



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati*:

dott. Marco Pieroni	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott.ssa Gerarda Maria Pantalone	consigliere
dott. Marco Scognamiglio	referendario (relatore)
dott.ssa Khelena Nikifarava	referendario
dott.ssa Elisa Borelli	referendario
dott.ssa Iliara Pais Greco	referendario (relatore)

* riuniti mediante collegamento telematico

Adunanza del 6 ottobre 2021

Comune di Jolanda di Savoia (FE)

Monitoraggio sullo stato di attuazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-*quater* del T.U.E.L.

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

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

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

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

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

VISTI in particolare gli artt. 243-*bis* del T.U.E.L. introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del d.l. del 10 ottobre 2012 n.174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modifiche ed integrazioni e 243-

quater, commi da 1 a 7-*ter*, del T.U.E.L., come modificato dall'art. 3, comma 1, lett. r), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modifiche ed integrazioni;

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

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 11/SEZAUT/2013/INPR, recante ulteriori "Linee di indirizzo in merito a questioni interpretativo-applicative concernenti le norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli artt. 243-*bis* e 243-*quinquies* del Tuel";

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 14/SEZAUT/2013/INPR, recante "Questioni di massima su taluni aspetti applicativi della disciplina concernente la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui agli artt. 243-*bis* e seguenti del Tuel";

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 22/SEZAUT/2013/QMIG, concernente la disciplina procedimentale dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-*bis* tuel e seguenti;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 4/SEZAUT/2015/INPR, concernente linee guida per le attività degli organi di revisione degli enti locali, dettate con particolare riferimento al corretto espletamento, da parte degli enti locali, delle operazioni propedeutiche all'adozione degli schemi di bilancio armonizzati;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 36/SEZAUT/2016/QMIG;

VISTO il ricorso alla procedura di riequilibrio pluriennale, oggetto di deliberazione 19 giugno 2018, n. 16, del Consiglio comunale di Jolanda di Savoia (FE) e l'adozione del piano da parte del Consiglio comunale, avvenuta con deliberazione del 24 ottobre 2018, n. 28;

VISTA la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 30/2019/PRSP del 13 maggio 2019, mediante la quale è stato approvato il piano di riequilibrio;

VISTA la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 19/2021/PRSP, di esame dello stato di attuazione del piano di riequilibrio;

VISTA la relazione del 15 luglio 2021, redatta dall'Organo di revisione del Comune;

VISTA la nota inviata in data 13 settembre 2021, a firma del Sindaco del Comune di Jolanda di Savoia, nonché la nota, pervenuta a firma dell'Organo di revisione in data 15 settembre 2021, in esito alle richieste istruttorie di questa Sezione regionale di controllo;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo mediante la quale la Sezione è stata convocata per l'odierna camera di consiglio;

UDITI i relatori, Referendari Marco Scognamiglio e Ilaria Pais Greco;

Premesso in

FATTO

1. Il ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale e la sua attuazione.

Il Comune di Jolanda di Savoia (FE), chiusa la gestione dell'esercizio 2017 con un disavanzo di € 2.361.034,12 (incrementato, nel corso dell'esercizio 2018, di ulteriori passività generate da debiti fuori bilancio, così conducendo alla successiva quantificazione di un disavanzo presunto pari ad € 2.854.589,12) non più risanabile con gli ordinari mezzi di riequilibrio, decideva nel 2018 di fare ricorso al piano di riequilibrio finanziario pluriennale (di seguito anche PRFP o Piano).

Il PRFP, approvato con deliberazione consiliare del 24 ottobre 2018 n. 28, veniva trasmesso alla Commissione ministeriale per la stabilità finanziaria degli enti locali, che lo valutava "non conforme", ed a questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, che valutava essere connotati da un sufficiente grado di attendibilità i risparmi connessi alla dismissione della gestione dei servizi di asilo nido e scuola materna, alla naturale evoluzione di riduzione degli oneri del piano di ammortamento dei mutui ed all'alienazione delle azioni Hera, acquisendo altresì l'impegno del Comune ad attuare anche ulteriori misure.

Per questi motivi, la Sezione approvava il PRFP con deliberazione n. 30/2019/PRSP del 13 maggio 2019, recante le previsioni di di recupero del disavanzo come compendiate nella seguente tabella:

Tabella 1. Quote di risparmio annuale prospettate nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Anno	Quota di		Quota parte risparmi derivanti da
------	----------	--	-----------------------------------

	disavanzo da ripianare					
		Vendita azioni Hera	Contratto di gestione asilo nido e scuola dell'infanzia	Costo servizio mensa	Costi per utenze	Rispar mio mutui
2018	€ 210.000	€ 210.000				
2019	€ 70.000	€ 39.850	€ 30.150			
2020	€ 30.000		€ 30.000			
2021	€ 45.000		€ 45.000			
2022	€ 150.000		€ 150.000			
2023	€ 120.000		€ 120.000			
2024	€ 180.000		€ 180.000			
2025	€ 225.000		€ 223.000	€ 2.000		
2026	€ 250.000		€ 223.000	€ 7.000	€ 20.000	
2027	€ 250.000		€ 223.000	€ 7.000	€ 20.000	
2028	€ 255.000		€ 223.000	€ 7.000	€ 20.000	€ 5.000
2029	€ 280.000		€ 223.000	€ 7.000	€ 20.000	€ 30.000
2030	€ 280.000		€ 223.000	€ 7.000	€ 20.000	€ 30.000
2031	€ 280.000		€ 223.000	€ 7.000	€ 20.000	€ 30.000
2032	€ 229.589,12		€ 223.000	€ 6.589,12		

