 3.440.123,80 | 3.096.111,42 | 2.683.296,56 | 2.167.277,99 | 1.720.061,90 | 1.341.648,28 | 980.435,29 | 670.834,18 | 430.025,52 | 206.417,47 |
| Quota di ripiano per anno | 344.012,38 | 412.814,86 | 516.018,57 | 447.216,09 | 378.413,62 | 361.212,99 | 309.601,11 | 240.808,66 | 223.608,05 | 20.417,47 |
| Importo percentuale | 10% | 12% | 15% | 13% | 11% | 10,50% | 9% | 7% | 6,50% | 6% |
| Quota residua di disavanzo da ripianare | 3.096.111,42 | 2.683.296,56 | 2.167.277,99 | 1.720.061,90 | 1.341.648,28 | 980.435,29 | 670.834,18 | 430.025,52 | 206.417,47 | |

Secondo il magistrato istruttore, l'esame dei dati riportati nelle tabelle che precedono mette in evidenza la mancata realizzazione di tutti gli obiettivi intermedi del Piano nell'arco temporale 2015-2019, e la conseguente mancata realizzazione dell'obiettivo finale di risanamento, come rappresentato nella tabella che segue:

| esercizio finanziario | A disavanzo da conseguire al 31 dicembre da piano riequilibrio pluriennale | C risultato conseguito a seguito rideterminazione delibera 60/2020 | D Differenza tra obiettivo piano e risultato conseguito dall'Ente |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
| 2015 | - 2.167.277,99 | - 4.268.361,96 | - 2.101.083,97 |
| 2016 | - 1.720.061,90 | - 3.878.174,02 | - 2.158.112,12 |
| 2017 | - 1.341.648,28 | - 2.942.886,81 | - 1.601.238,53 |
| 2018 | - 980.435,29 | - 2.579.939,19 | - 1.599.503,90 |
| 2019 | - 670.834,18 | - 4.311.382,10 | - 3.640.547,92 |

L'Ente, in altri termini, registra il rispetto solo formale del recupero delle quote di disavanzo previste per ciascun esercizio dal piano di riequilibrio ma non è in grado di assorbire gli altri elementi negativi della gestione, motivo per cui il fabbisogno finanziario aumenta.

Il disavanzo sostanziale a fine del periodo considerato ammonta, infatti, ad euro 4.311.382,10 con un peggioramento della situazione finanziaria di euro 871.258,22 rispetto alla situazione registrata all'inizio del Piano (esercizio 2013), pari ad euro 3.440.123,88.

Secondo la ricostruzione operata dal magistrato istruttore, l'Ente avrebbe ripartito il suddetto disavanzo nei termini di seguito evidenziati:

- disavanzo da piano di riequilibrio pluriennale, per euro 670.834,18;
- disavanzo ordinario proveniente dalla gestione per euro 497.975,24 (ripiantato con Deliberazione C.C. n. 63 del 15 luglio 2020 ed applicato al bilancio di previsione 2020);
- disavanzo ordinario per euro 316.228,74, determinato dalla pronuncia n. 60/2020 della Sezione di controllo per la Toscana applicato al bilancio di previsione relativo agli esercizi 2020-2022;
- disavanzo per maggior accantonamento al FCDE, per euro 2.826.343,94, da ripianare in quindici anni come da Deliberazione C.C. n. 72 del 31 agosto 2020, a decorrere dall'esercizio 2021, in quote annuali di uguale importo, pari ciascuna a euro 188.422,93.

In tali termini lo scostamento tra l'obiettivo di riduzione del disavanzo al 31 dicembre 2019 secondo il piano di riequilibrio e il disavanzo realmente conseguito, pari ad euro 3.640.547,92, sarebbe stato, secondo l'Ente, già applicato al bilancio e interamente finanziato.

Secondo il magistrato istruttore, però, tale ricostruzione è da una parte errata e dall'altra poco attendibile.

Per ciò che concerne l'applicazione dell'art. 39-quater del D.L. n. 162/2019 (il quale dispone che *“al fine di prevenire l'incremento del numero di enti locali in situazioni di precarietà finanziaria, l'eventuale maggiore disavanzo emergente in sede di approvazione del rendiconto 2019, determinato in misura non superiore alla differenza tra l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto 2018, determinato con il metodo semplificato previsto dall'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, sommato allo stanziamento assestato iscritto nel bilancio 2019 per il fondo crediti di*

dubbia esigibilità al netto degli utilizzi del fondo effettuati per la cancellazione e lo stralcio dei crediti, e l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato in sede di rendiconto 2019, determinato nel rispetto dei principi contabili, può essere ripianato in non più di quindici annualità, a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, in quote annuali costanti”), il disavanzo sul quale l’Ente ha disposto il ripiano in quindici anni è stato erroneamente determinato. Uno dei due parametri di raffronto necessari a calcolare il disavanzo ai sensi della norma citata è rappresentato dall’importo del FCDE al 31 dicembre 2018, al quale va, poi, sommato lo stanziamento assestato iscritto nel bilancio di previsione 2019 per il FCDE, detratti gli utilizzi del fondo effettuati per la cancellazione e lo stralcio dei crediti. L’altro parametro è rappresentato dall’importo del FCDE accantonato in sede di rendiconto 2019, calcolato con il metodo ordinario.

Secondo il magistrato istruttore, e come accertato dalla Sezione in sede di esame delle misure correttive (delibera n. 85/2020/PRSP), il Comune di Pescia ha individuato il primo parametro senza tener conto delle rideterminazioni conseguenti alla pronuncia n. 60/2020 della Sezione di controllo e fatte proprie dall’Ente con la Delibera C.C. n. 87/2020.

L’Ente, infatti, nell’applicazione dell’art. 39-quater, ha preso a riferimento l’accantonamento al FCDE al 31 dicembre 2018 nell’ammontare determinato con l’approvazione del rendiconto finanziario 2018, pari ad euro 6.933.689,55 e non, invece, nell’ammontare correttamente rideterminato con la pronuncia n. 60/2020, pari ad euro 8.798.752,08 (con una differenza di euro 1.865.062,45).

Conseguentemente, il FCDE da prendere quale riferimento per determinare il disavanzo in esame avrebbe dovuto avere un valore di euro 9.779.468,53 (FCDE al 31 dicembre 2018 per euro 8.798.752,08 + stanziamento assestato iscritto nel bilancio 2019 per euro 1.774.869,63 - utilizzi del FCDE effettuati per la cancellazione e lo stralcio dei crediti per euro 794.153,10).

Utilizzando i dati contabili corretti, pertanto, il disavanzo di cui all’art. 39-quater sarebbe stato da ridefinire in euro 961.281,49 (FCDE al 31 dicembre 2019 per euro 10.740.750,02, detratto FCDE calcolato con metodo semplificato per euro 9.779.468,53). La differenza rispetto al disavanzo calcolato dall’Ente, pari a euro 1.865.062,45 rappresenta una quota di disavanzo ordinario, da ripianare ai sensi dell’art. 188 del TUEL nell’arco temporale 2020-2022, che, attualmente, non trova sostanziale copertura, avendo l’Ente erroneamente provveduto al relativo finanziamento in un periodo di quindici anni. Inoltre, il magistrato istruttore evidenzia dubbi circa l’attendibilità delle previsioni di ripiano dei disavanzi sopra evidenziati, considerando che l’Ente ha manifestato l’intenzione di ricorrere soprattutto a maggiori entrate correnti dei Titoli I e III, le quali scontano, però, forti criticità in punto di riscossione. tali da incidere sugli stessi equilibri di bilancio.

Nelle “Osservazioni” emesse in sede istruttoria viene evidenziato infatti come negli esercizi dal 2015 al 2019 l’Ente non abbia mantenuto un atteggiamento prudentiale nella determinazione degli equilibri finanziari, avendo finanziato parte della propria spesa con entrate di dubbia realizzazione e avendo determinato un FCDE “non congruo”, con le conseguenze sopra descritte. Ciò è dipeso anche dal

modo con il quale l'Ente ha determinato l'accantonamento al FCDE nel bilancio di previsione e nel risultato di amministrazione.

Difatti, relativamente al primo accantonamento, l'Ente ha usufruito delle riduzioni previste dai principi contabili (in un primo momento, per il periodo 2015/2019: 36% nel 2015, 55% nel 2016, 70% del 2017, 80% nel 2018 e 90% nel 2019) determinando un FCDE non "congruo" e finanziando spese con entrate di difficile realizzazione. Tali riduzioni hanno, poi, inciso anche sull'accantonamento del FCDE nel risultato di amministrazione avendo l'Ente fatto ricorso al metodo semplificato con le conseguenze sopra descritte.

