

# **Consorzio Servizi della Val Cavallina**

---

## **CONSORZIO SERVIZI VAL CAVALLINA PIANO DI RIENTRO DISAVANZO ECONOMICO**

### **Premessa**

L'armonizzazione dei principi contabili dei bilanci degli enti locali ha avviato una profonda revisione nella gestione finanziaria ed amministrativa, che trova la sua più peculiare caratteristica nell'introduzione del principio della competenza rafforzata o potenziata, e nella conseguente verifica della reale situazione economica e finanziaria degli enti rispetto alla sedimentazione storica degli effetti delle precedenti regole contabili.

Il principale adempimento per procedere all'adeguamento dei bilanci alle nuove disposizioni normative è il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, con la conseguente predisposizione di due fondamentali atti amministrativi:

1. Determinazione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, che riguarda le entrate perfezionate dall'emissione di un titolo valido e legittimo, ma di cui sia dubbia e difficile l'effettiva esazione, come ad esempio sanzioni per violazioni del codice della strada, proventi della lotta all'evasione fiscale, mancati versamenti IMU, TARI, TASI, ecc.... Il FCDE è sottoposto alla possibilità di ripiano trentennale come disposto dal Decreto Ministeriale 2 aprile 2015, art. 2.
2. Determinazione del disavanzo da riaccertamento straordinario ovvero del Fondo Pluriennale Vincolato, che può essere anche negativo dando luogo ad un disavanzo o deficit tecnico economico di bilancio, che deve essere adeguatamente affrontato secondo le vigenti disposizioni, in particolare l'art. 188 del D.Lgs. 267/2000.

A tal fine, come rilevato anche nella relazione del Revisore dei Conti al rendiconto di gestione 2014, avendo il Consorzio rideterminato il risultato di amministrazione accertando un importante disavanzo economico e dovendo il Consiglio di Amministrazione presentare all'Assemblea un adeguato programma di ripianamento, si propone il seguente piano di rientro.

### **1. Il quadro normativo vigente**

Come anticipato in premessa, il principale riferimento normativo è l'art. 188 del vigente TUEL di cui al D.Lgs. 267/2000, che si riporta integralmente:

Art. 188. Disavanzo di amministrazione

(articolo così modificato dall'art. 74 del d.lgs. n. 118 del 2011, introdotto dal d.lgs. n. 126 del 2014)

1. L'eventuale disavanzo di amministrazione, accertato ai sensi dell'articolo 186, è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione. Il disavanzo di amministrazione può anche essere ripianato negli esercizi successivi considerati nel bilancio di previsione, in ogni caso non oltre la durata della consiliatura, contestualmente all'adozione di una delibera consiliare avente ad oggetto il piano di rientro dal disavanzo nel quale siano individuati i provvedimenti necessari a ripristinare il pareggio. Il piano di rientro è sottoposto al parere del collegio dei revisori. Ai fini del rientro possono essere utilizzate le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale.

# **Consorzio**

## **Servizi della Val Cavallina**

---

Ai fini del rientro, in deroga all'articolo 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, contestualmente, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza. La deliberazione, contiene l'analisi delle cause che hanno determinato il disavanzo, l'individuazione di misure strutturali dirette ad evitare ogni ulteriore potenziale disavanzo, ed è allegata al bilancio di previsione e al rendiconto, costituendone parte integrante. Con periodicità almeno semestrale il sindaco o il presidente trasmette al Consiglio una relazione riguardante lo stato di attuazione del piano di rientro, con il parere del collegio dei revisori. L'eventuale ulteriore disavanzo formatosi nel corso del periodo considerato nel piano di rientro deve essere coperto non oltre la scadenza del piano di rientro in corso.

1-bis. L'eventuale disavanzo di amministrazione presunto accertato ai sensi dell'articolo 186, comma 1-bis, è applicato al bilancio di previsione dell'esercizio successivo secondo le modalità previste al comma 1. A seguito dell'approvazione del rendiconto e dell'accertamento dell'importo definitivo del disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente, si provvede all'adeguamento delle iniziative assunte ai sensi del presente comma.

