

Deliberazione n. 61/2015/PRSP



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'EMILIA-ROMAGNA

composta dai magistrati:

dott. Antonio De Salvo	presidente;
dott. Massimo Romano	consigliere;
dott. Italo Scotti	consigliere;
dott.ssa Benedetta Cossu	primo referendario;
dott. Riccardo Patumi	primo referendario;
dott. Federico Lorenzini	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, rubricato "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-243quinquies 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;

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;

VISTA la deliberazione della Sezione di controllo per l'Emilia-Romagna n. 192/2014/PRSP del 19 settembre 2014, con la quale è stato valutato positivamente, ai sensi dell'art.243-quater, comma 6 tuel, lo stato di attuazione del piano con riferimento al 1° semestre 2014;

VISTO la relazione sullo stato di attuazione del piano, redatta dall'Organo di revisione del comune, del 15 gennaio 2015, relativa al 2° semestre 2014;

VISTE le note dell'11 febbraio, del 6 marzo, e del 21 marzo 2015, a firma del Sindaco del comune di Castellarano, inoltrate a questa Sezione a seguito di richieste istruttorie;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 13 del 31 marzo 2015, mediante la quale la Sezione è stata convocata nella camera di consiglio del 10 aprile 2015;

UDITO nella Camera di consiglio del 10 aprile 2015 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. 174. Con deliberazione del 25 giugno 2013, n. 45, il citato Consiglio ha adottato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, approvato da questa Sezione, ai sensi dell'art. 243-quater, comma 3, del tuel, mediante deliberazione del 20 novembre 2013, n. 275.

L'Organo di revisione del Comune in data 15 gennaio 2015 ha redatto la relazione sullo stato di attuazione del piano, relativa al secondo semestre 2014, trasmettendola a questa Sezione che, ritenendo comunque necessario acquisire ulteriori elementi istruttori, ha inviato al Comune di Castellarano apposite richieste, alle quali è stato fornito riscontro mediante note dell'11 febbraio, del 6 marzo e del 21 marzo 2015.

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 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 giorni¹ 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 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;

¹ 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.

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 riequilibrio²;

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



² Si segnala, in proposito, il seguente principio di diritto, dettato dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, mediante deliberazione n. 8/SEZAUT/2015/INPR, del 3 marzo 2015: "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".

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 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)”.

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 (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 a 5.819.983,77 euro 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.

In data 15 luglio 2014, l’Organo di revisione del Comune di Castellarano redigeva una relazione sullo stato di attuazione del piano, trasmettendola a questa Sezione, che, mediante deliberazione del 19 settembre 2014, n. 192, giudicava positivamente l’operato dell’ente locale *de quo*, considerando raggiunti gli obiettivi intermedi. Questo Collegio, comunque, evidenziava la necessità che il Comune continuasse a dare rigorosa attuazione al piano, procedendo senza ritardi sulla già intrapresa strada del risanamento.



3. Brevi cenni sul piano di riequilibrio finanziario pluriennale ³

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 a 5.819.983,77 euro. 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, 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 di euro 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:

³ 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.

- "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. Una revisione straordinaria dei residui attivi e passivi già iniziata nel corso del 2011 è stata completata dall'Ente locale in argomento in occasione del rendiconto 2012.

- "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; in particolare, prendendo come riferimento la spesa corrente registrata nell'ultimo rendiconto oggetto di approvazione (quello relativo all'anno 2012), il risparmio previsto, già alla fine dell'esercizio 2015, dovrebbe essere del 15%.

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 2° semestre 2014

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 2° semestre 2014, redatta in data 15 gennaio 2015, illustra i risultati ottenuti al termine del secondo anno di attuazione del piano di riequilibrio, alla luce dei dati contabili di pre-consuntivo 2014, i quali dovranno trovare conferma e completa definizione a seguito dell'approvazione del rendiconto.

