

Deliberazione n.76/2016/PRSP

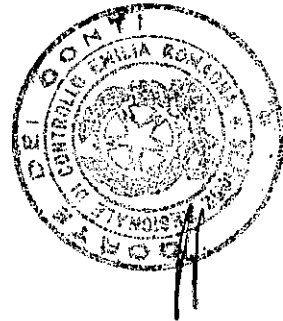


Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Carlo Greco	presidente
dott. Massimo Romano	consigliere
dott. Italo Scotti	consigliere
dott.ssa Benedetta Cossu	consigliere
dott. Paolo Romano	consigliere
dott. Riccardo Patumi	primo referendario (relatore)
dott. Federico Lorenzini	primo referendario



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, rubricata "disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3";

VISTO l'art. 243-bis del tuel - Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale - 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;

VISTO l'art. 243-quater, commi da 1 a 7-ter, del tuel - Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione - 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, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012;

VISTO il decreto legge 8 aprile 2013, n.35, recante disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali, convertito con modificazioni dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;

VISTO il decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, rubricato "disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche", convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014, n. 68;

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;

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. 243bis-243quinqies 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 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;

VISTO il ricorso alla procedura di riequilibrio e all'anticipazione a valere sul fondo di rotazione, oggetto di deliberazione 29 aprile 2013, n. 29 del Consiglio comunale di Castellarano e l'adozione del piano di riequilibrio da parte del Consiglio comunale, avvenuta con deliberazione del 25 giugno 2013, n. 45;

VISTA la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 275/2013/PRSP del 20 novembre 2013, mediante la quale è stato approvato il piano di riequilibrio;

VISTE le deliberazioni della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 192/2014/PRSP del 19 settembre 2014, n. 61/2015/PRSP del 10 aprile 2015, n. 133/2015/PRSP del 16 settembre 2015 e n. 29/2016/PRSP del 24 marzo 2016, con le

quali è stato valutato positivamente, ai sensi dell'art.243-quater, comma 6, tuel, lo stato di attuazione del piano, con riferimento ai semestri precedenti rispetto a quello in analisi;

VISTA la relazione, del 13 luglio 2016, sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio nel primo semestre 2016, redatta dall'Organo di revisione del comune;

VISTA la nota del 27 luglio 2016, firmata dal Sindaco del Comune di Castellarano e dal Presidente del Collegio dei revisori, inoltrata a questa Sezione a seguito di richiesta istruttoria;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 41 del 6 settembre 2016, mediante la quale la Sezione è stata convocata nella camera di consiglio del 15 settembre 2016;

UDITO nella Camera di consiglio il relatore Riccardo Patumi;

FATTO

Il Consiglio comunale di Castellarano, con deliberazione del 29 aprile 2013, n. 29, ha attivato la procedura di ricorso al riequilibrio finanziario pluriennale e all'anticipazione a valere sul fondo di rotazione, prevista e disciplinata dall'art. 243-bis, comma 1, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (rubricato "testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali"), come modificato dal d.l. 10 ottobre 2012, n. 174¹. Con deliberazione del 25 giugno 2013, n. 45, il citato Consiglio ha adottato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, già approvato da questa Sezione, ai sensi dell'art. 243-quater, comma 3, del tuel, con deliberazione del 20 novembre 2013, n. 275.

L'Organo di revisione del Comune di Castellarano, in data 13 luglio 2016 ha redatto la relazione sullo stato di attuazione del piano relativa al primo semestre 2016, trasmettendola a questa Sezione che, ritenendo comunque necessario acquisire ulteriori elementi istruttori, ha inviato al menzionato Organo di controllo un'apposita richiesta, alla quale è stato fornito riscontro con nota del 27 luglio 2016.

DIRITTO

1. Il quadro normativo di riferimento

Preliminarmente, è utile procedere ad una breve ricognizione della normativa concernente la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Il d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, rubricato "*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 dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, mediante l'art. 3, comma 1, lettera r), ha inserito, nel titolo VIII – Enti locali deficitari o dissestati – del d.lgs. 267 18 agosto 2000, n. 267, rubricato "*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*", gli articoli 243-bis, ter e quater, i quali hanno introdotto un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli

¹ D.l. 10 ottobre 2012, n. 174, rubricato "*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 dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

Detta procedura presuppone una situazione di evidente deficitarietà strutturale prossima al dissesto, in grado di dar luogo al procedimento di cui all'art. 6, comma 2, del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, ad impulso della competente Sezione regionale della Corte dei conti, ma che, diversamente dal dissesto, si svolge mediante affidamento, agli organi ordinari dell'ente locale, dell'individuazione e della concreta gestione delle iniziative necessarie per il risanamento. Il comma 1, dell'art. 243-bis, infatti, stabilisce che *"I comuni e le province per i quali (omissis) sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, possono ricorrere, con deliberazione consiliare alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale prevista dal presente articolo..."*; il comma 5 aggiunge che *"il consiglio dell'ente locale, entro il termine perentorio di novanta giorni² dalla data di esecutività della delibera di cui al comma 1, delibera un piano di riequilibrio finanziario pluriennale della durata massima di dieci anni, compreso quello in corso, corredato del parere dell'organo di revisione economico-finanziario..."*.

L'art. 243-bis del tuel indica, altresì, il contenuto obbligatorio del piano di riequilibrio (comma 6), le attività che l'ente locale è tenuto a porre in essere (comma 7), nonché i vincoli imposti all'ente al fine di garantire il graduale riequilibrio finanziario pluriennale (comma 8):

"6. Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deve tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio rilevate e deve, comunque, contenere:

a) le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente sezione regionale della Corte dei conti;

b) la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio;

c) l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio, per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano;

d) l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale

² Termine così modificato dall'art. 3, comma 3-bis del d.l. 6 marzo 2014, n. 16 (rubricato "Disposizioni urgenti in materia di finanza locale, nonché misure volte a garantire la funzionalità dei servizi svolti nelle istituzioni scolastiche"), convertito con modificazioni dalla legge 2 maggio 2014, n. 68. Il precedente termine era di 60 giorni.

di ripiano del disavanzo di amministrazione da assicurare e degli importi previsti o da prevedere nei bilanci annuali e pluriennali per il finanziamento dei debiti fuori bilancio.

7. Ai fini della predisposizione del piano, l'ente è tenuto a effettuare una ricognizione di tutti i debiti fuori bilancio riconoscibili ai sensi dell'art. 194. Per il finanziamento dei debiti fuori bilancio l'ente può provvedere anche mediante un piano di rateizzazione, della durata massima pari agli anni del piano di riequilibrio, compreso quello in corso, convenuto con i creditori.