1-ter. A seguito dell'eventuale accertamento di un disavanzo di amministrazione presunto nell'ambito delle attività previste dall'articolo 187, comma 3-quinquies, effettuate nel corso dell'esercizio provvisorio nel rispetto di quanto previsto dall'articolo 187, comma 3, si provvede alla tempestiva approvazione del bilancio di previsione. Nelle more dell'approvazione del bilancio la gestione prosegue secondo le modalità previste dall'articolo 163, comma 3.

1-quater. Agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi.

A sua volta, l'art. 2 del DM Interministeriale del 2 aprile 2015 prevede che le modalità di ripiano della quota di disavanzo al 1 gennaio 2015, determinato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato in attuazione dell'art. 3 comma 7 del D.Lgs. 118/11, sono quelle previste dall'art. 188 del D.Lgs. 267/00.

Quindi, la norma vigente rimette agli organi di indirizzo e di gestione la definizione del piano di rientro con tutti i provvedimenti necessari al raggiungimento del ripristino del pareggio di bilancio, che resta il principio generale di riferimento, tenendo conto della natura e delle motivazioni del disavanzo, che devono essere oggetto di una realistica analisi sulle motivazioni che hanno portato al disavanzo e sulle possibili forme di ripiano.

Nel caso specifico, il Consorzio è un ente a finanza interamente derivata, e pertanto, a differenza di un Comune, non ha evidentemente la possibilità di agire su entrate tributarie o connesse a revisione delle politiche di spesa in merito ai servizi o investimenti di varia natura.

# Consorzio Servizi della Val Cavallina

---

## 2. Entità e genesi del disavanzo strutturale rilevato

Come ampiamente dettagliato nella relazione al bilancio di previsione 2015 e nell'allegato al rendiconto di gestione 2014, il Consorzio ha un disavanzo di amministrazione così strutturato:

Disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014	€ 524.134,33
Disavanzo tecnico economico da riaccertamento straordinario residui	€ 286.594,11
Disavanzo di amministrazione rideterminato al 1 gennaio 2015 dopo riaccertamento straordinario residui	€ 810.728,44
Previsione 2015 su risultato di amministrazione anno di competenza (gestione ordinaria e straordinaria)	€ 115.263,30
<b>Totale disavanzo previsto 31 dicembre 2015</b>	<b>€ 925.991,70</b>

Sempre nella citata relazione al bilancio di previsione 2015 si dà ampia spiegazione della diversa ed eterogenea composizione del disavanzo, che è opportuno e necessario richiamare per evitare conclusioni affrettate e non pertinenti circa le modalità di ripiano da considerare.

Quindi, il disavanzo ha avuto la seguente genesi:

### Oneri da gestione straordinaria

Il disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014 è composto da:

Anno di competenza 2013

- Extracosti da conguaglio gestione servizi Sodalitas srl per **€ 323.000,00**
- Rimborso Sodalitas srl costi mancata riscossione affitti e utenze appartamenti housing sociale di Endine Gaiano per **€ 34.385,61**
- Riconoscimento oneri causa ICLA/CMVC, per un totale di **€ 65.289,50**
- Mutuo ex Monasterola, rimborsato alla CM Laghi Bergamaschi, per **€ 33.150,00**
- Varie (spese tecniche per manutenzioni, riaccatastamenti, oneri sopravvenuti, sostituzione e riparazioni attrezzature) per complessivi **€ 4.576,40**.

Anno di competenza 2014

- Mutuo ICLA e spese relative **€ 47.806,20**
- Varie (spese tecniche per manutenzioni, riaccatastamenti, oneri sopravvenuti, sostituzione e riparazioni attrezzature, adeguamenti normativi obbligatori SW ed applicativi) per un totale di **€ 42.648,80**
- Incarico legale causa ATO/Uniacque **€ 17.750,00**
- Mutuo ex Monasterola **€ 33.150,00**.