Le tabelle che seguono evidenziano, secondo il magistrato istruttore, come gli accertamenti che finanziano le spese e che determinano gli equilibri di bilancio si trasformino, poi, in residui attivi di difficile o impossibile esigibilità in conseguenza della strutturale incapacità dell'Ente di riscuotere le proprie entrate di natura corrente (e non solo).

| Esercizio 2015 | | | | | |
|----------------|--------|-----------------------------------------|---------------------|--------------|----------------------|
| Annualità | Titoli | Capitolo | residui inizio anno | Riscosso | capacità riscossione |
| 2007/2015 | I | Tassa smaltimento rifiuti cap. vari | 11.329.355,84 | 2.610.332,58 | 23,04% |
| 2013/2015 | I | Tares/Tari | 4.508.224,10 | 685.556,89 | 15,21% |
| 2015 | I | IMU | 489.451,15 | 360.048,16 | 73,56% |
| 2009/2015 | I | ICI | 771.712,07 | 177.541,50 | 23,01% |
| 2013/2015 | I | IMPOS. COM. PUBBL. | 41.919,39 | 8.071,79 | 19,26% |
| 2014/2015 | I | Tasi | 216.734,14 | 77.406,70 | 35,72% |
| 2009/2015 | I | sanz. Amm. Trib. | 227.642,18 | 23.346,47 | 10,26% |
| 2009/2016 | III | prov. Contr. Reg. com. | 55.102,24 | 3.041,09 | 5,52% |
| 2009/2015 | III | prov. Contravv. Strad. | 2.166.474,49 | 117.133,39 | 5,41% |
| 2006/2014 | III | rivalsa priv. Incas. Pubbl. | 130.047,55 | - | 0,00% |
| 2014 | III | recup. Custodie veicoli | 46.221,05 | - | 0,00% |
| 2014 | IV | monetiz. Opere urbanizz. | 545.411,20 | 125.827,07 | 23,07% |
| 2010/2015 | III | rette asili nido/mense scol./trasp.alun | 488.836,55 | 58.384,22 | 11,94% |
| 2010/2015 | III | proventi illum. Votiva | 62.681,46 | 9.596,02 | 15,31% |
| 2006/2014 | IV | prov. Concess. Edil. Corr/Cap. | 505.214,12 | 85.629,99 | 16,95% |

Fonte: Allegato 8.1 al rendiconto 2015

| Esercizio 2016 | | | | | |
|----------------|--------|-----------------------------------------|---------------------------------|--------------|----------------------|
| Annualità | Titoli | Capitolo | residui inizio anni riaccertati | Riscosso | capacità riscossione |
| 2007/2011 | 1 | Tassa smaltimento rifiuti cap. vari | € 2.906.327,77 | € 342.175,11 | 11,77% |
| 2009/2015 | 1 | ICI | € 1.474.754,36 | € 110.011,02 | 7% |
| 2009/2015 | 1 | sanz. Amm. Trib. | € 420.647,03 | € 29.463,97 | 7,00% |
| 2013/2015 | 1 | TARES/TARI | € 2.202.285,53 | € 316.157,11 | 14,36% |
| 2012/2015 | 3 | proventi illum. Votiva | € 70.803,22 | € 1.401,24 | 1,98% |
| 2005/2015 | 3 | rivalsa priv. Incas. Pubbl. | € 221.304,45 | € 0,00 | 0% |
| 2009/2015 | 3 | prov. Contravv. Strad. | € 2.619.121,68 | € 110.633,52 | 4,22% |
| 2010/2015 | 3 | rette asili nido/mense scol./trasp.alun | € 492.446,83 | € 57.550,60 | 11,69% |
| 2006/2013 | 4 | prov. Concess. Edil. Corr/Cap. | € 409.737,30 | € 393,75 | 0,10% |

Fonte: Allegato 16 al rendiconto 2016

| Esercizio 2017 | | | | | |
|----------------|--------|-----------------------------------------|---------------------|------------|----------------------|
| Annualità | Titoli | Capitolo | residui inizio anno | Riscosso | capacità riscossione |
| 2009/2016 | I | ICI | 1.856.002,09 | 261.156,09 | 14,07% |
| 2013 | I | Imposta sulla pubblicità' | 33.847,60 | 5.011,40 | 14,81% |
| 2007/2016 | I | Tassa smaltimento rifiuti cap. vari | 6.012.009,42 | 752.611,27 | 12,52% |
| 2009/2016 | I | sanz. Amm. Trib. | 676.958,61 | 47.932,50 | 7,08% |
| 2009/2016 | III | prov. Contravv. Strad. | 3.064.282,97 | 138.787,92 | 4,53% |
| 2009/2016 | III | prov. Contr. Reg. com. | 62.467,89 | 23,57 | 0,04% |
| 2010/2016 | III | rette asili nido/mense scol./trasp.alun | 421.871,04 | 72.999,95 | 17,30% |
| 2012/2016 | III | Proventi illumin. privata sepolture | 84.317,94 | 1.719,73 | 2,04% |
| 2014/2016 | III | prov. diversi poliz. Municipale | 46.620,05 | 399,00 | 0,86% |
| 2010/2016 | III | Altri proventi | 82.345,58 | 26.988,90 | 32,78% |
| 2005/2016 | III | Rimborsi diversi | 183.840,73 | 23.645,55 | 12,86% |
| 2010/2016 | III | Altri proventi diversi | 293.698,12 | 158.979,44 | 54,13% |
| 2006/2016 | IV | Prov. rilascio concessioni edilizie | 417.744,34 | 7.854,70 | 1,88% |

Fonte: Allegato 15 al rendiconto 2017

| Esercizio 2018 | | | | | |
|----------------|--------|-----------------------------------------|---------------------|------------|----------------------|
| Annualità | Titoli | Capitolo | residui inizio anno | Riscosso | capacità riscossione |
| 2009/2017 | I | ICI | 1.919.658,16 | 308.685,05 | 16,08% |
| 2007/2017 | I | Tassa smaltimento rifiuti cap. vari | 2.740.487,38 | 159.222,18 | 5,81% |
| 2014/2017 | I | Tari | 3.239.507,10 | 504.493,59 | 15,57% |
| 2013/2017 | I | imposta com. pubblicità | 30.235,39 | 8.366,28 | 27,67% |
| 2013 | I | Tares | 398.170,49 | 26.940,20 | 6,77% |
| 2009/2016 | I | sanz. Amm. Trib. | 663.754,05 | 20.621,14 | 3,11% |
| 2015/2016 | III | rivalsa priv. Incas. Pubbl. | 146.424,80 | - | 0,00% |
| 2009/2016 | III | prov. Contravv. Strad. | 3.134.473,20 | 82.681,60 | 2,64% |
| 2009/2016 | III | recupero spese custodia veicoli | 52.137,40 | 13.392,75 | 25,69% |
| 2010/2016 | III | rette asili nido/mense scol./trasp.alun | 349.457,65 | 65.743,84 | 18,81% |
| 2012/2016 | III | Proventi illumin. privata sepolture | 113.666,87 | 7.485,44 | 6,59% |
| 2014/2016 | III | prov. diversi poliz. Municipale | 54.224,48 | 205,99 | 0,38% |
| 2010/2016 | III | proventi canonici fognatura | 113.812,04 | - | 0,00% |
| 2005/2016 | III | proventi canonici depurazione | 208.465,52 | - | 0,00% |
| 2006/2016 | IV | Prov. rilascio concessioni edilizie | 479.647,31 | 145.574,08 | 30,35% |

Fonte: Allegato 15 al rendiconto 2018

| Esercizio 2019 | | | | | |
|----------------|--------|-----------------------------------------|---------------------|------------|----------------------|
| Annualità | Titoli | Capitolo | residui inizio anno | Riscosso | capacità riscossione |
| 2011/2018 | I | ICI | 1.812.534,02 | 361.716,19 | 19,96% |
| 2008/2018 | I | Tassa smaltimento rifiuti cap. vari | 1.654.892,71 | 73.428,56 | 4,44% |
| 2014/2018 | I | Tari | 4.013.970,68 | 613.965,36 | 15,30% |
| 2013 | I | Tares | 371.230,29 | 3.738,88 | 1,01% |
| 2011/2018 | I | sanz. Amm. Trib. | 718.686,96 | 99.362,06 | 13,83% |
| | III | rivalsa priv. Incas. Pubbl. | 53.333,35 | - | 0,00% |
| 2010/2018 | III | prov. Contravv. Strad. | 2.585.897,48 | 94.418,67 | 3,65% |
| 2014 | III | recupero spese custodia veicoli | 46.221,05 | 12.952,57 | 28,02% |
| 2011/2018 | III | rette asili nido/mense scol./trasp.alun | 243.999,48 | 79.411,47 | 32,55% |
| 2014/2018 | III | Proventi illumin. privata sepolture | 119.218,77 | 6.286,59 | 5,27% |
| | III | prov. diversi poliz. Municipale | 17.004,44 | 3.616,89 | 21,27% |
| 2016/2018 | III | proventi canonici fognatura | 148.418,63 | - | 0,00% |
| 2015/2018 | III | proventi canonici depurazione | 297.499,74 | - | 0,00% |
| | IV | Prov. rilascio concessioni edilizie | 301.127,82 | 24.274,19 | 8,06% |
| 2013 | IV | Proventi liquidaz. Enti partecipati | 35.000,00 | 0 | 0,00% |

Fonte: Allegato 12 al rendiconto 2019

Come evidenziato nelle “Osservazioni”, le gravi criticità in punto di riscossione non sono in alcun modo migliorate rispetto agli esercizi antecedenti all’adozione del Piano di riequilibrio.

In particolare, i residui attivi analizzati ai fini dell’adozione del Piano, presentavano le medesime criticità tuttora riscontrabili: anzianità del residuo e difficoltà nella riscossione delle entrate tributarie (evasione in primis) e delle entrate derivanti dalle sanzioni per violazione al codice della strada.

| | Rendiconto esercizio 2011 | | | Rendiconto esercizio 2012 | | |
|-------------------------------------|---------------------------|--------------|----------------------|---------------------------|--------------|----------------------|
| | Residui iniziali | Incassati | Capacità riscossione | Residui iniziali | Incassati | Capacità riscossione |
| Entrate | | | | | | |
| Titolo I - Tributi propri | 5.276.191,18 | 1.443.611,93 | 27,36% | 6.439.541,95 | 1.819.545,57 | 28,26% |
| Titolo III - extratributarie | 4.582.432,44 | 1.212.192,49 | 26,45% | 4.924.643,72 | 1.279.657,22 | 25,99% |

Inoltre, la documentazione contabile evidenzia un sensibile aumento dei residui finali al 31 dicembre 2019 rispetto al valore registrato all’inizio dell’esercizio 2015, per Tarsu/Tia/Tari e sanzioni al codice della strada.