8. Al fine di assicurare il prefissato graduale riequilibrio finanziario, per tutto il periodo di durata del piano, l'ente:

a) può deliberare le aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima consentita, anche in deroga ad eventuali limitazioni disposte dalla legislazione vigente;

b) è soggetto ai controlli in materia di copertura di costo di alcuni servizi, di cui all'art. 243, comma 2, ed è tenuto ad assicurare la copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale prevista dalla lettera a) del medesimo articolo 243, comma 2;

c) è tenuto ad assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio di acquedotto;

d) è soggetto al controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale previsto dall'articolo 243, comma 1;

e) è tenuto ad effettuare una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione, nonché una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti ed una verifica della consistenza ed integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione;

f) è tenuto ad effettuare una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi ed oneri comunque a carico del bilancio dell'ente;

g) può procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'articolo 204, comma 1, previsti dalla legislazione vigente, nonché accedere al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali di cui all'art. 243-ter, a condizione che si sia avvalso della facoltà di deliberare le aliquote o tariffe nella misura massima prevista dalla lettera a), che abbia previsto l'impegno ad alienare i beni patrimoniali disponibili non indispensabili per i fini istituzionali dell'ente e che abbia provveduto alla rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'articolo 259, comma 6, fermo restando che la



stessa non può essere variata in aumento per la durata del piano di riequilibrio³;

9. In caso di accesso al Fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter, l'Ente deve adottare entro il termine dell'esercizio finanziario le seguenti misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio:

a) a decorrere dall'esercizio finanziario successivo, riduzione delle spese di personale, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dei fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di comparto, delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche;

b) entro il termine di un triennio, riduzione di almeno il 10 per cento delle spese per prestazioni di servizi, di cui all'intervento 03 della spesa corrente;

c) entro il termine di un triennio, riduzione almeno del venticinque per cento delle spese per trasferimenti, di cui all'intervento 05 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie;

d) blocco dell'indebitamento, fatto salvo quanto previsto dal primo periodo del comma 8, lettera g), per i soli mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi".

La procedura in questione assegna significative funzioni alla Corte dei conti, disciplinate dall'art. 243-quater del tuel. In particolare, la Sezione delle autonomie è competente per l'emanazione di apposite linee guida necessarie ad orientare i criteri dell'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale da parte della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, operante presso il Ministero dell'interno (linee guida dettate con deliberazione n. 16/SEZAUT/2012/INPR, del 13 dicembre 2012, integrate mediante deliberazione n. 11/SEZAUT/2013/INPR, del 26 marzo 2013).

Alle Sezioni regionali di controllo è affidata la valutazione del piano (dalla quale scaturisce l'approvazione o il diniego dello stesso), nonché il controllo sulla sua concreta esecuzione.

In merito alla valutazione del piano, l'art. 243-quater, comma 3, del tuel prevede che "La sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione della documentazione di cui al comma 1, delibera sull'approvazione o sul diniego del piano, valutandone la congruenza ai fini del riequilibrio. In caso di approvazione del piano, la Corte dei Conti vigila sull'esecuzione dello stesso, adottando in sede di controllo, effettuato ai sensi dell'art. 243-bis, comma 6, lettera a), apposita pronuncia". Pertanto, la Sezione regionale di controllo deve verificare, sulla scorta degli

³ Si segnala, in proposito, il principio di diritto, dettato dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, mediante deliberazione n. 8/SEZAUT/2015/INPR, del 3 marzo 2015 per il quale "nella procedura di riequilibrio il rinvio operato dall'art. 243-bis, comma 8 lett. g) tuel all'art. 259, comma 6, deve intendersi riferito alla sola riduzione della dotazione organica e non anche alla riduzione di spesa del personale a tempo determinato; misura, quest'ultima, che potrà essere adottata nel contesto degli interventi di cui all'art. 243-bis, comma 9 tuel, ove necessaria al riequilibrio della parte corrente del bilancio".

elementi contenuti nel piano e tenendo conto della relazione della Commissione *de qua*, se le misure individuate siano in grado di condurre l'ente locale ad una stabile condizione di equilibrio finanziario.

Per quanto, invece, riguarda il successivo controllo sulla concreta esecuzione del piano, il comma 6 del menzionato art. 243-quater stabilisce che *"Ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei Conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso, nonché, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti"*.

Il successivo decreto legge 6 marzo 2014, n. 16, convertito, con modificazioni, dalla legge 2 maggio 2014, n. 68, ha introdotto, all'art. 243-quater, i commi 7-bis e 7-ter, secondo i quali *"7-bis Qualora, durante la fase di attuazione del piano, dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto, è riconosciuta all'ente locale la facoltà di proporre una rimodulazione dello stesso, anche in termini di riduzione della durata del piano medesimo. Tale proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, deve essere presentata direttamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti. Si applicano i commi 3,4 e 5.*

7-ter In caso di esito positivo della procedura di cui al comma 7-bis, l'ente locale provvede a rimodulare il piano di riequilibrio approvato, in funzione della minore durata dello stesso (omissis)".

La normativa in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio degli enti territoriali, ha indubbiamente avuto incidenza, sebbene indiretta, sull'attuazione dei piani di riequilibrio finanziario pluriennale. La Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 4/SEZAUT/2015/INPR, del 17 febbraio 2015, ha evidenziato l'esigenza di coordinare le due discipline, al contempo fornendo le linee d'indirizzo per il passaggio alla nuova contabilità degli enti territoriali; in particolare, al capitolo 10 di tale delibera, specificamente dedicato al "Piano di riequilibrio finanziario pluriennale e contabilità armonizzata", ha ammesso, in via interpretativa, la possibilità di riconoscere agli enti locali la facoltà di rimodulare il piano di riequilibrio in conseguenza degli interventi attuati sulla base delle nuove disposizioni sull'armonizzazione contabile. L'esigenza di coordinare le diverse discipline normative è stata nuovamente sottolineata dalla citata Sezione, con la successiva deliberazione n. 32 del 2015, nella quale si è posta in evidenza la necessità dell'adeguamento dei piani ai nuovi principi contabili, anche al fine di una corretta rappresentazione del processo di riequilibrio.

Le sollecitazioni della Sezione delle autonomie sono state recepite dal legislatore,

il quale ha disciplinato la materia mediante l'art. 1, commi 714 e 715 della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016). Il comma 714 ha stabilito che " gli enti locali che nel corso del 2013 o del 2014 hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, possono ripianare la quota di disavanzo applicato al piano di riequilibrio, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015. Entro il 30 settembre 2016⁴, i medesimi enti, ferma restando la durata massima del piano di riequilibrio come prevista dall'articolo 243 bis, comma 5, del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, possono provvedere a rimodulare o riformulare il precedente piano in coerenza con l'arco temporale di trenta anni previsto per il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n.118.

La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate dagli enti di cui ai periodi precedenti, ai sensi degli articoli 243 ter e 243 quinquies del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, è effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione".