L'analisi dei risultati 2014 (sulla base, come detto, di dati provvisori), evidenzia ancora una volta un ottimo livello di raggiungimento degli obiettivi programmati. La



quota di disavanzo da ripianare prevista per il 2014 è stata rispettata, realizzando un avanzo di parte corrente di € 1.079.077,12, utilizzato per € 964.167,99 a copertura del disavanzo, e per i restanti € 114.909,13 per finanziare spese in conto capitale.

Tale risultato è frutto di ponderate e accorte politiche di programmazione.

Secondo quanto dichiarato dall'Ente, *"anche nel 2014 il bilancio di previsione è stato improntato alla prudenza, a causa del contesto normativo nazionale di estrema incertezza, dovuto al cambiamento del regime tributario, che ha visto il passaggio dall'IMU alla IUC, comprensiva di un nuovo tributo (TASI) in sostituzione dell'IMU sulle prime abitazioni, abolita con la Legge di stabilità per il 2014. Si è scelto quindi di accertare le entrate riferite in particolare ai trasferimenti statali (compensazioni del gettito IMU perso nel passaggio alla TASI e determinazione del Fondo di Solidarietà Comunale) inizialmente in misura decisamente prudenziale, per evitare di trovarsi negli ultimi mesi dell'anno a dover recuperare una minore entrata. Nel momento in cui tali risorse sono state definitivamente quantificate da parte del Governo, l'amministrazione le ha accertate, conseguendo una maggior entrata pari a 875.171,39 € aggiuntivi, che è stata utilizzata per sostituire parzialmente la quota di alienazioni patrimoniali prevista a finanziamento del disavanzo, per 500.000 €, rappresentando un'entrata certa a fronte di un'entrata aleatoria, come può essere quella da alienazioni.*

Nella stessa ottica prudenziale si è deciso, in occasione dell'assestamento di bilancio, di finanziare ulteriormente anche il Fondo svalutazione crediti, soprattutto in conseguenza della grande incertezza sulla consistenza del gettito delle entrate tributarie sul fronte IMU/TASI e TARI. Il Fondo svalutazione crediti ammonta ad € 262.549,13 e rappresenta un valido ammortizzatore in caso di eventuali minori gettiti che potrebbero essere evidenziati con il conto consuntivo, non tanto per un'errata previsione di gettito da parte dell'amministrazione, quanto per l'aumento dell'evasione favorita dal clima di incertezza normativa e dai provvedimenti di legge approvati con forte ritardo sulle scadenze di bilancio".

Va rilevato come, al termine del secondo anno di applicazione del piano di riequilibrio, sia stato ripianato quasi il 50% del disavanzo; tale percentuale, qualora l'andamento rimanesse inalterato, determinerebbe il ripiano dell'82,21% del disavanzo totale già al termine del quinto anno.

5. 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 – lettera a) comma 8, art. 243-bis.

Il Comune di Castellarano già in sede di predisposizione del piano pluriennale aveva deliberato l'aumento delle aliquote nella misura massima consentita; tale situazione è confermata per il 2014, sia per l'IRPEF, che per l'IMU. Inoltre, con delibera di Consiglio n. 29 del 21/05/2014, sono state determinate le aliquote e detrazioni d'imposta per l'anno 2014. In riferimento al Tributo sui servizi indivisibili TASI, ciò è avvenuto applicando l'aliquota massima del 2,5 per mille sulle abitazioni principali, oltre a uno 0,7 per mille aggiuntivo a copertura delle detrazioni deliberate dal Comune, come consentito dall'art. 1 del d.l. n. 16/2014, di modifica dell'art. 1 della legge n. 147/2013, mediante la quale è stata introdotta e disciplinata la TASI.

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

A fronte di una prescrizione normativa che stabilisce nella misura del 36% il limite minimo di copertura dei servizi a domanda individuale, il Comune ha iscritto nel bilancio di previsione 2014 una copertura dei servizi a domanda individuale pari al 51,73%, registrando poi, a fine esercizio, una percentuale di copertura ancora superiore, corrispondente al 52,87%.

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

Le gestioni del servizio di smaltimento rifiuti solidi urbani e del servizio acquedotto sono affidate ad 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.