Gli indici di riscossione appaiono critici anche con riferimento agli incassi in conto competenza di alcune delle entrate sopra rappresentate.

| sanzioni al codice della strada competenza | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|---------------------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| accertamenti | 765.995,37 | 633.698,13 | 534.461,82 | 542.918,73 |
| incassi | 210.200,56 | 231.237,33 | 295.725,47 | 245.954,01 |
| percentuale riscosso conto competenza | 27,44% | 36,49% | 55,33% | 45,30% |

Fonte relazione dell’organo di revisione al rendiconto 2019

Anche i dati concernenti la competenza relativa al recupero evasione per IMU (20% nel 2017 e 14,83 nel 2019) e TARSU/TIA/TARES (47% nel 2017 e 3,21% nel 2019) sono particolarmente negativi.

Secondo il magistrato istruttore altri elementi possono essere di supporto alla comprensione delle difficoltà finanziarie dell’Ente, come ad esempio quelli relativi ai costi e proventi dei servizi a domanda individuale.

In nessuno degli ultimi tre esercizi, infatti, l’Ente è riuscito a realizzare la percentuale di copertura prevista in bilancio. In particolare, nell’esercizio 2019, a fronte di una copertura prevista del 94,61%, l’Ente ha realizzato entrate pari al 77,02% dei costi (servizi non coperti da ricavi per euro 298.162,95).

Nel 2018 la copertura realizzata è stata del 77,11% a fronte di una copertura prevista a bilancio dell’80,88% (servizi non coperti da ricavi per euro 300.474,38).

Nel 2017, infine, la percentuale di copertura dei servizi è stata del 77,95% a fronte di una copertura prevista in bilancio del 79,44% (servizi non coperti da ricavi per euro 279.470,66).

Ulteriore aspetto di criticità è rappresentato dai debiti fuori bilancio, voce di spesa che l'Ente si era impegnato, in sede di approvazione del piano di riequilibrio, a tenere sotto controllo. Invece, la tabella che segue evidenzia come in ogni esercizio dell'ultimo quinquennio (2015-2019) l'Ente abbia proceduto al riconoscimento di debiti.

| esercizio finanziario | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|-----------------------|------------|----------|-----------|-----------|-----------|
| debiti fuori bilancio | 170.272,67 | 5.496,60 | 28.155,46 | 41.004,42 | 75.592,19 |

Tutti i debiti riguardano sentenze esecutive e tale aspetto mette in luce un ulteriore fattore di criticità: la mancanza di un fondo rischi contenzioso che, ove accantonato, determinerebbe un ulteriore peggioramento del risultato di amministrazione.

Le criticità riscontrate hanno, tra l'altro, vulnerato gli sforzi dell'Ente relativamente ai tagli della spesa corrente, la quale si è ridotta nel corso del quinquennio passando da un ammontare di euro 17.289.686,00 nell'esercizio 2015 ad un ammontare di euro 15.452.995,42 nell'esercizio 2019 (ancorché in aumento di circa 400 mila euro rispetto all'esercizio 2018).

Allo stesso modo, però, sono diminuite le entrate correnti, passate da un ammontare di euro 19.456.559,90 del 2015 ad un ammontare di euro 18.431.165,14 del 2019 (cifra, quest'ultima, che rappresenta purtuttavia un aumento di circa 700 mila euro rispetto all'esercizio 2018).

Stante il decorso del tempo e l'approssimarsi della fine del periodo decennale coperto dal Piano, la situazione appare oggi più grave di quella a suo tempo constatata dalla Sezione con la delibera n. 25/2016, di verifica dell'attuazione del Piano di riequilibrio. In quella sede, la Sezione aveva evidenziato come, a fronte di un risultato della gestione corrente di competenza positivo (pari a 631.255,03 euro nel 2013 e a 693.351,58 nel 2014), l'Ente avesse assicurato solo formalmente il rispetto degli obiettivi intermedi (rappresentati dalla copertura delle quote di disavanzo dell'anno), mentre l'obiettivo di graduale riduzione della massa passiva (atto a consentire il ripristino finale degli equilibri di bilancio), non era stato conseguito, avendo l'Ente registrato, al termine sia dell'esercizio 2013 che dell'esercizio 2014, un peggioramento del proprio disavanzo sostanziale, in ragione di debiti di nuova emersione e della incompleta ricostituzione dei vincoli nel risultato di amministrazione come rideterminato dalla Sezione.

Pertanto, pur avendo l'Ente dato copertura formale alla quota prevista di disavanzo, pari a 412.214,86 euro, non ha garantito il riassorbimento delle ulteriori quote di disavanzo e ***“non ha quindi realizzato l'obiettivo di migliorare il proprio disavanzo, portandolo a 2.683.896,64 euro al termine dell'esercizio 2014”***.

La Sezione, inoltre, confermava le criticità di cassa (sottolineate anche dal Collegio dei revisori) con il ricorso costante all'anticipazione di tesoreria, non restituita per un ingente ammontare al termine dell'esercizio finanziario.

| Analisi Andamenti di cassa | Rendiconto | Rendiconto | Rendiconto | Rendiconto |
|---------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
| Entità anticipazioni non restituite al 31.12 | 2.873.822,41 | 1.718.601,09 | 1.919.522,21 | 2.337.925,96 |
| Entità delle somme maturate per interessi passivi | 43.714,65 | 32.910,86 | 17.541,80 | 16.476,65 |

Evidenziava la Sezione, poi, che il quadro era maggiormente critico considerando che l'Ente aveva fatto ricorso, nell'esercizio 2013, all'anticipazione straordinaria di euro 4.613.098,14 ai sensi del d.l. n. 35/2013 (con rimborso previsto in trent'anni a rate annuali costanti) e, nonostante ciò, risultavano da ricostituire anticipazioni ordinarie per 1.919.522,21 euro e fondi riferiti a risorse vincolate utilizzate per pagamenti di spese correnti (da ricostituire ai sensi dell'art. 195 Tuel) per 1.527.080,95 euro. Le medesime criticità si ripresentavano anche per l'esercizio 2014, con anticipazioni di cassa rimaste inestinte al 31 dicembre per euro 2.337.925,96, e fondi da ricostituire riferiti a risorse vincolate utilizzate per pagamenti di spese correnti ai sensi dell'art. 195 Tuel per euro 1.257.676,68 euro.

La criticità di cassa, già presente al momento dell'adozione del Piano di riequilibrio pluriennale, persiste ancora oggi.

A tale proposito, il magistrato istruttore ha sottolineato come il Comune di Pescia sia in una situazione di anticipazione di tesoreria cronica, avendo fatto ricorso alla stessa sin dall'esercizio 2009 senza riuscire a restituirla mai integralmente al termine di ciascun esercizio. Ciò evidenzia l'incapacità dell'Ente di far fronte ai propri pagamenti: senza tali ulteriori risorse, infatti, l'Ente non potrebbe sostenere gran parte delle spese previste in bilancio.

La criticità in termini di equilibrio di cassa è resa ancor più evidente dal ricorso dell'Ente all'utilizzo delle entrate vincolate per finanziare spese correnti. Tali entrate, seppur temporaneamente utilizzate in conformità all'art. 195 TUEL, devono essere prontamente ricostituite con le prime entrate libere che affluiscono nella cassa. Ma anche in tal caso, l'Ente non riesce a ricostituire tali somme al termine di ciascun esercizio finanziario oggetto di verifica.

Come evidenziato nella pronuncia n. 60/2020, la situazione appena descritta può essere rappresentata nella tabella che segue, con riferimento all'ultimo quadriennio.

Squilibrio di cassa

| esercizio finanziario | fondo cassa al 31 dicembre | fondi vincolati non ricostituiti al 31 dicembre | anticipazione non restituita al 31 dicembre | Squilibrio di cassa |
|-----------------------|----------------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------|---------------------|
| 2016 | 44.272,32 | 2.754.855,87 | 1.746.539,87 | 4.501.395,74 |
| 2017 | 59.033,96 | 3.504.989,04 | 1.768.623,32 | 5.273.612,36 |
| 2018 | 162.727,48 | 2.808.626,75 | 777.687,61 | 3.586.314,36 |
| 2019 | 172.892,72 | 800.150,34 | 2.041.102,64 | 2.841.252,98 |

Disavanzo finanziario e perdurante squilibrio di cassa danno evidenza, secondo il magistrato istruttore, del "fallimento" del piano di riequilibrio in corso, la cui

causa va ricercata soprattutto nella mancata realizzazione, in termini di incassi, delle entrate di parte corrente. Quella che potenzialmente rappresenta una criticità con risvolti esclusivamente sugli equilibri di cassa, si è trasformata in una criticità che ha pesanti risvolti sugli equilibri finanziari avendo assunto il deficit di cassa tratti “patologici”.

Al termine dell’istruttoria, conclude, pertanto, il magistrato relatore constatando come i risultati della verifica sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio relativamente agli esercizi 2015-2019 non solo non differiscono da quelli appena evidenziati, ma anzi evidenzino un sensibile peggioramento della situazione finanziaria ed un perdurante (e rilevante) squilibrio di cassa, al punto da giustificare la richiesta al Collegio di ricorrere all’art. 6, comma 2 del d.lgs. 149 del 2011.

Il Comune di Pescia, nell’imminenza dell’adunanza pubblica, ha inviato ulteriori elementi richiesti dal magistrato istruttore relativamente al contenzioso legale ed ai debiti fuori bilancio.

Quanto al primo aspetto, la risposta istruttoria ha evidenziato un rilevante numero di giudizi pendenti con conseguente rischio finanziario in termini di esiti sfavorevoli all’Ente. Quanto ai debiti fuori bilancio, l’Ente ha dovuto riconoscere molte posizioni debitorie con aggravio del bilancio comunale.

In adunanza pubblica il magistrato istruttore ha confermato le proprie conclusioni, sottolineando che gli ulteriori documenti pervenuti indurrebbero a ritenere ancor più critica la situazione finanziaria dell’Ente.