Il comma 714-bis, aggiunto dal d.l. 24 giugno 2016, n. 133, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ha stabilito che "Gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con delibera da adottarsi dal Consiglio dell'ente entro la data del 30 settembre 2016, possono provvedere a rimodulare o riformulare il piano stesso, fermo restando la sua durata originaria e quanto previsto nel comma 7 dell'articolo 243-bis del medesimo decreto legislativo n. 267 del 2000, per tenere conto dell'eventuale disavanzo risultante dal rendiconto approvato o dei debiti fuori bilancio, anche in deroga agli articoli 188 e 194 del decreto legislativo n. 267 del 2000. Dalla adozione della delibera consiliare discendono gli effetti previsti dai commi 3 e 4 dell'articolo 243-bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

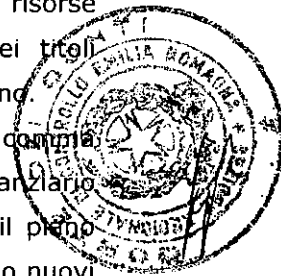
Il comma 715 ha, infine, previsto che "Gli enti locali che hanno conseguito l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'articolo 243 bis del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, per il periodo della durata del piano possono utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione."

⁴ L'art. 15, comma 1, del d.l. 24 giugno 2016, n. 113, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2016, n. 160, ha sostituito le parole "Sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge", con "Il 30 settembre 2016".

Pertanto, è stata normativizzata la possibilità, che come visto era stata già riconosciuta in via interpretativa dalla magistratura contabile, in favore degli enti locali che nel corso degli anni 2013 e 2014⁵ hanno presentato il piano di riequilibrio o ne hanno conseguito l'approvazione, di riformulare o rimodulare detto piano; ciò, coerentemente all'arco temporale dei trenta anni previsto per il ripiano del disavanzo emerso a seguito del riaccertamento straordinario, di cui all'art. 3 del d. lgs. n. 118 del 2011. La facoltà di rimodulazione o di riformulazione deve, tuttavia, avvenire nel rispetto della durata massima già stabilita dall'articolo 243-bis, comma 5, del tuel e, pertanto, il piano di riequilibrio dev'essere comunque articolato entro il limite temporale di dieci anni⁶.

Costituisce una novità, la possibilità di suddividere il disavanzo conseguente al riaccertamento straordinario dei residui in trent'anni⁷. Altra novità, recata dalla legge di stabilità 2016, è la facoltà, riconosciuta agli enti locali che hanno conseguito l'approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di utilizzare le risorse derivanti da operazioni di rinegoziazione di mutui, nonché dal riacquisto dei titoli obbligazionari emessi senza vincoli di destinazione, per il periodo di durata del piano.

L'ultimo intervento del legislatore, avvenuto mediante introduzione del comma 714-bis, consente, agli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione, di rimodulare o riformulare il piano entro il 30 settembre 2016, qualora si siano trovati ad affrontare nuovi disavanzi o nuovi debiti fuori bilancio, anche in deroga agli art. 188 e 194 del tuel; ciò, sempre nel rispetto dell'originaria durata del piano.



2. Considerazioni preliminari

Il Comune di Castellarano, con deliberazione consiliare del 25 giugno 2013, n. 45, ha approvato un piano di riequilibrio finanziario, decorrente dall'esercizio 2013, successivamente trasmesso a questa Sezione.

I problemi finanziari dell'ente erano emersi nel corso dell'anno 2011 e si erano rivelati in tutta la loro gravità nel 2012 a seguito di ricognizione delle scritture contabili da parte del responsabile del servizio finanziario subentrato in seguito alle dimissioni del precedente titolare; tali problemi erano frutto di diverse e reiterate irregolarità contabili

⁵ La Sezione delle autonomie, con la recente deliberazione n. 13/SEZAUT/2016/QMIG, del 3 maggio 2016, ha interpretato l'art. 1, comma 714, legge n. 208/2015, nel senso che l'opportunità offerta da tale disposizione debba considerarsi estesa anche agli enti locali che abbiano adottato il piano di riequilibrio pluriennale nell'anno 2015.

⁶ Come già rilevato da questa Sezione, nella deliberazione sull'attuazione del piano di riequilibrio del Comune di Castellarano, n. 133/2015/PRSP del 16 settembre 2015, alla quale si rimanda per un approfondimento della tematica, il Comune in analisi, già sulla base delle indicazioni fornite dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, si era avvalso della possibilità di recuperare il maggiore disavanzo conseguente al riaccertamento straordinario dei residui, ma in misura contenuta: la conseguente incapienza del risultato, infatti, è stata pari a soli € 73.799,05 e il citato Ente locale ne ha previsto il recupero in soli 6 anni.

⁷ Per un approfondimento della tematica ed una prima interpretazione dell'art. 1, commi 714 e 715 legge di stabilità 2016, si rimanda al parere reso dalla Sezione di controllo per la regione siciliana, con deliberazione del 28 gennaio 2016, n. 30/2016/PAR.

(in particolare, l'iscrizione in bilancio di residui attivi già riscossi o sovrastimati ed il costante ricorso ad anticipazioni di tesoreria non restituite a fine esercizio e non contabilizzate a consuntivo).

A seguito di approvazione del rendiconto per l'anno 2012, era stato rilevato un disavanzo di amministrazione pari ad € 5.819.983,77 che, unitamente ad una notevole carenza di liquidità, ha reso necessario il ricorso alla procedura di riequilibrio.

Con deliberazione del 20 novembre 2013, n. 275, questa Sezione, tenuto conto del parere del Collegio dei revisori e della relazione della Commissione istituita presso il Ministero dell'interno, giudicava il Piano di riequilibrio finanziario presentato dal Comune *de quo* conforme al contenuto prescritto dall'art. 243-bis del tuel, nonché congruo ai fini del riequilibrio finanziario.

A decorrere dal 15 luglio 2014, l'Organo di revisione del Comune di Castellarano ha redatto semestralmente relazioni sullo stato di attuazione del piano, trasmettendole a questa Sezione, che ha giudicato positivamente l'operato dell'Ente, considerando sempre raggiunti gli obiettivi intermedi⁸.

3. Brevi cenni sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale ⁹

Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dal Comune di Castellarano consta di una breve premessa e di due sezioni, la prima relativa a "Fattori e cause dello squilibrio" e l'altra concernente la descrizione dell'intrapreso "Risanamento". Ai sensi del disposto di cui all'art. 243-bis, comma 6, detto piano ha dovuto tenere conto di tutte le misure necessarie a superare le condizioni di squilibrio e deve contenere una serie di elementi:

- *"le eventuali misure correttive adottate dall'ente locale in considerazione dei comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria e del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno accertati dalla competente Sezione regionale della Corte dei conti"*. Tali misure sono state correttamente indicate nel capitolo 1 della sezione prima del piano;

- *"la puntuale ricognizione, con relativa quantificazione, dei fattori di squilibrio rilevati, dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e di eventuali debiti fuori bilancio"*. Il disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto per l'anno 2012 è stato riportato al capitolo 5.1 della sezione prima del piano, ed è pari ad € 5.819.983,77. Il Comune all'atto dell'adozione del piano, non presentava debiti fuori bilancio;

- *"l'individuazione, con relativa quantificazione e previsione dell'anno di effettivo realizzo, di tutte le misure necessarie per ripristinare l'equilibrio strutturale del bilancio,*

⁸ In particolare, questa Sezione ha valutato l'attuazione del piano mediante le seguenti deliberazioni: n. 192/2014, n. 61/2015, n. 133/2015 e n. 29/2016.