Con deliberazione n. 19/2021/PRSP, di esame dello stato di attuazione del piano di riequilibrio, questa Sezione ha rilevato il formale raggiungimento degli obiettivi intermedi di recupero delle quote annuali di disavanzo al termine degli esercizi 2018 e 2019. Nondimeno la Sezione ha riscontrato il permanere di criticità legate all'elevata mole di residui attivi, in forte aumento, nonché ulteriori carenze, in particolare sotto il fronte della lotta all'evasione tributaria e della complessiva organizzazione amministrativa dell'ente. La Sezione ha esortato pertanto il Comune al perseguimento dell'equilibrio della gestione ordinaria e alla rigorosa e attenta verifica delle voci classificate nei residui.

2. Il Rendiconto per l'esercizio 2020

In data 29 giugno 2021, con deliberazione consiliare n. 12, è stato approvato il rendiconto di gestione 2020 del Comune di Jolanda di Savoia, del quale vengono riportate a seguire le principali risultanze.

2.1. Il risultato di amministrazione.

Tabella 2. Riepilogo dei risultati di amministrazione degli ultimi tre esercizi,

posti a confronto.

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
Fondo cassa	969.679,70	768.415,12	532.957,07
Residui attivi	1.990.826,15	2.744.189,67	2.677.713,05
Residui passivi	3.280.802,57	3.019.676,61	2.690.370,65
FPV	389.030,03	823.134,55	374.602,59
Risultato di amministrazione	-709.317,75	-330.206,37	+145.696,88
Totale accantonamenti	486.331,33	580.068,02	809.205,39
Di cui: FCDE	461.531,33	545.018,02	772.955,39
Totale parte vincolata	759.184,36	788.836,37	925.312,01
Totale parte destinata agli investimenti	39.896,13	39.896,13	39.896,13
Totale parte libera	-1.994.729,57	-1.739.006,89	-1.628.716,65

In merito ai fondi accantonati, si rileva che in tutti e tre gli esercizi considerati (2018, 2019 e 2020) è presente un fondo contenzioso per € 15.000,00, più altri accantonamenti per € 9.800,00 nel 2018, € 20.050,00 nel 2019 ed € 21.050,00 nel 2020.

La tabella che segue pone a confronto le quote di effettivo recupero del disavanzo con le quote che il Comune avrebbe dovuto recuperare secondo il PRFP.

Tabella 3. Recupero del disavanzo.

Esercizio	Disavanzo	Recupero previsto dal PRFP	Recupero effettivo rispetto all'anno precedente
2018	1.994.729,57	210.000,00	366.304,55
2019	1.739.006,89	70.000,00	255.722,68
2020	1.628.716,65	30.000,00	110.290,24

2.2. Gli equilibri di bilancio

Tabella 4. Equilibri di bilancio negli ultimi tre esercizi.

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
--	-----------------	-----------------	-----------------

Equilibrio di parte corrente	-119.694,28	366.262,40	482.648,22
Equilibrio di parte capitale	249.234,26	0,00	127.411,02
Saldo delle partite finanziarie	0,00	0,00	0,00
Equilibrio finale	129.539,98	366.262,40	610.059,24

2.3. La situazione di cassa.

Tabella 5. Situazione di cassa.

	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020
Fondo cassa finale	969.679,70	768.415,12	532.957,07
Anticipazione di tesoreria	563.687,85 Restituite al 31.12	0,00	0,00

Sul fronte della cassa, si rileva un progressivo peggioramento del fondo cassa negli ultimi due esercizi, ma va rammentato che il fondo iniziale al 1° gennaio 2018 era pari a soli € 43.674,28.

In relazione ai tempi di pagamenti, si rileva la totale inaffidabilità dei dati per quanto riguarda l'annualità 2018, in cui l'indicatore segnava un valore di - 1.778,57, falsato dai *software* in uso. Il Revisore aveva comunque certificato che l'ente non aveva rispettato i tempi di pagamento. Nel 2017 il valore dell'indicatore era pari a + 198,18 giorni, in linea con quello del 2019, pari a + 193 giorni.

Per quanto riguarda il 2020, da documentazione prodotta dall'Amministrazione si evince un ritardo medio 54 giorni. Tuttavia, l'apposito prospetto risulta non prodotto né pubblicato.

2.4. La gestione dei residui e la capacità di riscossione

A fronte del significativo incremento dei residui attivi registrato dal 2017 al 2019 (€ 1.260.534,18 al termine dell'esercizio 2017, € 1.990.826,15 al termine dell'esercizio 2018, € 2.744.189,67 al termine dell'esercizio 2019), a rendiconto 2020 essi ammontano ad € 2.677.713,05.