In adunanza pubblica è intervenuto il Sindaco del Comune di Pescia il quale ha presentato una memoria scritta ed ha replicato alle conclusioni del magistrato istruttore nei termini che seguono.

Evidenzia preliminarmente il Sindaco che l’Ente non ha commesso errori e, tantomeno, ha voluto eludere le determinazioni della Sezione di controllo di cui alla pronuncia n. 60/2020.

Rappresenta poi la difficile situazione in cui versava il Comune di Pescia negli esercizi antecedenti l’adozione del Piano di riequilibrio pluriennale, situazione che ha, poi, determinato l’adozione di quest’ultimo. Piano i cui obiettivi intermedi, secondo il Sindaco, sono stati realizzati e verificati dalla stessa Sezione di controllo nel 2016.

Inoltre:

- a) vi è stata una importante opera di razionalizzazione della spesa (Spending Review);
- b) si è proceduto alla riorganizzazione della struttura comunale con la diminuzione del personale e la riduzione dei dirigenti passati da quattro unità (più un incarico ex art. 110 Tuel) del 2013 all’unico dirigente (più un incarico ex art. 110 Tuel) del 2020;
- c) è stata ridotta la spesa corrente, passata dai 22 milioni di euro del 2013 ai 17 milioni di euro del 2016 e, infine, ai 15 milioni di euro del 2019;
- d) i debiti fuori bilancio dal 2015 sono solo e esclusivamente derivati da somme urgenze o da sentenze (a differenza di quanto registrato nel periodo precedente l’esercizio 2014) passando da debiti di ammontare pari ad euro 1.083.483,57 del 2012 a debiti per euro 75.592 del 2019;
- e) l’indebitamento è diminuito passando dall’1,94% del 2017 all’1,68% del 2019;

- f) la percentuale delle somme incassate sugli accertamenti è migliorata per gli oneri edilizi e proventi da parcheggi (rispettivamente 89% e 96%) mentre solo per le sanzioni al codice della strada gli incassi ammontano al 40% degli accertamenti;
- g) sono state effettuate le verifiche semestrali degli obiettivi del Piano di riequilibrio e le relazioni sono state inviate alla Corte;
- h) sono stati fatti investimenti dal 2014 ad oggi relativi ai servizi, al patrimonio, alle scuole, agli impianti sportivi mediante, soprattutto, fondi Ministeriali, regionali ed europei.

Sostiene, poi, il Sindaco che l'intero disavanzo per maggiore accantonamento al FCDE, pari ad euro 2.826.343,94, avrebbe trovato copertura nel ripiano disposto ai sensi dell'art. 39-quater e che tale disavanzo è interamente legato al passaggio dal metodo semplificato a quello ordinario nella determinazione del FCDE, e che dunque gli effetti della pronuncia n. 60/2020 sarebbero rispettati.

Sottolinea il Sindaco che l'Ente ha fatto ricorso al metodo semplificato negli esercizi 2015-2018 in considerazione della grande quantità di residui vecchi non esigibili e della difficile situazione manifestatasi ante 2014.

Per quanto riguarda la maggior somma di euro 1.865.062,45 individuata dall'istruttoria sul monitoraggio, afferma di non ritenere corretto riportare il maggior FCDE rilevato dalla Sezione di controllo nell'ambito del disavanzo ordinario. Qualora, tuttavia, la conclusione dovesse essere quella prospettata dalla Sezione, con conseguente necessità di ripianare il citato disavanzo nel triennio 2020-2022, l'Ente non avrebbe difficoltà a ritornare in consiglio comunale entro i prossimi trenta giorni per far riapprovare le quote di disavanzo ordinario e modificare le coperture effettuate, rivedendo anche quelle già disposte. Le coperture, infatti, anche sull'annualità corrente, possono essere rinvenute all'interno dell'operazione di riequilibrio in scadenza al 30 novembre 2020.

Quanto alla difficile situazione di cassa, il Sindaco riconosce che essa si protrae dal 2009, ma evidenzia che vanno valutati positivamente i progressi effettuati nel corso degli anni:

- lo squilibrio di cassa dal 2017 al 2019 si è ridotto a circa la metà, passando da oltre euro 5.000.000,00 al 31 dicembre 2017, ad euro 2.800.000,00 al 31 dicembre 2019;
- l'Ente ha migliorato sensibilmente l'indice di tempestività dei pagamenti annuale, passato da 82,16 giorni nel 2014, a 31,67 giorni nel 2017, a 28,71 nel 2019 con il terzo trimestre 2020 che ha registrato un indice di tempestività dei pagamenti di 18,96 giorni.

Purtroppo, è probabile che l'emergenza sanitaria in corso avrà effetti negativi sui dati del 2020 e, forse, del 2021.

Inoltre, le criticità relative allo squilibrio finanziario ed allo squilibrio di cassa potrebbero essere, in parte, risolte in conseguenza di nuove entrate finanziarie non ordinarie che l'Ente prevede di accertare e incassare, per un ammontare pari ad almeno euro 3.600.000,00 (ma incrementabili fino a euro 4.300.000,00) che, secondo le valutazioni attuali, dovrebbero con quasi assoluta certezza manifestarsi nel corso del 2021.

Il Sindaco si sofferma, poi, sul contenzioso, evidenziando come la gran parte scaturisca da vicende risalenti agli anni precedenti al 2013. Nel 2019 è stato costituito per la prima volta nel Comune l'Albo degli Avvocati e nel bilancio 2021 vi è l'intenzione di prevedere, per la prima volta, una posta in bilancio per le cause in corso.

Infine, il Sindaco si sofferma su alcuni aspetti di carattere procedurale. In particolare, evidenzia che il piano di riequilibrio non è mai stato contestato, se non parzialmente con la deliberazione n. 25/2016.

Inoltre, afferma il Sindaco, anche ammettendo che la procedura di contestazione degli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio possa trovare spazio all'interno della pronuncia sull'idoneità di misure correttive a seguito di pronuncia specifica, questo Ente non può che prendere atto che allo stato attuale qualsiasi osservazione in tal senso trova un limite nell'art. 17 del cd. Decreto Semplificazioni (D.L. 16.07.2020 n. 76, coordinato con la Legge di Conversione n. 120 dell'11.09.2020, G.U. n. 228 del 14.09.2020), concernente "Stabilità finanziaria degli enti locali"]

Secondo il Sindaco, particolarmente importante è la precisazione secondo la quale gli eventuali procedimenti in corso e l'efficacia degli eventuali provvedimenti già adottati sono sospesi fino all'approvazione o al diniego della rimodulazione o riformulazione deliberata dall'ente locale, nella prospettiva di garantire la presa in conto degli effetti conseguenti alla pandemia.

Infine, fra le novità normative è da ricordare anche l'abrogazione, da parte del medesimo Decreto Semplificazioni, della previsione inserita nel comma 850, articolo 1 della legge 205/2017 (identica a quella – parimenti abrogata – contenuta nell'ultimo periodo del comma 889), secondo la quale, in caso di già accertato e grave mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano originario, un ulteriore mancato rispetto degli obiettivi del nuovo piano rimodulato o riformulato, accertato nell'ambito della procedura di controllo di cui all'articolo 243-quater, comma 6, del Tuel, costituirebbe ex se reiterazione del mancato rispetto degli obiettivi intermedi, con l'avvio della procedure per la dichiarazione del dissesto.

Conclude il Sindaco chiedendo che le misure adottate dall'Ente siano considerate idonee (o, in subordine, sia ordinata la diversa copertura del disavanzo ordinario), di non deliberare il mancato raggiungimento degli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio in ossequio alla normativa sopra richiamata e, in conseguenza, di non deliberare il ricorso all'art. 6, comma 2, del D. Lgs. 149 del 2011.

DIRITTO

Questioni preliminari

Preliminarmente, occorre ricordare come il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale presenti una duplice natura, ricognitiva e programmatica. Appare fondamentale, infatti, da una parte la corretta rappresentazione delle poste contabili finalizzata all'emersione del reale disavanzo finanziario da ripianare e dall'altra l'attendibilità delle misure che l'Ente programma, al fine di valutare se le stesse

siano idonee a risanare la situazione finanziaria e ripristinare gli equilibri finanziari (in tal senso delibera n. 18/2019 SS.RR. in speciale composizione).

Le verifiche operate da questa Sezione di controllo, lungi dal comprimere gli spazi di autonomia finanziaria costituzionalmente riconosciuti agli enti locali, appartengono alla categoria del controllo di legittimità-regolarità sui bilanci degli Enti locali, esercitato dalla Corte dei conti con caratteri di neutralità e indipendenza, strumentali al rispetto degli “obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell’Unione europea in ordine alle politiche di bilancio” (Sentenza Corte costituzionale n. 18/2019).

A tale categoria di controlli appartengono anche quelli disposti, quali meccanismi di prevenzione, dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 (Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012), convertito, con modificazioni, nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, tra cui occorre ricordare il comma 3 dell’art. 148-bis del d.lgs. 267 del 2020: “*strumenti puntuali e coordinati per prevenire situazioni di degrado progressivo nella finanza locale*” (Cort. Cost. sentenza n. 115/2020).

L’attivazione di tali controlli – unitamente al controllo semestrale ai sensi del combinato disposto dei commi 3 e 6 dell’art. 243-quater del d.lgs. n. 267 del 2000 – può impedire gestioni che conducono l’Ente alla procedura di predissesto o può evitare il prolungamento di situazioni ormai irreversibili.

Gli strumenti messi a disposizione dal Legislatore sono, pertanto, strettamente connessi fra loro, in quanto tendono a far emergere la reale situazione finanziaria dell’Ente e perseguono analoghe finalità di soluzione delle criticità rilevate.