⁹ Per una più approfondita analisi del piano di riequilibrio *de quo*, si rimanda alla deliberazione n. 275/2013/PRSP del 20 novembre 2013, di questa Sezione, mediante la quale lo stesso è stato approvato.

per l'integrale ripiano del disavanzo di amministrazione accertato e per il finanziamento dei debiti fuori bilancio entro il periodo massimo di dieci anni, a partire da quello in corso alla data di accettazione del piano". Allo scopo di ripristinare l'equilibrio di parte corrente del bilancio, nonché di far fronte al disavanzo di amministrazione, nella sezione seconda, capitoli 1 e 2, del piano, è stato programmato il raggiungimento del riequilibrio in 9 anni, a decorrere dal 2013. In particolare, il piano ha previsto l'accesso al fondo di rotazione, di cui all'art. 243-ter del tuel e l'utilizzo dell'anticipazione di liquidità concessa dalla Cassa depositi e prestiti.

Individuato in € 5.819.983,77 il disavanzo di amministrazione da ripianare, come risultante dal rendiconto per l'esercizio 2012, è stato previsto che le quote più consistenti di disavanzo complessivo siano finanziate nei primi anni.

- *"l'indicazione, per ciascuno degli anni del piano di riequilibrio, della percentuale di ripiano del disavanzo di amministrazione".* Detta percentuale è stata indicata in uno schema inserito nel capitolo 2 della sezione seconda del piano.

Il comma 8 dell'art. 243-bis del tuel individua alcuni obblighi ai quali deve sottostare l'ente locale per tutta la durata del piano:

- *"è tenuto ad assicurare, con i proventi della relativa tariffa, la copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto".* Al capitolo 12 della sezione prima del piano di riequilibrio in analisi è stata attestata l'integrale copertura dei costi dei citati servizi, affidati alla Iren spa, società quotata in borsa, con proprietà pubblica superiore al 50%;

- *"è tenuto ad effettuare una revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi conservati in bilancio, stralciando i residui attivi inesigibili o di dubbia esigibilità da inserire nel conto del patrimonio fino al compimento dei termini di prescrizione, nonché una sistematica attività di accertamento delle posizioni debitorie aperte con il sistema creditizio e dei procedimenti di realizzazione delle opere pubbliche ad esse sottostanti ed una verifica della consistenza ed integrale ripristino dei fondi delle entrate con vincolo di destinazione".* Una soddisfacente analisi dei residui è stata riportata al capitolo 8 della prima sezione del piano.

- *"è tenuto ad effettuare una rigorosa revisione della spesa con indicazione di precisi obiettivi di riduzione della stessa, nonché una verifica e relativa valutazione dei costi di tutti i servizi erogati dall'ente e della situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi e oneri comunque a carico del bilancio dell'ente".* Gli interventi finalizzati alla revisione della spesa sono stati descritti nel capitolo 10 della parte seconda del piano. L'Ente locale in analisi ha evidenziato come il piano assicuri la riduzione della spesa corrente.

Anche per quanto riguarda il costo del personale, la situazione del Comune di Castellarano già all'atto della presentazione del piano era da considerare più che soddisfacente.



4. La relazione sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario redatta dall'Organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, relativa al 1° semestre 2016

La relazione del Collegio dei revisori del Comune di Castellarano sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi, relativa al 1° semestre 2016, redatta in data 13 luglio 2016, si articola in due parti. Nella prima sono illustrate le risultanze relative al terzo anno di attuazione del piano di riequilibrio, alla luce dei dati contabili certificati dall'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2015.

La seconda parte descrive le prospettive di realizzazione degli obiettivi - con riferimento ai dati del bilancio di previsione 2016, aggiornati con le risultanze della seconda variazione di bilancio, approvata con delibera di Consiglio comunale n. 36 del 23 maggio 2016 -, in relazione al quarto anno di realizzazione del piano.

L'analisi dei risultati 2015 certifica il raggiungimento di un risultato che va molto al di là dell'obiettivo stabilito, secondo il quale si sarebbe dovuta coprire una quota di disavanzo pari a € 760.998,76; la quota di ripiano effettivamente realizzata è invece di € 1.333.943,59, con un miglior risultato di € 572.944,83 derivante in parte dalla liberazione dai vincoli delle quote capitale annuali di restituzione delle due anticipazioni di liquidità (rata fondo rotativo per € 188.528,76 e rata d.l. n. 35/2013 pari a € 58.708,50), in parte da ulteriori economie di spesa corrente. Complessivamente, il ripiano è stato coperto con € 328.525,19 relativi a risorse di parte capitale (di cui € 266.270,94 di alienazioni immobiliari) ed € 1.005.418,40 di avanzo corrente.

Si tratta di un esito ancora una volta decisamente positivo, soprattutto considerando che - come richiamato dall'ente locale in analisi - anche per il 2015 è proseguito per i comuni il trend di riduzione delle risorse disponibili, a causa dei continui e progressivi tagli alla spesa, ai quali si aggiunge il fatto che una sempre più consistente quota del gettito complessivo dei tributi comunali dev'essere trasferita allo Stato.

Va sottolineato come allo scadere del terzo anno di applicazione del piano di riequilibrio sia stato coperto quasi il 70% del disavanzo, tanto che il Comune di Castellarano, continuando a rispettare gli obiettivi, sarebbe in grado di ridurre ulteriormente la durata, completando il ripiano in 6 anni, in luogo dei 9 inizialmente previsti. Sul punto, l'Amministrazione comunale evidenzia come "il risultato conseguito, rappresenti un vero sforzo di rigore e razionalizzazione, teso al conseguimento del riequilibrio nel più breve tempo possibile, per consentire in futuro la normalizzazione dell'azione programmatica di bilancio e una migliore risposta ai bisogni della cittadinanza".

La seconda parte della relazione analizza, come anticipato, lo stato di attuazione del piano al termine del primo semestre 2016, sulla base dei dati riportati nel bilancio di

previsione approvato dall'Ente locale, assestati a giugno.