Da un'analisi del dettaglio dei residui mantenuti a rendiconto 2020, risulta il

permanere di residui degli esercizi 2014-2015-2016 sul titolo 3 delle entrate (entrate extratributarie).

Tabella 6. Capacità di riscossione.

	Rendiconto 2019 Accertamenti (a)	Rendiconto 2019 Riscossioni (b)	% (b/a)	Rendiconto 2020 Accertamenti (c)	Rendiconto 2020 Riscossioni (d)	% (d/c)
Tit.1 residui (iniziali + riaccertati)	220.397,72	114.215,50	51,82%	226.181,60	109.775,52	48,53%
Tit.1 competenza	1.808.296,21	1.692.487,97	93,60%	1.917.451,56	1.776.537,15	92,65%
Tit.3 residui (iniziali + riaccertati)	1.206.494,44	160.024,01	13,26%	1.501.012,32	467.926,72	31,17%
Tit.3 competenza	700.104,86	182.667,21	26,09%	742.690,92	177.089,14	23,84%

L'ente presenta una capacità di riscossione molto bassa, in particolare al titolo 3.

2.5. Parametri obiettivi di deficitarietà strutturale.

Relativamente ai parametri obiettivi di deficitarietà strutturale, rammentato che nel 2018 e nel 2019 non erano stati rispettati i parametri P4 -Indicatore della sostenibilità dei debiti finanziari- e P5 -Indicatore della sostenibilità del disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio-, si rileva che nel 2020 risulta non rispettato solamente il parametro P4 (Sostenibilità debiti finanziari maggiore del 16%), in quanto il relativo indicatore presenta un valore di 21,62%.

3. La Relazione semestrale del 15 luglio 2021

L'ultima relazione sullo stato di attuazione e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal PRFP, datata 15 luglio 2021, mette in luce in più punti la bassa capacità di riscossione sul titolo 3 delle entrate. Inoltre, pone nuovamente l'attenzione sulla situazione ancora difficile del personale, in particolar modo della ragioneria, che ha comportato e comporta difficoltà nella riscossione e rallentamenti nel pagamento dei residui passivi.

Inoltre, nell'allegato alla relazione semestrale, redatto dal geometra dell'Ufficio tecnico comunale, è rappresentato che sono state stipulate nuove convenzioni Consip per il gas e l'energia elettrica. Per quest'ultima è previsto un appalto della durata di sei anni per la riqualificazione energetica, e viene allegato il quadro economico con i dettagli di spesa.

4. L'istruttoria della Sezione

In relazione agli elementi di potenziale criticità, i Magistrati istruttori hanno esperito apposita istruttoria, chiedendo al Comune, con nota prot. n. 8338 del 25 agosto 2021, di fornire chiarimenti in merito ai seguenti punti:

- contenziosi pendenti, con particolare riferimento alle sentenze del TAR n. 618/2021 e n. 623/2021, con le quali il Comune ha riferito di essere stato condannato all'ottemperanza di due decreti ingiuntivi emessi dal Tribunale di Ferrara a favore del Consorzio RES e di C.I.D.A.S;
- valutazioni in ordine alla bassa riscossione in conto residui sul titolo 3 e alla riscuotibilità, nello specifico, di due residui particolarmente ingenti e datati;
- dettagliati aggiornamenti sullo stato di accertamenti e riscossioni delle sanzioni per violazioni del Codice della strada;
- chiarimenti su voci di spesa fuori bilancio;
- aggiornamenti su situazione dell'organico;
- valutazioni effettuate in ordine alla convenienza economica per la stipulazione delle Convenzioni gas naturale e servizio integrato energia;
- aggiornamenti sulla vicenda relativa alla società I.Dacca;
- aggiornamenti sull'adesione ad una ASP per i servizi sociali;
- rapporti creditori e debitori con l'Unione Terre e Fiumi;
- aggiornamenti su alcune misure, previste dal PRFP, che al momento della delibera 19/2021/PRSP di questa Sezione, non risultavano ancora adottate o i cui risparmi associati non erano ancora stati definitivamente quantificati.

In riscontro alla predetta nota istruttoria, il Comune, con nota prot. Cdc n. 8799 del 13 settembre 2021 a firma del Sindaco e nota prot. Cdc n. 9001 del 15 settembre 2021 a firma dell'Organo di revisione, ha fornito i seguenti chiarimenti.

4.1. L'ente ha comunicato di aver promosso avanti al Consiglio di Stato, con i ricorsi R.G. n. 06864/2021 e 06858/2021, appello avverso le sentenze n. 618/2021 e n. 623/2021, pronunciate dal TAR Emilia-Romagna per l'ottemperanza di due decreti ingiuntivi emessi dal Tribunale di Ferrara a carico

del Comune, per il pagamento degli importi di € 89.220,43 e di € 220.127,70 rispettivamente nei confronti delle società C.I.D.A.S. (Cooperativa inserimento disabili e solidarietà soc. coop. A r.l.) e Consorzio Res soc. coop. Sociale, oltre a interessi e spese della procedura d'ingiunzione.

Il Comune ha comunicato di aver integralmente pagato detti importi, con riserva di appello.