Tale conclusione è tanto più vera allorché l’andamento storico delle passività non emerge chiaramente o, addirittura, non è reso ostensibile per l’errata rilevazione dei dati contabili. E’ quanto rilevato per il Comune di Pescia, per il quale l’esito dei controlli in sede di monitoraggio annuale ha determinato l’emersione di un disavanzo diverso da quello riscontrato dall’Ente nella propria contabilità, il cui ammontare ha un impatto immediato e determinante sulla corretta valutazione degli obiettivi di riequilibrio strutturale oggetto del Piano di riequilibrio pluriennale.

Tali precisazioni appaiono utili a diradare i dubbi posti dal Sindaco del Comune di Pescia circa la possibilità che la procedura di contestazione degli obiettivi intermedi del piano di riequilibrio possa trovare spazio all’interno della procedura sull’idoneità delle misure correttive adottate a seguito di pronuncia specifica.

Come osservato, i controlli effettuati da questa Sezione sono tra loro strettamente connessi e gli esiti del monitoraggio effettuato sui rendiconti dell’Ente inevitabilmente hanno riflessi sulla corretta valutazione dell’andamento del Piano di riequilibrio.

In questa prospettiva, il magistrato istruttore, in esecuzione della pronuncia specifica n. 60/2020, ha avviato le verifiche di cui all’art. 243-quater, comma 7, prendendo le mosse dalle risultanze relative alle misure correttive nel frattempo inviate dall’Ente e concludendo tali verifiche con l’invio di “Osservazioni”, finalizzate ad instaurare un corretto contraddittorio con l’Ente, separatamente le risultanze delle verifiche relative alle misure correttive e quelle relative allo stato di attuazione del Piano di riequilibrio.

Così precisati i rapporti tra monitoraggio e Piano di riequilibrio, il Collegio ritiene necessario preliminarmente valutare le ulteriori “obiezioni” del Sindaco in ordine alla procedura in corso ed al quadro normativo esistente.

In particolare, evidenzia il Sindaco che il piano di riequilibrio non è mai stato contestato, se non parzialmente con la deliberazione n. 25/2016.

La delibera citata aveva rilevato come l’Ente avesse solo formalmente ripianato la quota annuale di disavanzo senza realizzare l’obiettivo di ridurre il disavanzo nei termini previsti dal Piano (e ciò sia per l’esercizio 2013 che per l’esercizio 2014).

Rileva in proposito la sentenza n. 2 del 2020 delle SS.RR in speciale composizione, la quale fornisce una chiara interpretazione del concetto di “grave e reiterato rispetto degli obiettivi”.

Affermano le Sezioni Riunite che la “reiterazione” del grave inadempimento è riferita al bilancio e non al suo accertamento da parte della Sezione; *“Osserva il Collegio che gli aggettivi “grave e reiterato” si riferiscono al “mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano” e non al loro concreto rilevamento da parte della Sezione regionale di controllo in sede di verifica dell’attuazione del piano, bene potendo tale giudizio intervenire solo una volta senza che, come si dirà in seguito, possa generarsi alcun legittimo affidamento.»*.

Inoltre, affermano ancora le Sezioni Riunite, il mancato esercizio del monitoraggio su una annualità non genera “affidamento”, tantomeno “legittimo”, perché non vi è una relazione “paritaria” di cooperazione tra controllato e controllante.

La Sezione rileva peraltro che, nel caso di specie, la non corretta rappresentazione del risultato di amministrazione, accertata dagli esiti del monitoraggio, avrebbe vanificato la verifica delle relazioni e dei dati riportati in attuazione del Piano di riequilibrio. A maggior ragione, quindi, nessun affidamento è rivendicabile.

Il Sindaco richiama, poi, due norme al fine di porre un limite alle valutazioni di questo Collegio.

Entrambe trovano collocazione nel cd. Decreto Semplificazioni (D.L. 16.07.2020 n. 76, coordinato con la Legge di Conversione n. 120 dell’11.09.2020, G.U. n. 228 del 14.09.2020), all’art. 17 “Stabilità finanziaria degli enti locali”, commi 2 e 3, i quali dispongono quanto segue:

“2. Nei casi di cui al comma 7 dell’articolo 243-quater del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, l’applicazione dell’articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, è sospesa fino al 30 giugno 2021, qualora l’ente locale abbia presentato, in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020, un piano di riequilibrio riformulato o rimodulato, ancorché in corso di approvazione a norma delle leggi vigenti in materia, o lo abbia riformulato o rimodulato nel medesimo periodo”.

“3. Il comma 7 dell’articolo 243-quater del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, trova applicazione, limitatamente all’accertamento da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti del grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, a decorrere dal 2019 o dal 2020, avendo quale riferimento il piano eventualmente riformulato o rimodulato, deliberato dall’ente locale in data successiva al 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020. Gli eventuali procedimenti in

corso, unitamente all'efficacia degli eventuali provvedimenti già adottati, sono sospesi fino all'approvazione o al diniego della rimodulazione o riformulazione deliberata dall'ente locale"

A parere di questo Collegio nessuna delle due norme trova applicazione al caso di specie.

Per quanto riguarda il comma 2, la volontà del legislatore, come emerge anche dai lavori preparatori, è quella di tutelare gli enti che, dopo aver approvato una rimodulazione o riformulazione del Piano, vedano vulnerata dall'emergenza Covid-19 la propria programmazione, finalizzata al riequilibrio strutturale del bilancio. Il comma 2 sospende pertanto l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, fino al 30 giugno 2021, solo nei confronti degli enti locali che abbiano presentato un piano di riequilibrio riformulato o rimodulato (ancorché in corso di approvazione) nel periodo di tempo ivi previsto (dopo il 31 dicembre 2017 e fino al 31 gennaio 2020); circostanza che non ricorre per il Comune di Pescia, il quale sta attuando il medesimo Piano di riequilibrio approvato nel 2013.

Totalmente estranea al caso di specie è anche la norma di cui al comma 3. In altri termini, il Legislatore dispone che in presenza di un Piano approvato e di un Piano riformulato (o rideterminato) entro un determinato arco temporale (dal 31 dicembre 2017 al 31 gennaio 2020) ma non ancora approvato, è agli obiettivi intermedi di quest'ultimo che occorre avere riguardo per valutare il percorso di risanamento. Per il Comune di Pescia, chiaramente, non ricorre questa fattispecie.

Quanto all'abrogazione, da parte del cd. Decreto Semplificazioni, della norma inserita nel comma 850, articolo 1 della legge 205/2017 (richiamata dal Sindaco di Pescia), la quale prevedeva che, in caso di già accertato e grave mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano originario, un ulteriore mancato rispetto degli obiettivi del nuovo piano rimodulato o riformulato, accertato nell'ambito della procedura di controllo di cui all'articolo 243-quater, comma 6, del Tuel, avrebbe costituito ex se reiterazione del mancato rispetto degli obiettivi intermedi, con il conseguente avvio della procedura per la dichiarazione del dissesto, la Sezione ritiene che nulla cambi nell'esame del Piano di riequilibrio di Pescia in quanto le valutazioni sul rispetto degli obiettivi sono comunque rimesse alla Sezione nei termini come sopra chiariti dalle SS.RR.

Non sembrano sussistere, pertanto, nelle disposizioni evocate dal Sindaco, preclusioni alle possibili determinazioni da assumere da parte della Sezione.

Nel quadro normativo vigente vi è, però, un'altra norma che la Sezione ritiene di considerare circa i potenziali effetti della propria pronuncia. Si tratta dell'art. 53 del D.L. 104/2020 (cd. Decreto Agosto), che al comma 8 dispone che: *"In considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19, per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, i termini disposti ed assegnati con deliberazione e/o note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti"*.

La norma si applica, infatti, a tutti gli enti in Piano di riequilibrio pluriennale, senza alcuna distinzione, in considerazione della situazione di emergenza sanitaria attualmente in atto.

Esiti del controllo-monitoraggio

La situazione che emerge dall'analisi condotta dalla Sezione sulle misure correttive disposte con pronuncia specifica n. 60/2020 evidenzia, al 31 dicembre 2019, un disavanzo finanziario di euro 4.311.382,10 (superiore per euro 3.640.547,92 l'all'obiettivo del Piano).

Tale situazione è rappresentata nella tabella che segue:

| esercizio finanziario | A disavanzo da conseguire al 31 dicembre da piano riequilibrio pluriennale | B risultato conseguito secondo il rendiconto approvato dall'Ente | C risultato conseguito a seguito rideterminazione delibera 60/2020 | D Diff. tra obiettivo piano e risultato effettivo conseguito dall'Ente |
|-----------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|
| 2015 | - 2.167.277,99 | - 2.157.534,05 | - 4.268.361,96 | 2.101.083,97 |
| 2016 | - 1.720.061,90 | - 1.696.882,75 | - 3.878.174,02 | 2.158.112,12 |
| 2017 | - 1.341.648,28 | - 761.595,54 | - 2.942.886,81 | 1.601.238,53 |
| 2018 | - 980.435,29 | - 398.647,92 | - 2.579.939,19 | 1.599.503,90 |
| 2019 | - 670.834,18 | - 3.995.153,36 | - 4.311.382,10 | 3.640.547,92 |

Inoltre, come evidenziato dalla pronuncia di questa Sezione n. 85/2020, l'Ente ha determinato in modo non corretto il FCDE al 31 dicembre 2019, ed il relativo ammontare, a seguito delle verifiche effettuate dalla Sezione di controllo, è risultato essere superiore di euro 1.865.062,53 rispetto al Fondo determinato dall'Ente, con un conseguente peggioramento del disavanzo ordinario, da ripianare nel triennio 2021-2023 ai sensi dell'art. 188 TUEL.