L'attività programmatica ha dovuto tener conto delle novità introdotte dalla legge di stabilità per il 2016 che ha modificato l'imposizione tributaria con una serie di esenzioni e agevolazioni relative all'IMU-TASI; per il Comune di Castellarano tale operazione ha riportato una sostanziale invarianza delle risorse complessive a disposizione; d'altro canto, la quota del fondo di solidarietà distribuita con riferimento alla differenza fra i fabbisogni standard e la capacità fiscale del singolo comune è aumentata dal 20% dell'anno 2015 al 30% per il 2016, comportando per l'Ente locale in argomento un taglio di risorse pari a € 99.516,42 rispetto al 2015.

Inoltre, come conseguenza della diminuzione del fondo IMU-TASI (390 milioni, a fronte dei 475 del 2015), il Comune di Castellarano ha potuto beneficiare di un contributo di € 687.466,20, con una riduzione di € 141.359,25 rispetto all'anno precedente.

L'avanzo di competenza che scaturisce dal bilancio di previsione 2016, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 22 del 21 marzo 2016, come modificato sulla base delle risultanze della seconda variazione al bilancio di previsione (approvata con delibera di Consiglio comunale n. 36 del 23 maggio 2015), corrisponde esattamente alla quota di copertura del disavanzo inserita nel piano di riequilibrio finanziario per l'annualità 2016, pari ad € 648.698,91, ai quali si aggiungono € 12.299,85, quota 2016 di rientro delle ulteriori passività derivanti dalla rideterminazione del risultato di amministrazione a seguito del riaccertamento straordinario dei residui operato ex art 3, comma 7 del d.lgs. n. 118/2011 e ss. mm. ii., per un totale complessivo di € 660.998,76.

Più nel dettaglio, il bilancio di previsione 2016-2018 prevede la copertura della quota di ripiano programmata per il 2016, con avanzo corrente per € 345.498,76 e con avanzo in conto capitale per € 315.500,00; quest'ultimo risulta formato per € 100.000,00 da alienazioni di beni patrimoniali, per € 215.500,00 da oneri di urbanizzazione¹⁰.

Secondo quanto riferito dall'Organo di revisione "la quota di oneri di urbanizzazione prospetta una più che probabile realizzazione, avendo registrato al momento attuale incassi per € 156.773,79 su uno stanziamento di € 360.000. Per quanto riguarda le alienazioni, alla data attuale le procedure di gara sono in corso di pubblicazione per la vendita di un terreno a base d'asta pari ad € 81.000 per il quale abbiamo già registrato manifestazioni di interesse concrete. I cespiti che rimangono comunque ancora in disponibilità per la vendita ammontano complessivamente a € 2.126.582,49. Oltre a questi, c'è l'ulteriore garanzia della vendita delle azioni IREN, ad oggi n. 1.874.728 azioni, che alla quotazione di mercato odierna (€ 1,35 circa per azione al 11 luglio 2016) danno un valore complessivo pari ad € 2.530.882,80".

5. La richiesta istruttoria da parte della Sezione di controllo

¹⁰ Nella seconda variazione di bilancio di previsione 2016-2018, approvata nel maggio 2016, la ripartizione è stata modificata, prevedendo di recuperare la quota di disavanzo con risorse pari ad € 321.478,85 di parte corrente ed € 339.519,91 di parte capitale

La Sezione, pur valutando positivamente nel suo complesso la relazione dell'Organo di revisione sottoposta al suo esame, ha ritenuto opportuno inviare una richiesta istruttoria, in data 21 luglio 2016, al fine di acquisire ulteriori elementi rispetto ad alcune tematiche. A tale nota, il citato Organo ha risposto in data 27 luglio, fornendo adeguato riscontro.

6. Osservazioni in merito allo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi

Dall'analisi nel dettaglio delle misure di risanamento poste in essere dal Comune di Castellarano, emerge quanto segue:

- Rispetto dei vincoli di cui all'art.243-bis, comma 8

- Aliquote e tariffe dei tributi locali – art. 243-bis, lett. a) comma 8.

Il Comune di Castellarano già in sede di predisposizione del piano pluriennale aveva deliberato l'aumento delle aliquote nella misura massima consentita.

Per l'anno 2016 trova nuovamente conferma il regime tributario vigente nell'esercizio precedente, con l'applicazione delle aliquote o tariffe dei tributi locali nella misura massima, sia per l'addizionale comunale IRPEF, che per IMU e TASI; sono state comunque recepite le agevolazioni e le esenzioni introdotte dalla legge di stabilità 2016.

- Copertura del costo dei servizi a domanda individuale - art. 243-bis, comma 8, lett. b).

Detta copertura, nel bilancio di previsione, si prospetta al 67,70%, quindi in misura nettamente superiore al limite minimo del 36% stabilito dalla normativa e in costante miglioramento in tutto l'arco temporale di attuazione del piano.

- Copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto con i proventi della relativa tariffa - art. 243-bis, comma 8, lett. c).

Le gestioni del servizio di smaltimento rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto sono affidate a Iren spa, quotata in borsa, a partecipazione mista con proprietà pubblica superiore al 51%. La copertura dei costi dei due servizi è integralmente garantita dalle tariffe applicate.

- Controllo sulle dotazioni organiche e sulle assunzioni di personale - art. 243-bis, comma 8, lett. d).

La rideterminazione della dotazione organica, approvata con delibera di Giunta n. 4 del 20/01/2014, a seguito di un'operazione di riorganizzazione interna del Comune, già aveva ridotto da 89 ad 87 le posizioni complessive previste in pianta organica; di contro, a seguito di due pensionamenti e una mobilità cui l'ente locale in argomento non ha fatto seguire le relative sostituzioni, il personale in servizio alla fine del 2015 ammonta a 75 unità.

Con delibera di Giunta comunale n. 2 del 11/01/2016 si è proceduto alla

rideterminazione della dotazione organica in seguito al conferimento di funzioni all'Unione Tresinaro Secchia.

Tale delibera ha stabilito, con decorrenza dal 1 gennaio 2016, la cancellazione di 8 posti in pianta organica, la trasformazione di un profilo B3 da collaboratore socio assistenziale a collaboratore amministrativo informatico e la conseguente soppressione dell'ufficio servizi sociali.

A seguito di ciò i posti previsti in pianta organica si sono ulteriormente ridotti a 79, di cui 66 coperti da personale in servizio.

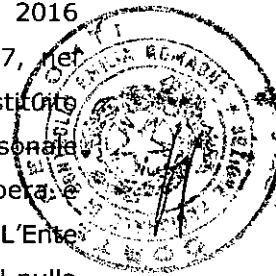
Con delibera di Giunta comunale n. 15 del 15/02/2016 il Comune ha proceduto alla ricognizione delle eccedenze di personale, non riscontrando la presenza di dipendenti in posizione soprannumeraria, o in eccedenza.