In particolare, l'Ente ha riferito di aver eseguito il pagamento, in ottemperanza alla sentenza n. 618/2021, attingendo ai pertinenti capitoli su cui negli anni erano state impegnate le spese che, all'epoca dei fatti, non aveva saldato e di aver corrisposto gli interessi per ritardato pagamento sul "*capitolo istituito nel 2018 con i DFB*" nonché le spese legali sul pertinente capitolo.

In ottemperanza alla sentenza n. 623/2021, l'ente ha sostenuto invece di aver provveduto ad effettuare variazione di bilancio per dare copertura alla relativa spesa, posto che, secondo quanto affermato dallo stesso Comune, la somma non era stata stanziata a bilancio in quanto l'ente riteneva di nulla più dovere al Consorzio RES per i servizi di nido e scuola materna svolti presso la scuola S. Giuseppe dal 1° gennaio 2019.

L'ente ha rappresentato, inoltre, che avverso i due decreti ingiuntivi non è stata a suo tempo proposta opposizione a causa della carenza di organico, che ha comportato la mancata osservanza del termine per opporre i decreti.

Nonostante, quindi, l'asserita fondatezza delle proprie ragioni, per cui lo stesso ente ha dichiarato che nulla fosse dovuto al Consorzio Res per la sua attività gestoria presso la scuola S. Giuseppe dei servizi nido e materna, il Comune, non proponendo tempestiva opposizione, ha lasciato che il decreto divenisse esecutivo.

L'Organo di revisione ha dichiarato che "*La situazione al momento appare completamente superata con il pagamento di tutto quanto richiesto con variazioni di bilancio per gli importi di spesa relativamente a Spese patrocinio legale € 30.000,00, Spese servizio scuola infanzia e micronido € 155.000,00, e con utilizzo di residui anni precedenti per differenza Spese servizio scuola infanzia e micronido € 6.485,32, interessi moratori e spese legali alla controparte. Sono state attuate le variazioni di bilancio per gli importi di spesa indicati con gli importi di altre spese di cui l'amministrazione aveva individuato uno stanziamento superiore alle effettive necessità, così come indicato nelle delibere di giunta n. 46 e 52 con le attestazioni di regolarità tecnica e contabile.*"

In merito all'incidenza degli oneri da contenzioso registrati sugli obiettivi previsti, l'Organo di revisione ha dichiarato che "*il corrispondente importo di economie di spesa, quantificato per il PRFP, sembra poter essere rispettato*

conseguentemente a tutte le alternative forme di gestione dei servizi attuate". Ha inoltre segnalato che ulteriori contenziosi riguardano esclusivamente sanzioni per violazione del Codice della strada relative all'annualità 2020, allegando, in merito, l'elenco dettagliato da cui si evince trattarsi, per la gran parte, di vertenze già chiuse con esito favorevole per il Comune.

4.2. In merito alla bassa capacità di riscossione dei residui delle entrate extratributarie, messa in luce anche nell'ultima relazione semestrale sullo stato di attuazione del PRFP, e alle valutazioni in ordine alla riscuotibilità dei residui, con particolare riferimento ai due residui del 2014 per indennizzo ambientale (pari ad un totale di € 132.720,00, di cui € 72.720 per "indennizzo anno 2014" ed € 60.000 "NW convenz. Area indennizzo") ed al residuo del 2015 per ripristino viabilità di € 103.293,00, l'ente ha evidenziato, in primo luogo, che i residui del titolo 3, compresi quelli in argomento, sono stati riaccertati con deliberazione della G.C. n. 34 del 31 maggio 2021, sulla quale si è espresso positivamente anche il Revisore dei conti.

A seguito di ulteriori precisazioni richieste per le vie brevi sugli importi specificamente evidenziati, il Comune ha comunicato che sia il residuo del 2015, pari ad € 103.293,00, sia quello del 2014, pari ad € 72.720,00, derivano da un credito maturato a titolo di indennizzo per l'impatto ambientale della discarica presente sul territorio comunale, finalizzato alla realizzazione di opere pubbliche, così come indicato nella convenzione stipulata il 16 aprile 2014 con AREA SPA. Nella convenzione sopra citata, dichiara il Comune, è infatti stabilito che l'importo relativo all'indennizzo per impatto ambientale deve essere utilizzato per la realizzazione di opere e forniture necessarie per i fini istituzionali che ogni anno l'Amministrazione provvede a individuare.

A causa della carenza di organico, non è mai stata effettuata l'apposita rendicontazione delle spese sostenute per le opere realizzate e finanziate con i fondi in questione e, di conseguenza, i residui sono rimasti da riscuotere. L'amministrazione sottolinea infine che *"è comprovato che il credito è esigibile"*, come confermato dalla conciliazione effettuata in occasione della verifica crediti/debiti reciproci fra l'ente e le due società partecipate (note inviate rispettivamente da Clara con prot. 4039 del 04/05/21 e da Area Impianti con prot. n. 2823 del 17/03/2021).

Nessuna informazione è stata fornita in merito all'ulteriore importo di € 60.000, relativo a "NW convenz. Area indennizzo" e pure conservato a residuo.