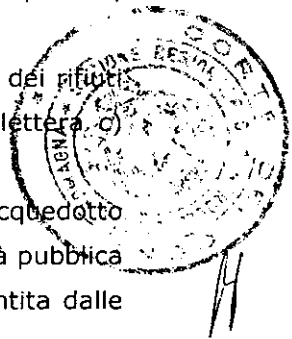
Per quanto riguarda, in particolare, il servizio smaltimento rifiuti, a partire dall'esercizio 2013 la riscossione del tributo è tornata in capo al Comune, in seguito all'introduzione della TARES (poi, nel 2014, divenuta TARI). Pertanto, l'entrata e l'uscita relative sono ora contabilizzate in bilancio, per importi corrispondenti.

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

Con delibera di Giunta n. 4 del 20/01/2014, il Comune ha proceduto a un'ulteriore rideterminazione della dotazione organica in riduzione, al fine di ottenere un risparmio sulle spese di personale. In particolare, è passato da un'organizzazione a 5 settori ad una struttura più snella costituita da 3 settori: ciò ha consentito la soppressione di 2 posti in pianta organica, che da 89 posizioni complessive si è ridotta ad 87, con un conseguente risparmio di spesa teorica.

Attualmente, le persone in servizio sono 75, in seguito a due pensionamenti e a una mobilità alla quale il Comune non ha fatto seguire le relative sostituzioni.

I 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



precedente e non più del solo anno precedente), sono stati rispettati.

- Revisione straordinaria dei residui attivi e passivi; attività di accertamento delle posizioni debitorie; monitoraggio delle entrate a destinazione specifica - lettera e) comma 8, art. 243-bis.

L'Ente locale ha dichiarato che in sede di redazione del rendiconto per l'esercizio 2014 procederà alla ricognizione dei residui attivi e passivi e al riaccertamento ordinario. A scopo prudenziale, la dotazione del fondo svalutazione crediti è stata stanziata in € 262.549,13.

In relazione all'accertamento delle posizioni debitorie, il Comune ha riferito che le opere pubbliche, per le quali in passato sono stati contratti tre mutui, risultano completamente realizzate.

Alla data attuale, rimangono quattro finanziamenti concessi da Cassa Depositi e Prestiti, con residui da erogare pari a complessivi € 212.479,46.

Non sono stati effettuati procedimenti di rinegoziazione.

In merito alle entrate a destinazione specifica, nel corso del 2014, correttamente, ogni incasso e ogni pagamento su fondi vincolati è stato comunicato alla tesoreria, al fine di registrare la 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 31/12/2014, l'utilizzo di cassa dei fondi vincolati ammontava ad € 9.609,68, con un netto miglioramento rispetto al passato, mentre il conto corrente dell'ente presentava un saldo attivo di € 1.417.249,03; l'anticipazione di tesoreria utilizzata in corso d'anno è stata completamente restituita.

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

L'andamento delle spese correnti per l'anno 2014 evidenzia un'ulteriore riduzione complessiva della voce in esame; i dati relativi al 2014, aggiornati alla terza variazione di bilancio approvata nel novembre 2014, riportano un decremento percentuale della spesa corrente, rispetto al 2012, del 7,6%.

In merito alle partecipazioni societarie del Comune di Castellarano, il quadro del 2014 si presenta analogo a quello dell'anno precedente, con quote partecipative assolutamente modeste, ad eccezione della Rio Riazzone spa, partecipata al 51%, che mostra, nell'ultimo triennio, bilanci sempre in attivo.

L'Azienda consorziale trasporti – ACT, partecipata allo 0,65%, la quale presentava un bilancio in perdita nel 2011-12, ma ha chiuso in attivo il 2013, è l'unica società che, nel corso dell'anno 2013, ha richiesto ai soci di partecipare in quota parte al ripiano delle perdite di bilancio relative agli esercizi 2011 e 2012. La quota in carico al Comune di Castellarano ammontava a € 1.570, ed è stata regolarmente impegnata e liquidata sul bilancio 2013.