Con delibera di Giunta comunale n. 16 del 15/02/2016 è stato approvato il piano triennale delle assunzioni per il triennio 2016-2018, che ha confermato l'intenzione, già espressa con il precedente piano 2015-2017, di procedere nel corso del 2016 all'assunzione di 2 unità di personale, e di un'ulteriore unità nell'esercizio 2017, nel rispetto dei limiti di legge, "in quanto le numerose dimissioni di personale negli ultimi 3 anni hanno condotto a situazioni di effettiva necessità di personale specializzato in particolare nell'ambito dell'urbanistica e lavori pubblici". La delibera è stata inviata alla Commissione del Ministero dell'interno in data 16 febbraio 2016. L'Ente ha assicurato che prima di procedere alle assunzioni previste dal piano attenderà il nulla osta della suddetta Commissione.

Si segnala che, pur essendo ancora in vigore la riserva sulle nuove assunzioni, ex art. 1 comma 424 della legge 190/2014, che ne prevede il blocco fino al completo riassorbimento per mobilità del personale soprannumerario degli enti di area vasta, la legge di stabilità 2016, all'art.1, comma 234 ha previsto che: "per le amministrazioni pubbliche interessate ai processi di mobilità, in attuazione dei commi 424 e 425 dell'articolo 1 della legge n. 190/2014, le ordinarie facoltà di assunzione previste dalla normativa vigente, sono ripristinate nel momento in cui nel corrispondente ambito regionale, è stato ricollocato il personale interessato alla relativa mobilità." La Regione Emilia-Romagna ha approvato gli elenchi del personale delle province interessati dal processo di riordino e i dipendenti sono stati completamente riassorbiti dalla Regione stessa, per cui non esiste nessun lavoratore in esubero che possa essere eventualmente richiesto in mobilità dagli enti locali per sopperire alle esigenze di reclutamento.

Da ultimo, l'Ente ha attestato il rispetto dei limiti delle spese di personale, così come modificati dal d.l. n. 90/2014 (riduzione del trend storico della spesa di personale con riferimento al valore medio del triennio 2011-2013 e non più del solo anno precedente).

- Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi; attività di accertamento delle posizioni debitorie; monitoraggio delle entrate a destinazione specifica – art. 243-bis,



lett. e), comma 8.

Con le operazioni propedeutiche alla redazione del rendiconto per l'esercizio 2015, e soprattutto con il riaccertamento ordinario previsto dalla normativa e approvato con delibera di Giunta n. 36 del 31/03/2016, l'Ente locale *de quo* ha proceduto alla ricognizione dei residui attivi e passivi risultanti dal rendiconto 2015 e alla loro reimputazione secondo il principio della competenza finanziaria potenziata; sono stati quindi cancellati i residui che non corrispondevano ad obbligazioni giuridiche perfezionate e scadute, e sono stati reimputati nell'esercizio di scadenza dell'obbligazione.

Per il Comune di Castellarano tale operazione ha portato alla reimputazione, all'esercizio 2016 in parte corrente, di residui passivi per € 220.412,48 e di residui attivi per € 13.000; la differenza, pari ad € 207.412,48, è costituita da residui attivi che sono rimasti registrati sul bilancio 2015, in quanto già incassati o scaduti e che quindi hanno formato un avanzo vincolato, confluito nel Fondo pluriennale vincolato, a finanziare le spese reimputate negli anni successivi. In parte capitale sono stati reimputati all'esercizio successivo esclusivamente residui passivi, per € 239.799,24, con contestuale determinazione di un Fondo pluriennale vincolato di parte capitale di pari importo.

Interventi di rigorosa revisione dei residui attivi erano stati già realizzati negli anni precedenti, in particolare con le operazioni propedeutiche alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis del tuel.

A garanzia dei residui attivi rimasti registrati sull'esercizio 2015 è stato poi costituito il Fondo crediti di dubbia esigibilità, pari ad € 432.014,49.

In relazione all'accertamento delle posizioni debitorie, il Comune ha confermato quanto già riferito in passato: attualmente, risulta ancora in essere un solo finanziamento concesso da Cassa depositi e prestiti, con residui da erogare pari a complessivi € 143.280,46. Non sono stati effettuati procedimenti di rinegoziazione dei mutui.

In merito alle entrate a destinazione specifica, trova conferma una rigorosa prassi di comunicazione tra l'ente e il tesoriere, in modo che per ogni incasso di fondi vincolati e per ogni pagamento su fondi vincolati possa essere registrata la relativa variazione sulla consistenza dei fondi vincolati utilizzati di cassa e il relativo vincolo sull'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, ai sensi dell'art.195 del tuel.

Al 31 dicembre 2015 l'utilizzo di cassa dei fondi vincolati ammontava a zero, con un netto miglioramento rispetto al passato, mentre il conto corrente dell'ente presentava un saldo attivo di € 2.824.734,99 e l'anticipazione di tesoreria utilizzata era stata completamente restituita.

Anche per l'anno 2016 sono stati adempiuti gli obblighi, previsti dalla nuova contabilità armonizzata, di comunicare al tesoriere l'importo degli incassi vincolati alla data del 31/12/2015, nonché di contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate.

- Revisione e riduzione della spesa; situazione di tutti gli organismi e delle società partecipati e dei relativi costi – art. 243-bis, comma 8, lett. f).

La spesa corrente dell'anno 2016 iscritta nel bilancio di previsione ammonta ad € 10.522342,89 e registra un incremento rispetto all'annualità precedente.

Come precisato nella relazione, occorre però tenere presente che essa "comprende anche i residui passivi risultanti dal rendiconto 2015 che sono stati reimputati all'esercizio 2016 (€ 220.412,48 con copertura tramite FPV per € 207.412,48 e residui attivi per € 13.000), andando ad accrescere fittiziamente la spesa 2016, in quanto già registrati anche nella spesa 2015 sul rendiconto". Se escludiamo queste voci, la spesa effettiva prevista per l'esercizio 2016 è pari a € 10.301.930,41 con una riduzione rispetto all'anno base 2012.

Da considerare, inoltre, che nella fase previsionale la spesa corrente comprende ancora lo stanziamento relativo al Fondo crediti di dubbia esigibilità di € 428.222,61, il quale costituisce un accantonamento che non può essere impegnato e quindi non rappresenta una spesa in quanto tale, nonché lo stanziamento sul fondo di riserva di € 35.000, fondo spese potenziali per € 143.506,91 che rappresenta una spesa soltanto eventuale. Se escludessimo anche queste voci la spesa corrente si ridurrebbe ad € 9.695.200,89, evidenziando la reale consistenza dei tagli alla spesa effettuati sull'esercizio in corso (€ 1.307.168,64 rispetto al 2012)".

In merito alle partecipazioni societarie del Comune di Castellarano, il quadro del 2016 si presenta sostanzialmente invariato rispetto agli anni precedenti, con quote partecipative assolutamente modeste, ad eccezione della Rio Riazzone spa, partecipata al 51%, che mostra, nell'ultimo triennio, bilanci sempre in attivo.