4.3. In merito al servizio di Polizia municipale l'ente ha trasmesso i dati di bilancio da cui risulta che alla data del 13 settembre 2021, su accertamenti in

conto competenza per € 195.349,97, sono stati riscossi € 182.422,84, mentre in conto residui la somma di € 137.328,36 è stata riscossa integralmente.

4.4. In merito ai chiarimenti richiesti su alcune voci iscritte in bilancio, evidenziate dal Revisore, l'ente ha rappresentato che in alcuni capitoli di spesa, sui quali, con deliberazione del Consiglio comunale n. 24 del 24 ottobre 2018, avevano trovato copertura i debiti fuori bilancio, sono rimasti piccoli importi non utilizzati, dovuti a note di credito da parte dei vari fornitori che non erano state conteggiate o che all'epoca non erano ancora state trasmesse.

L'Organo di revisione ha in proposito dichiarato di aver richiesto una sistemazione delle poste in argomento in occasione del rilascio del parere favorevole con rilievi sul riaccertamento residui 2020.

4.5. In merito ai chiarimenti sulle iniziative concretamente intraprese per far fronte alla costante carenza di personale, l'Organo di revisione ha comunicato che, una sospensione della procedura in essere presso il Ministero dell'Interno, per la mancata presentazione di documentazione.

L'ente ha aggiunto che, per quanto concerne la revisione del programma del fabbisogno del personale, lo stesso non si è arenato, dal momento che è stato oggetto di chiarimenti da parte della Commissione.

Inoltre, in merito alla quantificazione della spesa complessiva di personale, l'ente ha precisato che nell'anno 2019 la stessa è stata di € 362.148,20 (CTR E IRAP compresi) e nel 2020 di € 418.808,74 (CTR E IRAP compresi).

Nessuna informazione è stata fornita in merito ad eventuali ulteriori azioni realizzate o programmate per incrementare l'organico del Comune.

4.6. In ordine alla stipula della Convenzione Intercent-er, denominata "Gas Naturale 17", per la fornitura di gas e dei servizi connessi per le pubbliche amministrazioni, e della Convenzione Consip, denominata "Servizio Integrato Energia Ed.4", per la gestione degli impianti tecnologici degli immobili comunali, ed alle sottostanti valutazioni di convenienza economica eventualmente effettuate, il Comune ha risposto precisando che la convenzione Consip comprende, oltre alla fornitura di gas ed energia elettrica, una molteplicità di servizi fra cui la gestione degli impianti tecnologici degli immobili comunali il cui costo complessivo previsto è riportato nella seguente tabella:

I° ANNO	II° ANNO	III° ANNO	IV° ANNO	V° ANNO	VI° ANNO
162.435,39	157.684,12	152.932,85	148.181,58	143.430,31	138.679,04

La suddetta convenzione Consip sostituirà dal 1° ottobre 2021 sia la convenzione Intercent-er denominata "Gas Naturale 17", che riguarda solamente la fornitura di gas e dei servizi connessi per le pubbliche amministrazioni, sia la convenzione Intercent-er per la fornitura di energia elettrica "Servizio Integrato Energia Ed. 4". Pertanto, la comparazione economica è stata effettuata (prendendo a riferimento l'anno 2019, in quanto l'anno 2020 è ritenuto non significativo vista l'emergenza sanitaria nazionale a causa della quale diversi immobili comunali, i più dispendiosi dal punto di vista energetico, sono rimasti chiusi) sommando i costi delle precedenti convenzioni per il gas, l'energia elettrica e l'affidamento dell'incarico di terzo responsabile delle centrali termiche, che ammontano complessivamente ad € 151.175,75.

Il Comune ha sottolineato che l'aumento della spesa prevista per i primi tre anni di gestione è attribuibile principalmente ad investimenti che il nuovo gestore effettuerà sugli impianti tecnologici sopra descritti e per la loro messa a norma; l'Amministrazione dichiara di non essere in grado di affrontare al momento tali investimenti ma che essi si rendono necessari sia per la messa a norma degli impianti sia per una riqualificazione energetica degli stessi, in una visione di lungo periodo, dato che, al termine dei sei anni di durata della convenzione, la stessa Amministrazione potrà decidere se gestire nuovamente gli impianti in modo autonomo, con un risparmio netto sulle utenze, dovuto appunto all'intervenuta riqualificazione energetica degli impianti, oppure se continuare con una gestione esterna.

4.7. In ordine alla vicenda relativa alla società I.Dacca (per la quale il Comune ha dichiarato che l'importo di € 85.198,60 delle utenze dell'immobile alla stessa locato, oggetto di richiesta di rimborso, doveva essere ricalcolato) l'ente ha comunicato di aver verificato, con esito positivo, che le fatture delle ditte esecutrici dei lavori di manutenzione straordinaria, che la società ha addotto di aver svolto sull'immobile, siano state effettivamente pagate dalla stessa società; pertanto, l'ente si è impegnato a richiedere tempestivamente alla medesima società il rimborso delle utenze per € 52.337,60, pari all'importo di € 85.198,60 decurtato dell'importo lavori di € 32.861,00.

L'ente non ha fornito altre notizie in merito alla gestione del patrimonio immobiliare.