Anche la Matilde di Canossa srl (quota di partecipazione di Castellarano: 0,22%),

risulta in perdita nel triennio 2011-2013⁴. Nell'ultima assemblea dei soci convocata il 19 dicembre 2014 si è deciso di procedere con lo scioglimento e la liquidazione della società.

Infine, l'Ente locale *de quo* ha dato atto dell'insussistenza al 31 dicembre 2014 di crediti/debiti reciproci nei confronti delle società partecipate, rappresentando che nel caso della Rio Riazzone spa, creditrice nei confronti del comune per € 10.000, in relazione al canone di noleggio di una macchina spazzatrice per l'anno 2012, il pagamento è stato effettuato nel corso del 2014.

- Dismissioni immobiliari

Il piano delle alienazioni di beni e immobili dell'ente a copertura del disavanzo è stato rimodulato e integrato a seguito dell'andamento delle procedure di dismissione, con l'intento di garantire il raggiungimento dell'obiettivo annuale previsto, con l'aggiunta di ulteriori cespiti nel frattempo individuati e messi in disponibilità.

La copertura del disavanzo tramite il piano delle alienazioni prevedeva la dismissione di beni per € 596.090,87, con imputazione sull'esercizio finanziario 2014.

Con la delibera di salvaguardia degli equilibri a settembre 2014 - considerato l'andamento insoddisfacente delle vendite che si andava profilando - il Comune di Castellarano ha opportunamente sostituito gran parte della copertura del disavanzo tramite alienazioni - € 500.000 - con quota parte di avanzo corrente resosi disponibile grazie ad una maggior entrata derivante da contributo statale (rimborso del mancato gettito per il passaggio dall'IMU sulla prima casa alla TASI per € 875.171,39).

Al termine dell'esercizio, risulta realizzata la vendita di un unico bene, per un importo di € 36.445,00. La quota restante di € 59.523,17 è in parte compensata da una maggior entrata registrata sugli incassi degli oneri di urbanizzazione per € 30.704,14 e per il resto da entrate correnti.

L'obiettivo di alienazioni previsto per l'esercizio 2015, per un importo di € 100.000, appare meno impegnativo di quello 2014, e quindi più facilmente realizzabile. Inoltre, i cespiti che sono ancora in disponibilità per la vendita ammontano complessivamente a € 2.145.761,97 (di cui 1.305.522,80 come stima per il castello di San Valentino e 840.239,17 come base d'asta per tutti gli altri cespiti).

Permane, in ogni caso, la garanzia costituita dalla possibilità di vendere le azioni Iren spa (1.874.728 azioni che, all'attuale valore di mercato, di circa € 1,25 ad azione, hanno un valore complessivo di oltre due milioni e 340 mila euro).

- Passività potenziali - Stato del contenzioso pendente

Sul contenzioso pendente non si rilevano novità.

Per quanto riguarda la vertenza relativa alla procedura di esproprio per la realizzazione della discarica Rio Riazzone, chiusasi con una sentenza favorevole al Comune di Castellarano, risulta ancora in corso la trattativa con la controparte



⁴ Nella precedente relazione l'Ente locale aveva erroneamente indicato in attivo il bilancio 2013 della Matilde di Canossa srl

soccombente (il comune di Reggio Emilia), allo scopo di chiudere definitivamente la controversia.

In merito agli ulteriori 2 giudizi pendenti, l'Ente locale in argomento ha ribadito che, al momento attuale, le passività potenziali che potrebbero derivare dai successivi gradi di giudizio sono quantificabili, in caso di soccombenza, in complessivi € 119.374,46, per i quali è confermata la copertura, a decorrere dal 2016, con accantonamento in apposito fondo.

Non risultano altre passività potenziali.

6. La richiesta istruttoria da parte della Sezione di controllo

Questa Sezione, pur giudicando dettagliata la relazione in esame, ha ritenuto opportuno operare un approfondimento istruttorio, al fine di acquisire notizie sul livello di raggiungimento - al 31 dicembre 2014 - degli obiettivi di cui all'art. 243-bis, comma 9 tuel, in riferimento ai punti b) e c). Dal piano di riequilibrio in analisi, infatti, traspaiono possibili difficoltà, da parte del Comune di Castellarano, nel realizzare dette riduzioni.