Previsione anno di competenza 2015

- Differenza negativa da riaccertamento straordinario residui pari ad **€ 286.594,11**, a sua volta composto principalmente dal rimborso degli oneri per la costituzione del Consorzio anticipati dalla CM Val Cavallina, ora dei Laghi bergamaschi, per un importo di **€ 213.489,90**, al quale si devono sommare altri residui relativi ad entrate non più riconoscibili secondo i nuovi principi di competenza potenziata per coperture di costi già sostenuti negli anni di esercizio precedenti
- Mutuo ICLA e spese relative **€ 60.250,00** (mutuo+interessi dopo i 2 anni iniziali di preammortamento)
- Mutuo ex Monasterola **€ 33.150,00**.
- Varie (spese tecniche per manutenzioni, riaccatastamenti, oneri sopravvenuti, sostituzione e riparazioni attrezzature, adeguamenti normativi obbligatori SW ed applicativi) per un totale di **€ 31.363,30**.

# Consorzio

## Servizi della Val Cavallina

---

### **Oneri da gestione ordinaria**

La verifica sulla gestione ordinaria ha messo in evidenza dal 2013, anno in cui si è registrata la maggiore criticità nell'equilibrio tra entrate ed uscite, una sostanziale tenuta dovuta alla diminuzione dei costi di gestione, nonostante i seguenti e più volte sottolineati fattori di criticità:

- La diminuzione di entrate compensative legate alla gestione di progetti sovracomunali cofinanziati, come ad esempio il Progetto Integrato d'Area ed i progetti ex LR 25, ora PISL, dove era possibile rendicontare anche quote di costo riferite al personale amministrativo;
- La sostanziale inerzia della dinamica demografica, con il congelamento di fatto della principale entrata ordinaria, ovvero la quota associativa per i soci fondatori;
- La peculiare dinamica delle anticipazioni di cassa, che ha generato dal 2013 un incremento progressivo dell'esposizione del Consorzio, con l'incremento dei relativi interessi passivi, che NON sono mai stati ripartiti sui Comuni più morosi;
- L'altrettanto singolare effetto delle norme sulla scissione dei pagamenti IVA (cosiddetto split payment), che genera una potenziale passività che però dovrebbe venire sterilizzata per i processi compensativi con i creditori e debitori;
- L'incremento continuo ed esponenziale degli oneri e dei costi necessari per il funzionamento ordinario dell'Ente, dovuto all'implementazione di norme ed adempimenti purtroppo non eludibili.

**Il saldo tra le entrate straordinarie, principalmente interessi da Uniacque e proventi da cessione quote VCS, e le uscite straordinarie genera il disavanzo da gestione straordinaria, di chiara ed aritmetica evidenza la principale fonte del passivo economico da ripianare.**

### **3. Modalità di rientro e copertura del disavanzo**

Chiarito che la componente principale del disavanzo è essenzialmente riconducibile agli oneri cosiddetti straordinari, si deve tener conto della sua specifica composizione nella valutazione ed individuazione delle modalità da scegliere per il relativo ripiano.

Infatti, la competenza per l'assunzione di alcuni oneri deve essere ricondotta ai soggetti che ne sono responsabili ai sensi della norma vigente, dello statuto e della natura della prestazione o dell'obbligazione che causato l'insorgenza della spesa, di cui il Consorzio è stato investito in luogo e per conto delle amministrazioni che ne erano altresì destinatari.

Pertanto, il rientro non può prescindere, per elementari ed ovvie ragioni di correttezza e di rispetto dei principi di buon andamento ed imparzialità della pubblica amministrazione, dalla verifica delle competenze e delle responsabilità, atteso che per ogni onere di carattere straordinario accollato al Consorzio si dovranno individuare specifiche coperture, legittime ed accertabili secondo il più volte richiamato principio della competenza rafforzata.