Il mancato ripiano del disavanzo, nei termini indicati dal Piano, non rappresenta la sola criticità da evidenziare, in quanto altrettanto grave è lo squilibrio di cassa (pari ad euro 2.841.252,98 a fine esercizio 2019), che caratterizza l'Ente da ormai un decennio; squilibrio che è strettamente legato allo squilibrio finanziario per i motivi che saranno esposti tra breve.

Come mostra la tabella che segue, sin dall'adozione del Piano, l'Ente ha registrato uno squilibrio di cassa considerevole, a causa della mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria al termine di ciascun esercizio finanziario nonché a causa della mancata ricostituzione alla fine dell'anno dei fondi vincolati, utilizzati per pagare altre spese.

Squilibrio di cassa

| esercizio finanziario | fondi vincolati non ricostituiti al 31 dicembre | anticipazione non restituita al 31 dicembre | sbilancio di cassa |
|-----------------------|-------------------------------------------------|---------------------------------------------|--------------------|
| 2013 | 1.527.080,95 | 1.919.522,21 | 3.446.603,16 |
| 2014 | 1.257.676,68 | 2.337.925,96 | 3.595.602,64 |
| 2015 | 813.068,92 | 3.446.175,48 | 4.259.244,40 |
| 2016 | 2.754.855,87 | 1.746.539,87 | 4.501.395,74 |
| 2017 | 3.504.989,04 | 1.768.623,32 | 5.273.612,36 |
| 2018 | 2.808.626,75 | 777.687,61 | 3.586.314,36 |
| 2019 | 800.150,34 | 2.041.102,64 | 2.841.252,98 |

Lo sbilancio, pur se con andamento altalenante, è migliorato di circa 600 mila euro al 31 dicembre 2019 rispetto all'esercizio 2013.

Tale situazione presenta aspetti patologici di irregolarità contabile. L'utilizzo improprio dell'anticipazione di tesoreria rappresenta infatti una sostanziale elusione dell'art. 119 Cost., che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare le spese di investimento. Allorché il ricorso all'anticipazione di tesoreria diventa "strutturale" ed essa non viene mai interamente restituita al termine dell'esercizio, viene ad integrarsi una fattispecie simile ad un vero e proprio "mutuo" atipico, destinato a finanziare spese correnti.

Il ricorso ad un'anticipazione di tesoreria che non viene mai restituita nel corso degli ultimi esercizi finanziari in un ammontare considerevole, evidenzia la cronica incapacità dell'Ente di far fronte ai propri pagamenti.

La criticità in termini di cassa è resa ancor più evidente dal ricorso dell'Ente all'utilizzo delle entrate vincolate per finanziare spese correnti. Tali entrate, pur se temporaneamente utilizzate in conformità all'art.195 TUEL, devono essere prontamente ricostituite con le prime entrate libere che affluiscono nella cassa.

Ma neppure con riferimento a tali risorse, l'Ente è riuscito a ricostituire le somme vincolate al termine di ciascuno degli esercizi finanziari oggetto di verifica.

Squilibrio di cassa e sbilancio finanziario sono strettamente collegati.

La cassa riflette le risorse che l'Ente può immediatamente spendere per dare corso ai pagamenti dovuti, sicché il suo deficit è uno dei principali indicatori di sbilancio finanziario, come si desume dall'art. 162, comma 6, del Tuel, in base al quale: "*Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo [...] garantendo un fondo di cassa finale non negativo*".

A ricostruire le cause di questa cronica deficienza di cassa, è utile l'analisi della capacità di riscossione delle entrate (effettuata nella parte in fatto della presente delibera), sia con riferimento alla gestione in conto residui che alla gestione di competenza.

Per la gestione in conto residui i dati sono particolarmente allarmanti, con valori che vanno dalla totale mancanza di riscossione a pochi punti percentuali. Ma anche alcune delle entrate in conto competenza, quali quelle derivanti dalle sanzioni al codice della strada o dal recupero dell'evasione tributaria presentano indici di riscossione poco elevati e inadeguati a finanziare le spese ad esse correlate.

Analizzando tre delle più rilevanti categorie di entrata nel triennio 2017/2019 i risultati sono i seguenti:

| esercizio 2017 | | | | |
|-------------------|-----------|---------------|--------------|---------------|
| gestione | categoria | accertamenti | incassi | % riscossione |
| <i>residui</i> | 10101 | 9.636.439,55 | 2.209.344,89 | 23% |
| <i>competenza</i> | 10101 | 10.794.785,37 | 7.123.332,65 | 66% |
| <i>residui</i> | 30200 | 3.136.274,52 | 145.297,95 | 5% |
| <i>competenza</i> | 30200 | 697.082,25 | 292.636,16 | 42% |
| <i>residui</i> | 30500 | 1.085.085,78 | 646.500,78 | 60% |
| <i>competenza</i> | 30500 | 2.694.207,79 | 2.015.930,62 | 75% |

| 2018 | | | | |
|-------------------|-----------|---------------|--------------|---------------|
| gestione | categoria | accertamenti | incassi | % riscossione |
| <i>residui</i> | 10101 | 10.644.655,62 | 2.912.594,21 | 27% |
| <i>competenza</i> | 10101 | 10.725.902,25 | 7.133.574,74 | 67% |
| <i>residui</i> | 30200 | 3.191.081,17 | 848.72,78 | 3% |
| <i>competenza</i> | 30200 | 574.798,76 | 328.356,53 | 57% |
| <i>residui</i> | 30500 | 110.2284,24 | 422.445,09 | 38% |
| <i>competenza</i> | 30500 | 2397396,87 | 1907178,62 | 80% |
| 2019 | | | | |
| gestione | categoria | accertamenti | incassi | % riscossione |
| <i>residui</i> | 10101 | 9.655.982,76 | 2.221.209,70 | 23,00% |
| <i>competenza</i> | 10101 | 11.208.940,15 | 7.786.868,30 | 69,47% |
| <i>residui</i> | 30200 | 2.605.721,00 | 99.415,84 | 3,82% |
| <i>competenza</i> | 30200 | 585.968,98 | 286.436,94 | 48,88% |
| <i>residui</i> | 30500 | 1.030.991,72 | 385.560,75 | 37,40% |
| <i>competenza</i> | 30500 | 2.628.533,65 | 2.256.466,62 | 85,85% |

I dati relativi alle riscossioni, come riportati nella parte in fatto e come sopra rappresentati, vanno, poi, correlati al rilevante ammontare delle cancellazioni che solo nell'ultimo triennio, per le categorie 10101 e 30200, ammontano a quasi 4 milioni di euro, come indicato nella tabella che segue.

| cancellazioni | | |
|---------------|---------------------|---------------------|
| esercizio | categ. 10101 | categ. 30200 |
| 2017 | 453.891,76 | 204.341,49 |
| 2018 | 1.668.406,16 | 746.929,62 |
| 2019 | 280.528,20 | 407.925,66 |
| totale | 2.402.826,12 | 1.359.196,77 |

L'esame dei dati relativi alle riscossioni evidenzia la modalità che ha caratterizzato la costruzione degli equilibri di bilancio dell'Ente quantomeno nell'ultimo quinquennio (2015-2019): le spese sono state formalmente finanziate con entrate che sono state poi effettivamente accertate, ma si sono dimostrate in gran parte inesigibili, lasciando prive di copertura reale le spese impegnate e generando due fenomeni correlati:

- da una parte tali crediti sono stati in parte cancellati negli esercizi successivi a quello dell'accertamento o sterilizzati nel FCDE con peggioramento (in entrambi i casi) del risultato di amministrazione/parte disponibile;
- dall'altra il ricorso all'anticipazione di tesoreria (nelle forme patologiche sopra evidenziate) per pagare le spese ha prodotto un ulteriore peggioramento del risultato di amministrazione (l'anticipazione di tesoreria non restituita costituisce residuo passivo, che concorre alla determinazione del risultato di amministrazione).

Il cortocircuito tra squilibrio finanziario e squilibrio di cassa ha visto ampliati i propri effetti anche a causa della scelta dell'Ente, nel corso degli esercizi 2015-2019, di determinare l'accantonamento al FCDE nel bilancio di previsione ricorrendo alle riduzioni previste dal principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria: *“nel 2015 è stanziata in bilancio una quota dell'importo dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione pari almeno al 36 per cento, se l'ente non ha aderito alla sperimentazione di cui all'articolo 36, e al 55 per cento, se l'ente ha aderito alla predetta sperimentazione. Nel 2016 per tutti gli enti locali lo stanziamento di bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità è pari almeno al 55 per cento, nel 2017 è pari almeno al 70 per cento, nel 2018 è pari almeno al 75 per cento, nel 2019 è pari all'85 per cento, nel 2020 è pari almeno al 95 per cento e dal 2021 l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo”* [nella versione vigente: originariamente il parziale accantonamento era previsto sino al rendiconto 2018].

Benché il principio prevedesse tale possibilità, l'atteggiamento adottato dall'Ente non pare connotato da sufficiente prudenza, stanti le risultanze in termini di riscossione sopra evidenziate.

Riflessi negativi che si sono propagati anche all'accantonamento del FCDE nel risultato di amministrazione, avendo l'Ente fatto ricorso al metodo semplificato.

Sul punto, lo stesso principio contabile afferma che tale scelta facoltativa deve essere fatta *“tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019”*. E' evidente che l'Ente non ha tenuto conto della propria situazione finanziaria, né della propria capacità di incasso, e gli effetti di tale scelta imprudente si sono manifestati, da ultimo, nel risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019.

