Deliberazione n. 250/2015/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza del 29 luglio 2015 composta dai Magistrati:

Maurizio Graffeo	Presidente
Stefano Siragusa	Consigliere - relatore
Marco Fratini	Referendario

******

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTO l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni;

VISTI, in particolare, gli artt. 243 *bis* e ss. del d. lgs. n. 267/2000, introdotti dall'art. 3 del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la delibera della Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2012/INPR del 13 dicembre 2012 con la quale sono state approvate le linee-guida ed i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale;

VISTA la delibera della Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 11/SEZAUT/2013/INPR del 6 marzo 2013 di integrazione delle predette linee-guida;

VISTO il decreto legge 8 aprile 2013, n.35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n.64;

VISTA la delibera della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 13 settembre 2013 con cui è stata data soluzione ad alcune questioni interpretative concernenti le norme che regolano la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale;

VISTE le pronunce specifiche adottate da questa Sezione nei confronti del comune di **Leonforte** (EN) ed in particolare, la delibera n. 118/2014/PRSP del 18.7.2014;

VISTA la deliberazione del Consiglio comunale di Leonforte n. 185 del 3.12.2014, di approvazione del piano di riequilibrio pluriennale;

VISTA la richiesta istruttoria della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali (prot. C.d.c. n. 1323 del 20.2.2015) e la nota di riscontro dell'Ente (prot. C.d.c. n. 2171 del 24.3.2015);

VISTA la relazione finale redatta dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, trasmessa con nota del Ministero dell'Interno, prot.n.8231 del 30.6.2015 acquisita al prot. Cdc. con il n. 5383-SC_SIC-R07A-A del 2.7.2015;

VISTA la nota del magistrato istruttore prot. n. 48847845 del 20.7.2015;

VISTA l'ordinanza n. 167/2015/CONTR del 20.7.2015, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione del controllo per gli adempimenti di cui al menzionato art. 243 *quater* del d. lgs. n. 267/2000;

VISTE le controdeduzioni prodotte dal Comune di Leonforte, con nota prot.n.13697 del 28.7.2015 acquisite, nella medesima data, al prot. Cdc. n.5887-SC-SIC-R14-A;

UDITO il relatore, Consigliere Stefano Siragusa;

UDITI, all'adunanza pubblica del 29 luglio 2015, i rappresentanti del Comune di Leonforte, nella persona del Sig. Francesco Sinatra, Sindaco e del Dott. Nicolò Costa, Responsabile del servizio finanziario.

******

In via preliminare, è necessario premettere una sintetica disamina della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, introdotta dall'art. 3, c. 1, lettera r), del decreto legge 10

ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e delle sue finalità nell'ambito delle misure tese a rafforzare il quadro dei controlli e dei presidii della gestione delle risorse finanziarie pubbliche e, più in generale, a rendere più incisiva la *governance* finanziaria del Paese.

Tale procedura, finalizzata al ripristino degli equilibri finanziari – sia in termini di competenza che di cassa – negli enti locali che versino in condizioni di squilibrio strutturale così grave da poterne causare il dissesto, valorizza in chiave prospettica e strutturale il principio di "pareggio di bilancio" ora assurto a rango costituzionale (L. cost. 20 aprile 2012, n. 1).

La fattispecie, contenuta negli artt. 243 bis e ss. del TUEL (d.lgs. 267/2000), si colloca sistematicamente tra la disciplina della deficitarietà strutturale (artt. 242 e 243) e quella del dissesto finanziario (artt. 244 e ss.), in una graduazione dei relativi livelli di criticità gestionale.

Ad essa possono accedere tutti gli enti locali, nell'ambito delle rispettive politiche di risanamento, qualora ricorrano *"squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario"*, non fronteggiabili attraverso gli ordinari strumenti previsti dagli articoli 193 e 194 del TUEL, cui l'ente può far fronte attraverso l'approvazione di un piano di riequilibrio pluriennale, della durata massima di dieci anni.

Si tratta, in buona sostanza, di uno strumento di "auto-risanamento" offerto agli enti locali in funzione preventiva rispetto all'ipotesi, ben più grave, del dissesto finanziario, che, in base all'art. 244 del TUEL, l'ente è obbligato a deliberare:

- quando non sia più in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili;

- quando versi in un grave stato di insolvenza, dovuto a crediti liquidi ed esigibili di terzi, cui non possa validamente far fronte attraverso provvedimenti di riequilibrio o di riconoscimento di debiti fuori bilancio.