4.8. Relativamente alla gestione dei servizi sociosanitari tramite adesione all'ASP, l'ente ha comunicato che la stessa è stata avviata il 1° gennaio 2021 e ha comportato l'affidamento completo all'associazione dei servizi socio-sanitari che in precedenza erano gestiti in economia. La quota di partecipazione ai costi della ASP, rappresenta il Comune, è in linea con quanto in precedenza speso direttamente dall'ente ma *"potrà subire variazioni da qui alla fine dell'anno in base alle esigenze di nuovi servizi che potranno manifestarsi"*. Nel conteggio non si è tenuto conto dei finanziamenti statali e regionali che l'ASP ha attivato, di cui anche il Comune di Jolanda di Savoia andrà a beneficiare, e una completa e chiara rendicontazione della spesa e dell'entrata è stata rimandata alla chiusura del bilancio di fine esercizio. L'ente ha dichiarato che finora il servizio è stato gestito in modo molto più efficiente rispetto alla precedente gestione diretta.

4.9. In merito ai rapporti di credito e debito con l'Unione Terre e Fiumi, l'ente ha rappresentato che allo stato attuale non è in grado di fornirne una quantificazione precisa.

4.10. Da ultimo, relativamente agli aggiornamenti sulle misure previste dal PRFP, con particolare riferimento all'attualità delle previsioni di razionalizzazione degli automezzi e sui risparmi di spesa attesi, all'evoluzione della riscossione tributaria nonché sulla precisa quantificazione dei risparmi derivanti dalla cessazione dei servizi di doposcuola e dalla riorganizzazione dei centri estivi, il Comune ha dichiarato che:

- per quanto concerne la razionalizzazione degli automezzi, si è provveduto alla demolizione di un mezzo e, non appena si avrà maggiore personale a disposizione, si procederà ad una eventuale ulteriore revisione;
- in merito alla riscossione dei tributi, l'attività di accertamento procede pur con le note difficoltà collegate alla carenza di personale e, alla data attuale, risultano incassati residui per € 24.545,77 su un totale di € 166.406,08, mentre gli accertamenti in competenza sono *"in corso di lavorazione"*;
- per quanto concerne i risparmi derivanti dalla chiusura del servizio doposcuola, l'ente, erroneamente, fornisce risposta con riferimento al servizio di pre-scuola, non più attivato a decorrere dal 1° gennaio 2019; sui minori oneri derivanti dalla mancata attivazione dei centri estivi conferma la quantificazione già comunicata con nota del 7 marzo 2020, per complessivi € 116.148,00

nell'arco dei 15 anni del PRFP (pari a circa € 7.700,00 annui), senza fornire ulteriori riscontri documentali a supporto.

5. I magistrati istruttori hanno chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta all'esame del Collegio.

Considerato in

DIRITTO

1. Il quadro normativo di riferimento.

Il controllo della Corte dei conti sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale (di seguito anche PRFP o Piano) interviene in fase di accesso, in fase di attuazione ed in fase di scadenza del termine finale del PRFP.

Il controllo che effettua la Corte comporta, in tutte le ipotesi contemplate, un giudizio di accertamento sulla situazione contabile dell'ente e sulla congruità della procedura di salvaguardia intrapresa e, in caso di esito negativo (qualificato in termini di incongruità, grave e reiterato inadempimento, mancato raggiungimento dell'obiettivo finale nel tempo previsto), determina l'avvio della procedura di dissesto guidato, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.

L'approvazione del PRFP da parte del Comune determina specifici obblighi per l'ente che vi ha fatto ricorso, attraverso la previsione e la quantificazione di determinati obiettivi intermedi.

L'odierno controllo si inserisce nella fase relativa all'esecuzione del Piano.

Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 36/2016/QMIG del 20 dicembre 2016, l'obiettivo primario della procedura di riequilibrio finanziario va individuato nell'attuazione di un graduale percorso di risanamento dell'ente, imposto dall'art. 243-*bis*, comma 1, del T.U.E.L ed atto a superare gli squilibri strutturali di bilancio che possono condurre allo stato di dissesto.

Conseguentemente, particolare attenzione deve essere rivolta, durante la fase attuativa del Piano, alle eventuali fattispecie di concreto aggravamento del quadro complessivo della finanza dell'ente e che possano compromettere l'essenziale finalità di risanamento evidenziando un *trend* negativo difficilmente reversibile: è proprio al verificarsi di tale stato di aggravamento che si riferisce *il grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano* contemplato dal legislatore tra le fattispecie legali tipiche di dissesto definite

dall'art. 243-*quater*, comma 7, del T.U.E.L.

L'esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio non può, quindi, limitarsi ad una mera verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall'ente locale, ma deve prendere in esame la situazione complessiva valutando anche ogni eventuale elemento sopravvenuto.

2. Il recupero del disavanzo.

In base ai dati certificati a rendiconto, il Comune di Jolanda di Savoia risulta aver ridotto il disavanzo di amministrazione, nelle prime tre annualità di attuazione del PRFP, in misura maggiore rispetto alle previsioni del Piano stesso.