Il "Piano di razionalizzazione delle società partecipate"; redatto ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti, della legge n. 190/2014, dall'Amministrazione comunale, contiene le proposte di scioglimento della Matilde di Canossa srl, già in corso di liquidazione, per l'impossibilità di perseguire lo scopo sociale, e della Rio Riazzone spa, in quanto non indispensabile al perseguimento delle finalità istituzionali e composta da un unico amministratore.

Per quanto riguarda la società Matilde di Canossa, il liquidatore ha approvato il bilancio di esercizio al 31 dicembre 2015 dal quale si evince che sono stati pagati tutti i debiti; restano aperte alcune posizioni creditorie, coperte da apposito fondo svalutazione crediti. Si prevede, come da proposta dello stesso liquidatore, la chiusura della società entro l'esercizio 2016, nulla rimanendo a carico dei comuni soci.

Relativamente alla società Rio Riazzone, è in corso una trattativa per la vendita; nel caso in cui tale trattativa non andasse a buon fine, verrà posta in liquidazione.

Le restanti partecipazioni si riferiscono a società proprietarie di reti infrastrutturali di importanza strategica per l'ente locale (reti idriche, informatiche, dei trasporti, di patrimonio immobiliare), o a gestori di servizi essenziali per la comunità



(approvvigionamento idrico, gas, trasporti pubblici, smaltimento rifiuti, edilizia pubblica residenziale), pertanto il Comune ritiene opportuno mantenerne la proprietà pubblica.

- Rispetto delle prescrizioni di cui all'art. 243-bis, comma 9

Con riferimento al rispetto delle prescrizioni di cui al comma 9, lettere b) e c), dell'art. 243-bis tuel, in merito alle quali si richiamano integralmente le considerazioni già esposte nell'ambito delle precedenti deliberazioni di questa Sezione¹¹, il Comune di Castellarano ha illustrato nuovamente - con articolate e motivate argomentazioni - le ragioni del mancato raggiungimento degli obiettivi prescritti dalla normativa in esame, che ha trovato definitiva conferma nei dati contabili certificati dall'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2015.

La Sezione prende atto che, al termine del periodo triennale indicato dalla normativa per il raggiungimento dei risultati previsti, sia le spese per "prestazioni di servizi", che quelle per "trasferimenti", pur tenendo conto dei correttivi adottati per riportare il confronto a dati omogenei fra loro, si attestano su valori lontani dal raggiungimento delle percentuali di decrescita previste (rispettivamente -5,19 anziché -10% e + 0,70% anziché -25%).

Tale tendenza, peraltro, prosegue nell'esercizio 2016.

Si rimanda al capitolo successivo della presente delibera, per una compiuta disamina della problematica in questione.

- Dismissioni immobiliari

Oltre a quanto già riferito in precedenza, in merito alla prospettata vendita di un cespite immobiliare per € 81.000 (capitolo 4, ultimo capoverso), a seguito di richiesta istruttoria l'Ente ha precisato che numerosi cespiti risultano inseriti nel Piano delle alienazioni immobiliari, e che attualmente "sono in fase preliminare gli atti necessari alla pubblicazione di un ulteriore bando per la cessione di un'area verde - lotto 17 foglio mappale 40 particella 446 - del valore stimato di € 24.284,92".

- Passività potenziali - Stato del contenzioso pendente

In tema di contenzioso, riguardo le due sole cause pendenti, per le quali i primi gradi di giudizio avevano visto una parziale soccombenza del Comune di Castellarano, si è giunti nel corso del 2016 ad una soluzione definitiva, che ha visto l'ente chiamato a corrispondere alle controparti un importo complessivo di € 366.772,70 (comprensivo di quota capitale e di quota interessi).

In un caso il Comune - a garanzia del credito, quantificato definitivamente in € 290.487,25 - aveva già depositato presso la Cassa depositi e prestiti € 250.417,63. Attualmente si sta provvedendo agli atti propedeutici al deposito presso la citata Cassa della somma residua pari a € 40.069,63.

Per quanto concerne la seconda causa pendente, la somma dovuta ammonta ad € 76.285,45.

¹¹ Ci riferiamo, in particolare, alle deliberazioni n. 61/2015/PRSP, n. 133/2015/PRSP e n. 29/2016/PRSP.

A copertura del residuo debito (complessivamente € 116.355,08) il Comune *de quo* aveva disposto un accantonamento in bilancio in apposito fondo pari a € 122.506,91 che – in sede istruttoria – si conferma essere stato finanziato “con vendita di azioni IREN in corso di realizzazione”.

- Patto di stabilità interno

In tema di concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, con la legge di stabilità 2016 (art 1, commi 707-729) viene innovata profondamente la disciplina vigente: a decorrere dal 2016 cessano di avere applicazione le norme concernenti la disciplina del patto di stabilità interno degli enti locali, basate sul saldo finanziario di competenza mista e su un obiettivo in avanzo predeterminato per ciascun ente.

Il nuovo obbligo richiede di conseguire un saldo non negativo calcolato in termini di competenza fra le entrate finali (primi 5 titoli del bilancio armonizzato) e le spese finali (primi 3 titoli del nuovo bilancio). Tale saldo può essere eventualmente modificato dalla concessione di spazi finanziari da parte della Regione o dello Stato (patti regionali e nazionali). Solo per il 2016, nelle entrate e nelle spese finali è considerato il fondo pluriennale vincolato, di entrata e di spesa, al netto della quota proveniente dal ricorso all'indebitamento.

Restano esclusi dal calcolo del saldo, gli stanziamenti di spesa del fondo crediti di dubbia esigibilità e dei fondi relativi ad accantonamenti destinati a confluire nel risultato di amministrazione, nonché il contributo ricevuto a valere sul fondo Imu-Tasi.

Nel nuovo prospetto di verifica del rispetto dei vincoli di finanza pubblica il Comune di Castellarano ha correttamente proceduto, indicando le inclusioni ed esclusioni sopra menzionate:

- FPV di entrata e spesa incluso solo nel 2016;
- escluso dalle entrate il Fondo Imu-Tasi di € 546.106,95;
- escluso dalle spese il FCDE sia di parte corrente che in conto capitale e i fondi accantonati destinati a confluire nel risultato di amministrazione.

Il saldo finale risultante per il 2016 è superiore allo zero in misura consistente (per € 2.189.000).

7. Osservazioni in merito all'adozione delle misure di riequilibrio a carico del Comune, conseguenti all'accesso al fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter

Come evidenziato nel paragrafo 1, gli enti locali i quali abbiano deliberato la procedura di riequilibrio finanziario ai sensi dell'art. 243-ter del tuel, possono chiedere un'anticipazione sul “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali”. Ne deriva, a carico dei beneficiari, l'obbligo di adottare alcune misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio, previste dal comma 9 dell'art. 243-bis.