La procedura di riequilibrio finanziario comporta una serie cadenzata di adempimenti da parte dell'Ente, che coinvolgono anche la competente Sezione di controllo della Corte dei conti, cui spetta l'approvazione o meno del piano e – in caso di esito favorevole – il relativo monitoraggio degli effetti durante tutto il periodo di durata, sulla base delle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie (delibera n. 16/SEZAUT/2012/INPR).

Il disegno procedimentale dettato dal novellato art. 243 *quater* prevede, infatti, che il piano di riequilibrio adottato dall'ente locale, corredato dal relativo parere dell'organo di

revisione, debba essere trasmesso entro dieci giorni alla Sezione di controllo, nonché alla Commissione per la stabilità finanziaria presso il Ministero dell'Interno, cui sono intestate importanti funzioni istruttorie al cui esito viene redatta una relazione finale, trasmessa alla Corte, ai fini della delicata funzione decisoria finale, da espletarsi entro il termine ordinatorio di trenta giorni dal ricevimento.

La decisione sull'approvazione o meno del piano, si basa su parametri che risiedono *ex lege* nella congruenza del piano ai fini del riequilibrio, il che postula, a sua volta, l'attendibilità della quantificazione dei fattori di squilibrio rilevati, nonché l'idoneità e la sostenibilità finanziaria delle misure correttive proposte, oltre che, ovviamente, la coerenza di queste ultime con l'ordinamento contabile e consegue al termine di un'articolata procedura che coinvolge organi ministeriali e locali, valorizzando al massimo livello il ruolo di garanzia della magistratura contabile, nella propria neutralità ed indipendenza.

L'art.243 *quater*, quarto comma, del TUEL stabilisce, inoltre, che la delibera di accoglimento o di diniego di approvazione del piano di riequilibrio da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti sia comunicata al Ministero dell'Interno ed il successivo settimo comma prevede che il diniego della approvazione comporta l'applicazione della fase terminale dell'art.6, comma 2, del d.lgs. 149/2011, con assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

A seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 219 del 16 luglio 2013, la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, per le motivazioni già espresse nella deliberazione n. 321/2013/PRSP, cui si fa rinvio, nel caso di definitività dell'accertamento dei presupposti del dissesto, potrà attivare, per il relativo adempimento, la procedura sostitutiva prevista dall'art. 109 bis dell'OREL (legge regionale 15 marzo 1963 e sue modificazioni).

La Sezione, pertanto, trasmetterà gli atti al competente Assessorato regionale ai fini degli adempimenti strettamente conseguenziali, ossia la diffida e l'eventuale commissariamento dell'ente inottemperante, senza alcuna possibilità di interposizione di ulteriori adempimenti e/o verifiche di tipo amministrativo.

L'art.243 *quater*, comma 5, del TUEL prevede, infine, che la deliberazione di approvazione o di diniego del piano possa essere impugnata, entro il termine di trenta giorni, nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione.

Al riguardo, la Sezione delle Autonomie (delibera n.22/SEZAUT/2013) ha specificato che, al fine di garantire l'effettività della tutela dell'ente, agli adempimenti finalizzati all'attuazione coattiva dell'obbligo di deliberare il dissesto, la Sezione di controllo provveda non prima del decorso del termine per impugnare e, in caso di intervenuta impugnazione, non prima della decisione sul ricorso. Il termine per impugnare decorre dalla data di pubblicazione della deliberazione che decide sul piano.

******

Premessa: il percorso del piano

La situazione finanziaria del Comune di Leonforte è venuta ad evolversi in maniera negativa nel quinquennio precedente e viene già descritta nelle deliberazioni rese da questa Sezione in sede di esame dei documenti di bilancio degli ultimi esercizi finanziari.