Tale risultato appare tuttavia condizionato da almeno due ordini di circostanze:

2.1. L'elevata mole di residui attivi, i quali, come già evidenziato da questa sezione con deliberazione n. 19/2021/PRSP, ove soggetti a difficoltà di riscossione, renderebbero non veritiero il dato sul disavanzo. Va rilevato a tale riguardo che, tenuto conto altresì del valore del FCDE e del FPV, la gestione dei residui non appare complessivamente in disequilibrio.

L'ente mostra tuttavia una percentuale di riscossione dei residui attivi, in particolare al titolo 3, decisamente insoddisfacente.

La Sezione deve quindi richiamare l'attenzione sull'esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle la cui riscossione possa essere prevista con un ragionevole grado di certezza.

2.2. La sopravvenienza, nell'esercizio in corso, di nuove spese non previste, in esito alle vicende contenziose riportata in narrativa al punto 5.1; circostanza questa che dimostra una sottostima del disavanzo nelle trascorse annualità, per un ammontare pari alle passività così emerse.

3. Criticità finanziarie.

Tra i fattori di maggiore rilievo che testimoniano una situazione di sofferenza, si evidenziano:

- il mancato rispetto a rendiconto 2020 del parametro obiettivo 4, relativo alla sostenibilità dei debiti finanziari;
- l'incapacità dell'ente di fornire una quantificazione precisa sullo stato dei rapporti di credito e debito con l'Unione Terre e Fiumi;
- la possibile sottostima di passività potenziali.

Riguardo a tale ultimo profilo, va osservato che al pagamento degli importi conseguenti ai decreti ingiuntivi emessi a favore del Consorzio RES e di C.I.D.A.S. il Comune ha dichiarato di riuscire a far fronte attingendo solo in parte ai pertinenti capitoli su cui negli anni erano state impegnate le relative spese, per il resto dovendo ricorrere a variazioni di bilancio.

Ora, nella fattispecie possono essersi verificate (alternativamente o congiuntamente) due ipotesi, entrambe sintomatiche di una criticità:

- l'ente potrebbe aver sovrastimato le spese inizialmente destinate ad altre finalità, il che ha successivamente permesso di pagare gli importi da decreto ingiuntivo, il che sarebbe sintomatico di un difetto di programmazione;

- l'ente per il pagamento ha attinto a capitoli destinati a dare copertura a differenti posizioni debitorie. In tale seconda ipotesi, è evidente che, una volta che le risorse originariamente stanziare per differenti finalità siano state in tal modo distratte verso il pagamento degli oneri da decreto ingiuntivo, si verificherebbe nuovamente l'emergere di un debito fuori bilancio e/o la necessità di una nuova variazione nel momento in cui i creditori avanzassero proprie ragioni derivanti dagli originari impegni. Il verificarsi di tale seconda ipotesi sarebbe quindi foriera di futuri squilibri ove emergessero posizioni debitorie che, non preventivamente accertate, si manifesterebbero nell'emersione di un maggior disavanzo. In altri termini, operando in tal modo l'ente non farebbe altro che spostare in avanti nel tempo l'emergere di un disavanzo già effettivo, in quanto derivante da debiti che, non rappresentati in bilancio, non troverebbero, nello stesso, adeguata compensazione dal lato entrate.

Va a questo proposito evidenziato che l'ente, per far fronte al contenzioso, ha prelevato risorse (anche) da capitoli di spesa destinati a far fronte ad impegni con l'Unione di cui precedentemente faceva parte.

La circostanza genera non poche preoccupazioni, tenuto conto che, come già evidenziato, il Comune non è in grado di fornire una quantificazione precisa sullo stato dei rapporti di credito e debito con la suddetta Unione.

Va pertanto richiamato il Comune all'esigenza di operare una ricognizione puntuale della propria posizione finanziaria nei confronti dell'Unione, in modo da

provvedere, se del caso, a trovare tempestiva compensazione in bilancio ad eventualità passività che così dovessero emergere.

4. Elementi positivi

Tra i fattori indicativi di un miglioramento del complessivo stato di salute finanziaria del Comune rilevano, oltre al progressivo recupero del disavanzo (pur con i limiti già esposti) il miglioramento dell'equilibrio contabile della gestione ed il progressivo allentamento delle tensioni di cassa, rinvenibile nel mancato ricorso alle anticipazioni di tesoreria negli ultimi due anni e nel miglioramento della tempestività dei pagamenti, per quanto anche al termine dell'esercizio 2020 tale ultimo indicatore permanga di valore elevato (54 giorni).

5. Stato di attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa.

5.1. Oltre all'esame dei saldi finali, occorre analizzare le prospettive di recupero nel lungo periodo, dipendenti dalla realizzazione delle misure poste dall'ente a sostegno del raggiungimento degli obiettivi del Piano.