Il Comune di Castellarano ha ridotto le spese di personale ed ha proceduto al



blocco dell'indebitamento, come indicato dalle lettere a) e d) del citato comma 9; tuttavia, non ha raggiunto gli obiettivi di cui alle lettere b) e c). Le difficoltà del Comune erano state già segnalate da questa Sezione nelle ultime deliberazioni sullo stato di attuazione del piano¹².

In particolare, l'obiettivo previsto dalla lettera b) consiste nella riduzione di almeno il 10% delle spese per prestazioni di servizi, di cui all'intervento 03 della spesa corrente, nel termine di un triennio, quindi entro l'esercizio finanziario 2015. Sulla base dei dati forniti dall'Organo di revisione, la riduzione effettivamente realizzata è stata del 3,10%, molto lontana dall'obiettivo. E' tuttavia necessario evidenziare come su tale obiettivo incida notevolmente il costo per il servizio di smaltimento dei rifiuti il quale, come evidenziato dall'Ente locale e dall'Organo di revisione, è effettivamente difficile da ridurre, anche in ragione dell'introduzione di una normativa che ha introdotto l'obbligo di pretrattamento dei rifiuti, nonché della previsione, da parte del piano d'ambito provinciale, di forme più rigorose di raccolta differenziata.

La lettera c) del comma 9, prevede, sempre entro il termine di un triennio, la riduzione almeno del 25% delle spese per trasferimenti, di cui all'intervento 05 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie. In riferimento a quest'ultimo obiettivo, la riduzione realizzata è soltanto del 3,27 %. Anche in riferimento al mancato raggiungimento di questo obiettivo è utile svolgere una breve considerazione. Il Comune di Castellarano fa parte di un'Unione, alla quale ha trasferito diversi servizi, in tal modo incrementando la consistenza dei trasferimenti e rendendo conseguentemente arduo il raggiungimento dell'obiettivo *de quo*. Tuttavia, la previsione dell'obiettivo consistente nella riduzione dei trasferimenti, non sembra finalizzata a ridurre i trasferimenti destinati ad altri livelli istituzionali, i quali in alcuni casi, come per quelli conseguenti alla cessione di servizi ad un'Unione, sono previsti proprio allo scopo di produrre delle economie e una razionalizzazione complessiva dell'attività di gestione dell'Ente. Pertanto, l'impossibilità di sterilizzare detta posta ha obiettivamente penalizzato il Comune di Castellarano.

Vi è incertezza in merito alle conseguenze di un inadempimento di tale obbligo, in quanto il legislatore nulla ha indicato in proposito. In ogni caso, sarebbe opportuna una rimediazione della normativa¹³.

8. Considerazioni conclusive

La situazione che emerge dallo stato di attuazione in analisi è, nel complesso, molto soddisfacente. La copertura del disavanzo di amministrazione attuata nel terzo

¹² Deliberazioni n. 61/2015/PRSP del 10 aprile 2015, n. 133/2015/PRSP del 16 settembre 2015 e n. 29 del 24 marzo 2016.

¹³ In particolare, l'ANCI ha proposto la modifica del comma 9, dell'art. 243-bis. Tra l'altro, è stato suggerito per quanto concerne l'obiettivo di cui alla lettera b), avente a oggetto l'acquisto di beni e di servizi, di eliminare dalla base di calcolo utile a determinare la percentuale di riduzione, alcuni stanziamenti, tra i quali, appunto, quelli destinati alla copertura dei costi di gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani; inoltre, relativamente all'obiettivo di cui alla lettera C), riguardante le spese per trasferimenti, di eliminare dalla base di calcolo le somme relative a trasferimenti destinati ad altri livelli istituzionali.

anno di piano, pari al 69,85% del disavanzo totale, pone in essere un risultato di indubbio rilievo, al di là delle più ottimistiche aspettative. In prospettiva, il disavanzo iniziale potrebbe essere coperto in soli sei esercizi, a fronte dei nove previsti dal piano.

La gestione della cassa è sotto controllo, così come la spesa corrente effettiva. Continua a essere positivo l'andamento delle dismissioni immobiliari e le partecipazioni dell'ente non destano preoccupazioni. Definita la situazione del contenzioso pendente.

Per quanto esposto, questo Collegio esprime un giudizio soddisfacente in merito allo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e al raggiungimento degli obiettivi intermedi, in base alle risultanze del consuntivo del terzo anno di esecuzione e agli elementi emersi dalla gestione del primo semestre del quarto anno. Tuttavia, occorre evidenziare il mancato raggiungimento di due degli obiettivi di cui al citato art. 243-bis, comma 9; le valutazioni conseguenti sono rimesse al Ministero dell'Interno, soggetto competente a concedere anticipazioni a valere sul "fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali".

Il Comune di Castellarano dovrà continuare a dare rigorosa attuazione alla procedura deliberata, procedendo senza ritardi sulla strada del risanamento. Inoltre, dovrà operare ai fini del raggiungimento, quanto prima, di tutti gli obiettivi posti dal citato art. 243-bis, comma 9.

Questa Sezione e l'Organo di revisione contabile, secondo le rispettive competenze, vigileranno sulla concreta attuazione del piano e sul puntuale raggiungimento degli obiettivi intermedi.

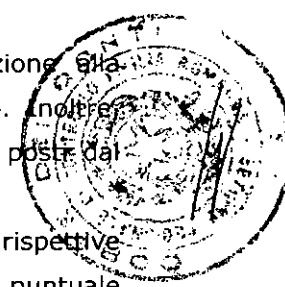
PQM

La Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna ad esito del controllo eseguito ai sensi dell'art. 243-quater, comma 6, tuel, ritiene che l'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Castellarano, valutata al 15 settembre 2016, sia soddisfacente, e che gli obiettivi intermedi fissati dal piano, al momento, possano considerarsi raggiunti.

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, mediante posta elettronica certificata, al Sindaco del Comune di Castellarano, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione, affinché tengano conto di quanto rilevato ai fini degli adempimenti in materia di loro competenza, nonché al Consiglio delle autonomie locali;
- sia inviata al Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, per le valutazioni di competenza connesse al mancato conseguimento, da parte del Comune, degli obiettivi di riequilibrio di cui alle lettere b) e c), del comma 9,

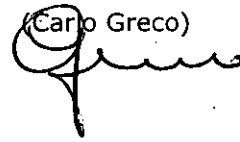


art. 243-bis tuel, derivanti dall'accesso all'anticipazione sul fondo di rotazione previsto dal successivo art. 243-ter.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 15 settembre 2016.

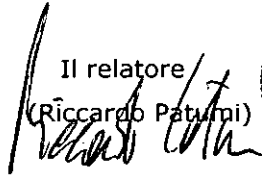
Il presidente

(Carlo Greco)



Il relatore

(Riccardo Patumi)



Depositata in segreteria il 15 settembre 2016

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