Quindi:

- Extracosti da prestazioni sociali Sodalitas srl, la competenza dovrebbe prevedere un riparto a carico degli enti fruitori, da approvare in assemblea del Piano di Zona, che tenga conto dell'effettiva distribuzione dei servizi negli anni di riferimento, eventualmente calmierata da una distribuzione per abitanti secondo il principio previsto in convenzione del fondo di solidarietà;
- Rimborso canoni affitti ed utenze non riscosse Sodalitas srl, in analogia a quanto condiviso circa l'accesso al servizio di Housing Sociale, anche questi costi andrebbero suddivisi per competenza, ovvero a carico dei Comuni di provenienza delle famiglie morose, notoriamente non in grado di soddisfare gli oneri accumulati;
- Oneri da causa ICLA, la competenza – nell'inutile e vana attesa del più volte richiesto riconoscimento all'ATO di Bergamo – è di tutta evidenza da ricondurre ai Soci fondatori del Consorzio, in quanto titolari dei pieni diritti patrimoniali. In assenza di disposizioni statutarie, i Soci fondatori potranno definire modalità di riparto per abitante o proquota;

# Consorzio

## Servizi della Val Cavallina

---

- Oneri da mutuo ex Monasterola, come sopra per la causa ICLA, preso atto dell'impossibilità di procedere ad alienazione e della problematica sopravvenuta per l'occupazione demaniale abusiva, la competenza va attribuita ai soci fondatori;
- Oneri da accertamento straordinario residui, trattandosi in massima parte del rimborso delle spese anticipate dalla CMVC per la costituzione del Consorzio, la competenza è dei Soci fondatori, con l'ovvia esclusione della CM Laghi Bergamaschi;
- Altri costi derivanti da oneri straordinari, la competenza andrà attribuita, caso per caso, in via generale ai soli Soci fondatori o, ancorché residualmente, all'intera compagine sociale, secondo le previsioni statutarie e la specifica natura del costo non soggetto a copertura con altre entrate ordinarie e straordinarie.

Chiarite le competenze e condiviso che il Consorzio è stato gravato dell'accollo di oneri derivanti da obbligazioni assunte per conto dei Soci, si deve tener conto che è possibile avviare un programma di attività per potenziare le performance economiche e finanziarie dell'Ente, mediante le seguenti azioni:

- Razionalizzazione dei costi strutturali ed amministrativi, principalmente quelli derivanti dalle carenze energetiche e infrastrutturali del Centro Zelinda, che nel prossimo triennio saranno affrontate mediante un programma di interventi mirati suddivisi in 3 lotti funzionali, con un risultato effettivo ad oggi non ancora stimabile. Per quanto riguarda i costi amministrativi, rilevata e ribadita la non ulteriore comprimibilità della dotazione di personale e la necessità di assicurare la piena e corretta funzionalità dell'Ente, si deve prendere in considerazione la possibilità di rendere remunerativo il servizio di assistenza giuridica ed amministrativa reso per la società Val Cavallina Servizi srl, sia direttamente dal personale del Consorzio che dai consulenti dello stesso. Risultato economico atteso a regime **€ 40.000,00** all'anno.
- Valorizzazione dell'immobile della ex Monasterola, preso atto dell'impossibilità di procedere ad alienazione e nelle more dell'esito del contenzioso con gli ex proprietari alienanti per l'occupazione abusiva di area demaniale. Il progetto prevede l'individuazione di un partner privato per l'avvio di una collaborazione in locazione operativa, mediante recupero anche parziale della struttura a fini produttivi, ricettivi e sociali, prioritariamente nell'ambito del servizio mensa, con il successivo inserimento del servizio di formazione all'autonomia, attualmente ospitato presso il Centro Zelinda. L'obiettivo economico, oltre all'investimento necessario a rendere operativa la struttura, è la copertura dei costi relativi alle residue rate di mutuo e dei costi di gestione, quindi a regime almeno **€ 50.000** all'anno.
- Applicazione degli interessi passivi di tesoreria e soprattutto interessi di mora ai Comuni inadempienti rispetto alle obbligazioni per prestazioni delegate di servizi gestiti in forma associata. Da una prima stima approssimata per difetto, gli interessi passivi sulle anticipazioni di tesoreria ammontano a circa **€ 10.000,00** per l'anno in corso, mentre nel 2013 e 2014 sono risultati rispettivamente € 5.863,76 ed € 8.374,95.  
Effetti ben più gravosi deriverebbero dall'applicazione degli interessi di mora per i Comuni inadempienti, considerando i periodi risaltanti intercorsi e l'entità complessiva delle somme dovute. Il principio di riferimento è la necessità del rispetto degli accordi associativi e le conseguenze dannose per l'ente, chiamato alla rigorosa applicazione delle normative connesse ai termini pagamento delle obbligazioni della pubblica amministrazione, per evitare a sua volta di essere inevitabilmente messo in mora dai creditori, secondo quanto espressamente previsto dalla norma vigente. Pertanto, l'applicazione degli interessi di mora è necessità non più negoziabile o soggetta alla possibilità di valutazioni discrezionali da parte degli organi gestionali ed amministrativi del Consorzio.  
Da una prima stima approssimativa, gli importi potrebbero essere ingenti, superando sicuramente la soglia critica di **€ 100.000,00**.