Come hanno affermato le SS.RR nella delibera n. 2/2020 citata, *ai fini della reale situazione finanziaria dell'ente, gli accertamenti vanno messi in relazione alle riscossioni, giacché è solo con la riscossione che l'entrata si realizza, mentre l'accertamento senza riscossione costituisce un'entrata solo potenziale, non essendo altro che un mero diritto di credito”*

La Corte Costituzionale ha più volte affermato che *“la copertura finanziaria di una spesa e l'equilibrio del bilancio non possono essere assicurati solamente dall'armonia numerica degli stanziamenti in parte entrata e spesa”* (ex plurimis, sentenze n. 6 e n. 197 del 2019), *“..ma devono fondarsi anche sulla ragionevolezza dei presupposti giuridici ed economici che ne sorreggono l'iscrizione in bilancio”* (Corte cost. n. 227/2019).

Come detto, la bassa riscossione dei residui protratta nel tempo non solo incide negativamente sulla cassa ma è indice di uno squilibrio occulto *“atteso che si è fatto fronte a spese effettivamente sostenute con entrate potenziali di dubbia esigibilità,*

determinando in tal modo uno squilibrio di bilancio dinamico che l'ente invece di risolvere, compensa con il costante ricorso ad anticipazioni di cassa, impedendo l'emersione del deficit e della conseguente concreta incapacità di evadere le obbligazioni contratte (SS.RR. n. 2/2020).

Il Collegio prende atto della riduzione della spesa corrente operata dall'Ente, che è passata nel corso del quinquennio da un ammontare di euro 17.289.686,00 nell'esercizio 2015 ad un ammontare di euro 15.452.995,42 nell'esercizio 2019 (valore quest'ultimo peraltro in aumento di circa 400 mila euro rispetto all'esercizio 2018) ma rileva che, a fronte di tale dato, si sono ridotte anche in parte le entrate correnti. Pertanto, nonostante il minore importo della spesa, l'Ente non è riuscito a ridurre il proprio fabbisogno finanziario e gli squilibri di cassa.

E' necessario osservare come l'obiettivo del Piano di riequilibrio non sia rappresentato dalla mera realizzazione delle misure previste dal Piano medesimo (in termini di riduzioni di spesa o aumento delle entrate) bensì dalla riduzione della massa passiva a un ritmo preordinato di rientro.

Alla luce di quanto osservato, il Collegio non può che rilevare:

- la mancata realizzazione, nell'arco di tempo dal 2015 al 2019, dell'obiettivo di riduzione della massa passiva, che al 31 dicembre 2019 ammonta a euro 4.311.382,10;
- il persistente e grave squilibrio di cassa, che al 31 dicembre 2019 presenta un importo di euro 2.481.252,98.

Il ripiano del disavanzo

A fronte dello squilibrio finanziario rilevato in sede di monitoraggio, l'Ente ritiene di aver adottato le misure necessarie ad assicurare il rispetto del Piano (che al 31 dicembre 2019 prevedeva quale obiettivo di risanamento un disavanzo di euro 670.834,18) ed a riequilibrare il proprio bilancio.

A giudizio del Collegio, però, tale conclusione non è corretta.

L'Ente, infatti, scompone il disavanzo ordinario di euro 4.311.382,10, nei termini che seguono:

- euro 670.834,18 quale quota residuale da ripianare mediante il Piano di riequilibrio pluriennale;

- euro 2.826.343,94 quale disavanzo per maggior accantonamento al FCDE da ripianare in quindici anni, come da Deliberazione C.C. n. 72 del 31 agosto 2020;

- euro 497.975,24 quale disavanzo della gestione ordinaria ripianato con Deliberazione C.C. n. 63 del 15 luglio 2020;

- euro 316.228,74, quale disavanzo derivante dalla gestione ordinaria, come rideterminato dalla pronuncia n. 60/2020 della Sezione.

Quanto alle due ultime voci di disavanzo, questo Collegio rileva come il Comune di Pescia intenda ripianare il disavanzo ricorrendo soprattutto a maggiori entrate correnti del Tit. I e III (oltre che a riduzioni di spesa corrente), le quali scontano, però, le forti criticità in punto di riscossione già evidenziate incidenti sulla gestione finanziaria e sugli equilibri di bilancio.

Inoltre, l'Ente specifica le ulteriori misure strutturali da adottare per evitare ulteriori disavanzi, quali:

- riduzione/eliminazione dei debiti fuori bilancio derivanti dall'acquisizione di beni e servizi nonché derivanti da sentenze esecutive (mediante costante monitoraggio del contenzioso);
- rinegoziazione dei mutui;
- rimodulazione dei contratti per servizi in vigore;
- maggiore contrasto all'evasione tributaria;
- ricognizione della spesa;
- costante monitoraggio degli equilibri.

Ma l'esame delle misure previste non può che accrescere i dubbi di questo Collegio sulla reale capacità dell'Ente di riequilibrare il proprio bilancio: difatti, ci si trova dinanzi a misure generiche, alcune delle quali (il contrasto all'evasione tributaria) non paiono sufficientemente suffragate dai risultati pregressi, come dimostrato dalla presente pronuncia. Per ciò che concerne la riduzione/eliminazione dei debiti fuori bilancio, è la stessa documentazione istruttoria prodotta dall'Ente nell'imminenza dell'adunanza pubblica ad evidenziare l'impossibilità di controllare tale aspetto del bilancio: infatti, nel corso dell'esercizio 2020 l'Ente ha già riconosciuto undici posizioni di debito, alcune dovute a lavori di somma urgenza, altre dovute a sentenze che hanno visto l'Ente soccombere.

Quest'ultimo aspetto porta all'attenzione del Collegio un'altra criticità suscettibile di incidere in modo rilevante sul possibile risanamento: la mancanza di un fondo rischi per passività potenziali.

Su richiesta del magistrato istruttore, l'Ente ha fornito un elenco dettagliato delle procedure di contenzioso in atto, indicando il valore delle stesse, lo stato della procedura e il rischio di soccombenza di ciascun giudizio. L'elenco si compone di 25 procedure in atto, molte delle quali presentano un rischio medio di soccombenza.

Nel dettaglio, il Collegio intende soffermarsi su quelle che seguono:

- 1) Organo giudicante: Giudice d'Appello. Ricorso contro l'ordinanza di revoca del licenziamento di un dipendente. Rischio di soccombenza medio/alto con valore del giudizio ritenuto indeterminato (se non per le spese legali per un ammontare di circa 7 mila euro) ma sicuramente rilevante in termini di risarcimento del danno e ripristino della situazione ex ante;
- 2) Organo giudicante: Tar Toscana. Richiesta risarcimento danni derivanti dall'asserita illegittimità della determinazione dirigenziale con la quale è stata respinta l'istanza del ricorrente di eseguire opere per la realizzazione di un fabbricato di civile abitazione. Rischio di soccombenza basso con valore del giudizio di euro 460.000,00 + spese legali;
- 3) Organo giudicante: Tribunale di Pistoia. Richiesta di restituzione di un terreno adibito a parcheggio pubblico. Rischio soccombenza medio con valore di euro 17.000,00 + spese legali;
- 4) Organo giudicante: Tar Toscana. Ricorrente chiede annullamento permessi di costruire relativi a complesso residenziale. Valore indeterminabile + spese legali con rischio soccombenza medio;
- 5) Organo giudicante: CASSAZIONE- LAVORO. Causa di lavoro con un ex dipendente con Comune che ha presentato ricorso in cassazione. Valore:

- ricalcolo del danno già pagato e in parte restituito dal ricorrente tra euro 26.000,00 ed euro 52.000,00 più spese legali, con rischio soccombenza medio;
- 6) Organo giudicante: Tar Toscana. Ricorso per l'annullamento del provvedimento dirigenziale di diniego accertamento di conformità. Valore indeterminabile e rischio soccombenza medio;
 - 7) Organo giudicante: Cassazione. Risarcimento del danno asseritamente subito dal resistente per presunta responsabilità dell'Amministrazione. Il Comune ha presentato ricorso in Cassazione. Valore della causa euro 50.000,00 più spese legali, con rischio soccombenza medio;
 - 8) Organo giudicante: Corte di Appello Firenze. Appello del Comune su sentenza per rideterminazione compenso per tratte svolte nel 2011 dalla società di trasporti. Valore indeterminabile (ma vista l'annualità è ipotizzabile un ristoro economico non irrilevante) con rischio soccombenza medio;
 - 9) Organo giudicante: Trib. Pistoia. Richiesta risarcimento danni da parte di società che gestisce parcheggi. Valore del contenzioso pari ad euro 5.918.974,50 più spese legali, con rischio soccombenza medio.

Come detto, per nessuno dei predetti contenziosi l'Ente ha previsto un accantonamento, nonostante il valore di alcuni giudizi, il rischio di soccombenza e lo stato del giudizio, in alcuni casi ormai pendente dinanzi alla Corte di Cassazione.

Inoltre, nella risposta istruttoria non sono indicati i criteri con i quali viene determinato il rischio di soccombenza e non è spiegabile il perché l'Ente assegni, talvolta, il medesimo rischio (medio) a giudizi pendenti dinanzi a giudici di grado diverso (giudizi dinanzi al Tribunale e giudizi dinanzi alla Corte di Cassazione, che hanno visto il Comune di Pescia rispettivamente quale parte ricorrente o parte sconfitta nei gradi precedenti).

Prendendo in esame il giudizio di cui al punto 9), l'Ente valuta il rischio di soccombenza come medio e, pertanto, l'Ente dovrebbe accantonare un fondo rischi, solo per tale di giudizio, quantificabile da un minimo di due milioni di euro ad un massimo di quattro milioni di euro. Infatti, dalla lettura della documentazione l'Ente sembra suddividere il rischio in tre categorie principali: basso, medio e alto (tradotti in termini percentuali: da 0 a 33%, da 33% a 66%, da 66% a 100%).

Tale esemplificazione è utile al Collegio solo per rappresentare il rischio che grava sul bilancio dell'Ente, senza voler con questo determinare indici percentuali, rimanendo nella discrezionalità determinare i criteri con i quali quantificare il potenziale accantonamento. Tale discrezionalità non può, però, tradursi in criteri irrazionali e non adeguatamente motivati. Il rischio dovrà essere ancorato a parametri quanto più possibili certi e verificabili, e il cui percorso logico risulti agevolmente ricostruibile.