A tale proposito va preliminarmente rammentato che questa Sezione, con la precedente deliberazione n. 19/2021/PRSP, aveva:

- preso atto della compiuta realizzazione di alcune misure di risparmio (la dismissione della gestione della scuola d'infanzia e dell'asilo nido, la riorganizzazione del servizio di biblioteca, la cessazione dei servizi di pre-scuola e doposcuola e la riorganizzazione dei centri estivi) pur evidenziando la non completa capacità del Comune di quantificare puntualmente i risparmi strutturali che ne derivano, che comunque si aggirano intorno alla misura prevista dal Piano;

- rilevato che, in relazione ad ulteriori misure che l'ente dichiarava essere in corso di attuazione (in particolare la dismissione automezzi e la razionalizzazione infrastruttura informatica) mancavano ancora concreti riscontri in ordine a risparmi per l'effetto conseguiti o da conseguirsi;

- evidenziato la mancata attuazione di ulteriori misure, vale a dire: la razionalizzazione della spesa per le utenze attraverso il controllo dei consumi e la verifica di migliori condizioni contrattuali rispetto ai contratti in essere, la gestione delle spese in ambito sociale tramite l'adesione ad una ASP e la gestione del patrimonio immobiliare.

5.2. L'analisi della documentazione istruttoria mostra, quanto alle misure che in esito al precedente controllo risultavano ancora non attuate, che l'ente ha

sottoscritto una nuova convenzione per la gestione degli impianti tecnologici degli immobili comunali ed ha aderito all'ASP per la gestione dei servizi sociosanitari. Da entrambe le misure l'ente si attende il conseguimento di risparmi, allo stato non riscontrabili dalla Sezione, che dunque si riserva ogni valutazione futura.

5.3. Nessuna più puntuale quantificazione dei relativi risparmi è stata resa in merito alle altre misure attuate o da attuarsi.

6. Considerazioni conclusive sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

Il recupero del disavanzo, l'andamento dei saldi della gestione annuale ed il progressivo allentamento delle tensioni di cassa, unitamente alla realizzazione di parte delle misure di razionalizzazione previste dall'ente, depongono, allo stato attuale, a favore della capacità del Comune di Jolanda di Savoia di poter sostenere gli obiettivi di rientro.

Tuttavia, l'ente versa ancora in una situazione problematica dal punto di vista organizzativo, che si ripercuote sia sulla capacità di produrre stime contabili più puntuali sia sulla prospettiva di conseguire maggiori entrate.

Inoltre, gli evidenziati fattori di incertezza emergenti dalle scritture contabili rischiano di minare l'attendibilità della stima del reale disavanzo del Comune.

In particolare, rappresentano fattori di preoccupazione la scarsa capacità di riscossione delle entrate proprie ed il possibile emergere di passività fuori bilancio in esito al prelievo da capitoli di spesa, inizialmente destinati a differenti finalità, per dare copertura a sopravvenuti oneri da contenzioso.

Poiché Piano prevede il conseguimento di risparmi via via più consistenti nel corso degli anni, la Sezione deve richiamare l'ente al monitoraggio attento e costante delle proprie posizioni debitorie (anche potenziali) e all'attuazione delle misure di razionalizzazione della spesa, riservandosi la Sezione la verifica della messa in atto di tali adempimenti nella sede dei prossimi controlli semestrali sull'attuazione del Piano.

Si fa riserva, inoltre, di ulteriori approfondimenti in merito alle vicende gestionali, di cui in narrativa ai punti 4.1 e 4.2, che potrebbero causare o aver già causato spese non dovute o mancate entrate.

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, in esito al controllo effettuato sull'attuazione del piano di riequilibrio finanziario del Comune di Jolanda di Savoia (FE):

- rileva il formale raggiungimento degli obiettivi intermedi, previsti dal piano di riequilibrio finanziario pluriennale, relativamente alle quote di recupero del disavanzo di amministrazione al termine dell'esercizio per il 2020;
- rileva la scarsa capacità di riscossione delle entrate proprie ed il possibile emergere di passività fuori bilancio, per le ragioni esposte in parte motivazionale, e per l'effetto raccomanda al Responsabile del servizio finanziario ed all'Organo di revisione, ognuno per quanto di rispettiva competenza, di monitorare attentamente l'effettiva esposizione debitoria dell'ente;
- raccomanda al Responsabile del servizio finanziario ed all'Organo di revisione, ognuno per quanto di rispettiva competenza, di monitorare attentamente l'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, dando evidenza contabile dei risparmi di spesa conseguiti e del loro mantenimento nel tempo;
- raccomanda all'ente di proseguire con maggiore incisività il percorso di razionalizzazione della propria organizzazione, in modo da garantire una gestione equilibrata ed efficiente, in grado di consolidare i risultati da conseguire attraverso il percorso di risanamento;
- rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito internet istituzionale del Comune, ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

DISPONE

che, a cura della Segreteria della Sezione, si provveda affinché la presente deliberazione:

- sia pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti – banca dati del controllo;
- sia inviata, in via telematica, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco del Comune di Jolanda di Savoia, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione;
- sia inviata, mediante posta elettronica certificata, alla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali operante presso il Ministero dell'interno, nonché al Consiglio delle autonomie locali.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 6 ottobre 2021.

Il presidente
Marco Pieroni
(firmato digitalmente)

I relatori
Marco Scognamiglio
(firmato digitalmente)

Ilaria Pais Greco
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria in data 11 ottobre 2021

Il funzionario preposto
Roberto Iovinelli
(firmato digitalmente)