# **Consorzio Servizi della Val Cavallina**

---

- Prosecuzione dell'applicazione degli interessi di mora ad Uniacque spa, avviata già nel bilancio 2014 con riferimento ai crediti insoluti per i rimborsi delle rate di mutuo riferite agli esercizi passati, non essendo mai pervenuti si prosegue nel calcolo, aggiornato per gli adempimenti parziali e per gli ulteriori oneri passivi, stimati per l'anno in corso in **€ 19.500,00**.

L'insieme combinato delle risorse ritenute realisticamente disponibili ed accertabili comporta un possibile effetto positivo sul bilancio nell'ordine di circa € 100.000 strutturali a regime, con la concreta possibilità di registrare entrate straordinarie per € 200.000,00.

Per l'effettiva applicazione di tali entrate straordinarie ed ordinarie si rimanda alle decisioni dell'Assemblea, consigliando di individuare immediatamente gli oneri su cui intervenire per una effettiva riduzione del disavanzo, a partire da quelli più risalenti e di complessa copertura, come il rimborso delle spese di costituzione del Consorzio alla CM Laghi Bergamaschi ed i costi relativi a Sodalitas srl.

Inoltre, si propone di applicare le entrate consolidate per il ripiano dei costi relativi ai mutui ICLA ed ex Monasterola, riservando le entrate derivanti dall'eventuale riconoscimento da parte dell'ATO ad ulteriori azioni di risanamento strutturale del disavanzo.

Infine, si propone all'Assemblea dei Soci di impegnarsi a coprire con rate pluriannuali di entità congrua ed idonea l'eventuale disavanzo che dovesse residuare dopo l'applicazione delle risorse straordinarie ed ordinarie già illustrate, secondo le relative competenze, fermo restando gli obblighi statutari e normativi in carico ai Soci.

## **Conclusioni**

Il presente Piano di rientro del disavanzo del Consorzio si è articolato su una necessaria verifica dei diversi presupposti, di fatto e diritto, che hanno portato nel tempo all'accumulo di un ingente passivo, distinguendo doverosamente i risultati della gestione dalle circostanze eccezionali di cui l'Ente si è fatto carico, proteggendo i Soci dagli effetti di sentenze e costi sopravvenuti ed accollandosi che, nel tempo, si stanno però facendo insostenibili senza un adeguato riconoscimento, sia per l'effetto delle norme sulla gestione contabile, che per l'oggettiva necessità di attribuire una idonea competenza ad ogni singola problematica rilevata.

Il criterio che deve informare i rapporti economici a sostegno della gestione del Consorzio è quello della responsabile consapevolezza che ogni socio deve concorrere, secondo le proprie competenze e possibilità, al rispetto degli obiettivi di una sana e corretta amministrazione del bilancio, per garantirne la continuità e sostenibilità negli interessi di tutti, rinnovando il patto associativo che ha portato nel 2008 alla costituzione del nostro Ente in rappresentanza del territorio e delle sue comunità.

Trescore Balneario, 26 ottobre 2015

Il Direttore

Angelo Zamblera