Della risposta fornita dal Comune si dà conto nel successivo capitolo.

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, dedicato al quadro normativo di riferimento, 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 soggetti beneficiari, l'obbligo di adottare alcune misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio, previste dall'art. 243-bis, comma 9.

In particolare, 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, sta incontrando alcune difficoltà in vista degli obiettivi di cui alle lettere b) e c).

L'obiettivo previsto dalla lettera b) consiste nella riduzione di almeno il dieci per cento 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 di pre-consuntivo 2014, la riduzione *de qua* è stata finora realizzata solo al 4,89 %, anche perché questa Sezione non ha ritenuto possibile accogliere la prospettazione del Comune, il quale avrebbe voluto "sterilizzare" dal calcolo alcune poste, adducendo la circostanza che, rispetto alle stesse, l'ente è soggetto a vincoli, tali da escluderne o limitarne notevolmente la discrezionalità.

La lettera c) del comma 9, prevede, sempre entro il termine di un triennio, la riduzione almeno del 25 per cento 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, al momento, del 1,13 %. Anche in questo caso, non si è ritenuto di consentire di sterilizzare, dal calcolo, la spesa sostenuta per funzioni conferite all'Unione, nonostante fossero oggetto di un obbligo gravante sul Comune ai sensi della legge regionale n. 21/2012, che imponeva detto trasferimento.

Sulla base di quanto sopra esposto, è possibile che l'ente locale in analisi non riesca, entro il 2015, a raggiungere tutti gli obiettivi di cui al più volte menzionato art. 243-bis, comma 9. Peraltro, vi è attualmente incertezza in merito alle conseguenze di un eventuale inadempimento di tale obbligo, in quanto il legislatore nulla ha indicato in proposito.

8. Considerazioni conclusive

La situazione che emerge dallo stato di attuazione in analisi, è senza dubbio più che soddisfacente, se si tiene conto degli obiettivi fissati per il secondo anno. Come già accennato, il d.l. n. 16/2014, ha introdotto, mediante i commi 7-bis e 7-ter dell'art. 243-quater, una nuova possibilità per l'ente locale che ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevedendo che, *"qualora, durante la fase di attuazione del piano, dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento di riequilibrio finanziario pluriennale 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"*, la quale delibera sull'approvazione o sul diniego della rimodulazione. Il legislatore statale, comunque, ha rimesso all'ente locale la valutazione in merito all'opportunità di ricorrere o meno a tale procedura e il Comune *de quo* ha ritenuto più prudente non modificare il programma degli obiettivi originariamente approvato.

Per quanto esposto, questo Collegio esprime un giudizio positivo in merito allo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e al raggiungimento degli obiettivi intermedi, in base alle risultanze del secondo anno di esecuzione. In ogni caso, non ci si può esimere dal manifestare preoccupazione per le difficoltà che il Comune sta incontrando, nell'approssimarsi della prevista scadenza (fine 2015), per il raggiungimento di due dei quattro obiettivi posti, dal citato art. 243-bis, comma 9, a carico degli enti che hanno avuto accesso al fondo di rotazione ex art. 243-ter del tuel.

Il Comune di Castellarano dovrà continuare a dare rigorosa attuazione alla procedura deliberata, procedendo senza ritardi sulla strada del risanamento, mentre 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 31 dicembre 2014, sia soddisfacente, e che gli obiettivi intermedi fissati dal piano, al momento, possano considerarsi raggiunti.

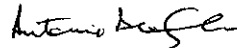
DISPONE

che la presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale della Corte dei conti - banca dati del controllo - e che venga 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.

Così deciso in Bologna, nella Camera di consiglio del 10 aprile 2015.

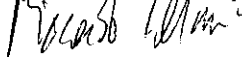
Il presidente

(Antonio De Salvo)



Il relatore

(Riccardo Patumi)



Depositata in segreteria il 10 aprile 2015

Il direttore di segreteria

(Rossella Broccoli)