E a nulla valgono le assicurazioni fornite dal Sindaco in adunanza pubblica. Sempre con riferimento al giudizio di cui al punto 9) il Collegio, nella ricostruzione fornita dai rappresentanti comunali, intravede profili di massima criticità. Difatti, la richiesta di risarcimento avanzata dalla società che gestisce i parcheggi si fonda sulla sentenza del Tribunale amministrativo regionale con cui, su richiesta della predetta società, sono stati annullati i provvedimenti adottati dall'Ente in autotutela in violazione dell'art. 21-*nonies* della L. 241/90, con riferimento a concessioni rilasciate nel 2011. (Dice il TAR: "*E' noto che i provvedimenti di annullamento di ufficio devono*

essere sorretti da una motivazione circa l'interesse pubblico concreto alla rimozione degli effetti prodotti dall'atto illegittimo che deve risultare proporzionato al tempo trascorso (non potendosi applicare nella specie ratione temporis il limite dei 18 mesi) ed agli affidamenti medio tempore maturati di cui l'amministrazione deve tenere conto in un'ottica comparativa. Nella specie dalla motivazione del provvedimento impugnato non è dato evincere quale sia l'interesse del Comune di Pescia all'annullamento dell'affidamento di una concessione rilasciata nel 2011 e in esecuzione della quale sono state realizzate diverse ed importanti opere pubbliche").

Quanto sinora osservato incide, certamente, sulle possibilità reali di ripianare parte del disavanzo.

Considerazioni altrettanto critiche vanno espresse circa la quota di disavanzo, pari ad euro 2.826.343,94, determinato dall'Ente quale disavanzo per maggior accantonamento al FCDE da ripianare in quindici anni, come da Deliberazione C.C. n. 72 del 31 agosto 2020, ai sensi del comma 1 dell'art. 39-quater del D.L. n. 162/2019.

Come già evidenziato delibera n. 85/2020, l'Ente ha determinato in modo non corretto il disavanzo in esame, stabilendone il finanziamento a decorrere dall'esercizio 2021, nell'arco di quindici esercizi, il massimo consentito dalla norma, in quote annuali di pari importo dell'ammontare di euro 188.422,93 ciascuna, mediante entrate correnti di natura tributaria e contributiva - Titolo I).

Utilizzando i dati contabili corretti, pertanto, il disavanzo di cui all'art. 39-quater è da ridefinire in euro 961.281,49, ripianabile, come previsto dalla norma, in quindici esercizi. La restante parte, pari ad euro 1.865.062,45, rappresenta un'ulteriore quota di disavanzo ordinario da ripianare ai sensi dell'art. 188 del TUEL, che al momento trova copertura nel triennio 2021/2023 solo per una piccola quota (circa 373 mila euro).

Pertanto, nel caso di specie vi è una doppia criticità: da una parte, come appena osservato, vi è una quota rilevante di disavanzo attualmente priva di copertura; dall'altra, anche la quota coperta viene finanziata con entrate correnti del Tit.I, delle cui incertezze si è più volte detto.

La delibera 85/2020 più volte citata ha prescritto la copertura dell'ulteriore disavanzo ordinario ai sensi dell'art. 188 Tuel; le modalità di copertura concretamente adottate dall'Ente saranno valutate in sede di monitoraggio degli esercizi 2017, 2018 e 2019, il cui avvio immediato è stato contestualmente disposto.

Valutazione negativa deve poi esprimere la Sezione per ciò che concerne lo squilibrio di cassa, in ragione del fatto che nel corso del periodo considerato non sono state adottate dall'Ente misure idonee a contenere lo squilibrio.

In adunanza pubblica, però, il Sindaco ha rappresentato alcune nuove misure che potrebbero invertire l'andamento negativo relativo allo squilibrio finanziario e di cassa, con la possibilità di accertare e incassare risorse straordinarie per un ammontare pari ad almeno 3.600.000,00 euro (incrementabili fino a 4.300.000,00) che dovrebbero manifestarsi nel corso del 2021 e, più precisamente, secondo quanto espressamente precisato dai rappresentanti dell'Ente, nel primo semestre dell'anno.

Tali misure sono di seguito indicate:

- la chiusura del Consorzio COAD, con la vendita del ramo d'azienda della parte di depurazione industriale che dovrebbe portare nelle casse dell'Ente circa euro 1.800.000,00-2.000.000,00 e le cui trattative sono prossime alla conclusione;
- la vendita di parte delle azioni della società ACQUE SPA possedute dal Comune di Pescia, per un valore pari ad euro 1.800.000,00 – 2.000.000,00;
- la prosecuzione del piano delle alienazioni immobiliari con cui l'Ente conta di incassare tra il 2021 ed il 2022 alcune migliaia di euro;
- la gestione diretta dei "Parcheggi ex NIVI2" con incasso diretto dei proventi (e risparmio di risorse in termini di aggio non pagato);
- la gestione di musei e impianti sportivi con l'attivazione di una MuseoCard e l'accertamento di nuove entrate;
- l'approvazione del Piano operativo, con aumento sensibile degli oneri urbanistici;
- l'incremento della lotta all'evasione fiscale.

CONCLUSIONI

L'esame relativo allo stato di attuazione del Piano di riequilibrio pluriennale al 31 dicembre 2019 condotto dal Collegio si conclude nei termini che seguono:

- Accertamento del mancato rispetto degli obiettivi intermedi nel quinquennio 2015-2019;
- Accertamento di una situazione finanziaria al 31 dicembre 2019 peggiore di quella riscontrata nel 2013, con uno squilibrio finanziario di euro 4.311.382,10 ed un disavanzo ordinario di 3.350.100,6, inferiore di soli 90.023,27 euro al disavanzo iniziale da ripianare (pari ad euro 3.440.123,88);
- Accertamento dello squilibrio di cassa per un ammontare di euro 2.841.252,98.

In considerazione di quanto sopra, l'istruttoria si è chiusa con la proposta di valutare l'attivazione dell'art. 6, comma 2, del d. lgs. n. 149/2011.

A giudizio della Sezione, tale opzione deve però tener conto di due elementi.

Il primo concerne le misure che l'Ente prevede di adottare nel primo semestre del 2021. Come indicato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con la Delibera n. 36/SezAut/2016/QMIG, (in merito alla corretta interpretazione dell'art. 243-quater, comma 7, del Tuel) il riscontro contabile dei dati intermedi deve comunque *"tener conto della situazione complessiva con valutazione anche di ogni eventuale elemento sopravvenuto anche con riferimento a nuovi elementi di valutazione"*, in modo da salvaguardare *"quelli che vengono definiti "superiori interessi", vale a dire: la tenuta degli equilibri di bilancio e il buon andamento e l'ordinaria funzionalità degli Enti Locali"*.

Il secondo elemento (che integra la valutazione del primo) è rappresentato dall'art. 53 del D.L. 104/2020 (cd. Decreto Agosto) che al comma 8 dispone: *"In considerazione della situazione straordinaria di emergenza sanitaria derivante dalla diffusione dell'epidemia da COVID-19, per gli enti locali che hanno avuto approvato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'articolo 243 -bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, i termini disposti ed assegnati con deliberazione e/o*

note istruttorie dalle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti, sono sospesi fino al 30 giugno 2021, anche se già decorrenti”.

La norma si applica senza alcun dubbio anche al Comune di Pescia e ciò sterilizzerebbe sino al 30 giugno gli effetti di una pronuncia ai sensi dell’art. 6, comma 2 del d.lgs. n. 149/2011.

Pertanto, il Collegio, pur in presenza di un quadro finanziario caratterizzato da grande criticità, ritiene non utile attivare la procedura di cui all’art. 6 citato, e rinvia la valutazione definitiva ad epoca successiva al 30 giugno 2021 (termine previsto dall’art. 53). In tal modo l’Ente avrà a disposizione un ulteriore periodo di tempo per mettere in atto le misure rappresentate in adunanza e la Sezione potrà compiutamente verificare, nell’ambito dei controlli di cui all’art. 148-bis, le risultanze degli esercizi 2017-2019 al fine di definire con la massima certezza il quadro finanziario del Comune di Pescia. Il quale, si ricorda, dovrà anche provvedere all’accantonamento del fondo rischi per contenzioso nei termini indicati nella presente pronuncia.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Toscana

ACCERTA

- il mancato rispetto degli obiettivi intermedi del Piano di riequilibrio pluriennale, relativamente agli esercizi 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019;
- la sussistenza di una massa passiva residua da finanziare, al 31 dicembre 2019, per un ammontare di euro 4.311.382,10;
- lo squilibrio di cassa al 31 dicembre 2019, per un ammontare di euro 2.841.252,98;

DISPONE

- di rinviare alla prossima verifica dello stato di attuazione del Piano, da svolgersi in epoca successiva al 30 giugno 2021, la valutazione sull’idoneità delle azioni intraprese dall’Ente per reperire risorse a copertura del maggiore fabbisogno finanziario accertato dalla Sezione e per ripristinare le condizioni di equilibrio, la cui realizzazione appare oggi molto incerta;
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale, al Sindaco, all’Organo di revisione dell’Ente e, per conoscenza, al Consiglio delle autonomie locali;

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione da parte del Comune, ai sensi dell’art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il “Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni”).

Così deciso in Firenze, nella Camera di consiglio da remoto del 3 novembre 2020.

Il relatore
Francesco Belsanti
(firmato digitalmente)

Il presidente
Maria Annunziata Rucireta
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria il 25 novembre 2020

Il funzionario preposto al servizio di supporto
Claudio Felli
(firmato digitalmente)