In esito all'attività di monitoraggio *ex* art. 1, comma 166 della legge 266/2005, con riguardo al rendiconto degli esercizi 2011, 2012 e 2013, questa Sezione di controllo aveva accertato il persistere degli elementi suscettibili di pregiudicare i futuri equilibri di bilancio del Comune di Leonforte, che di seguito si riportano sinteticamente:

1. la condizione di ente strutturalmente deficitario, sia nel 2012 che nel 2013, per il superamento di sette parametri;
2. la presenza di consistenti residui attivi e passivi anche con anzianità superiore ai cinque anni;
3. il riconoscimento di debiti fuori bilancio per sentenze esecutive, nel triennio 2011-2013, per importi rispettivamente pari a € 514.584,17, € 246.3344,27 ed € 132.158,79;
4. la presenza di ingenti debiti, certi, liquidi ed esigibili, alla data del 31.12.2013, per un ammontare pari ad oltre 2,5 milioni di euro;
5. il frequente e persistente ricorso, nel triennio 2011-2013 ad anticipazioni di tesoreria, non restituite a fine esercizio;
6. la difficoltà nella riscossione delle entrate proprie di natura tributaria, di sanzioni derivanti da violazioni al codice della strada e di contributi per permessi di costruire;
7. il mancato rispetto del patto di stabilità interno per il 2012;
8. un'elevata percentuale d'incidenza della spesa per il personale, rispetto alla spesa corrente, pari al 60,3% nel 2012 e al 55,3% nel 2013.

La condizione di potenziale pregiudizio degli equilibri di bilancio viene riscontrata dal Consiglio comunale con la deliberazione n. 156 del 30.10.2013 (recante: misure correttive conseguenziali alla deliberazione n. 204/2013 – rendiconto 2011 e preventivo 2012) con la quale l'Ente si impegna, in sede di approvazione del bilancio di previsione, con decorrenza dall'esercizio 2013, a:

- contenere le spese del personale, sia in termini assoluti che relativi, in rapporto alle spese correnti;

- adottare tutte quelle procedure amministrative e politico-gestionali previste dalla vigente normativa (aumentare la riscossione dei crediti e contenere le spese, in particolare quelli correnti), finalizzate al massimo contenimento dell'anticipazione di tesoreria ex art. 222 del TUEL;

- compiere una razionale e corretta gestione dei residui attivi e passivi, tramite la formulazione di direttive della Giunta comunale ai settori amministrativi, di eliminare, nei limiti stabiliti dalla vigente normativa, quelli che hanno un'anzianità superiore a cinque anni.

Quest'ultimo indirizzo ha trovato concreta espressione in occasione dell'approvazione del rendiconto 2013, avvenuta con deliberazione del Consiglio comunale n. 95 del 18.7.2014, nella quale, a seguito di un rigoroso riaccertamento ordinario dei residui, è emerso un disavanzo di amministrazione pari ad euro 1.810.328,35.

Tale disavanzo, unitamente alle criticità già evidenziate in premessa, ha determinato per l'Ente l'impossibilità tecnico-finanziaria di ripristinare l'equilibrio con le ordinarie procedure previste dall'art. 193 del TUEL. A fronte di tale situazione la G.M., con deliberazione n. 117 del 22.9.2014 (di approvazione dello schema di bilancio di previsione 2014), ha proposto al Consiglio comunale l'avvio della procedura di riequilibrio finanziario contestualmente all'approvazione del bilancio 2014.

Il Consiglio comunale ha dato seguito alla proposta approvando, in data 9.10.2014, sia il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario, con delibera n. 127, che il bilancio di previsione 2014, con delibera n. 128.

Con successiva deliberazione del Consiglio comunale, n. 185 del 31.12.2014 l'Amministrazione ha approvato il piano di riequilibrio finanziario, che ha durata decennale con decorrenza dall'esercizio 2014, richiedendo al Ministero dell'interno l'utilizzo del fondo di rotazione per un importo pari a 3 milioni di euro.

Il piano di riequilibrio è accompagnato dal motivato e dettagliato parere favorevole dell'Organo collegiale di revisione contabile.

Il piano, coerentemente con quanto evidenziato nelle pronunce di questa Sezione di controllo, succedutesi fin dal rendiconto 2009, prende le mosse dalla grave situazione di liquidità dell'Ente determinata, tra l'altro, dalla rigidità della spesa corrente (di cui quella del personale da sola assorbe più del 50%), dalla difficoltà di riscossione delle entrate proprie e dalla riduzione dei trasferimenti.

Di seguito, sono esaminati i contenuti del piano - approvato e presentato nei termini di legge - che vengono posti in relazione con le risultanze dell'attività istruttoria e delle controdeduzioni fornite dall'Ente, sia in sede di produzione di memorie scritte, sia in sede di contraddittorio orale nell'adunanza pubblica di discussione.

1) I fattori di squilibrio e l'esposizione debitoria dell'ente

Il Comune di Leonforte ha attivato la procedura di riequilibrio finanziario per rientrare da un'esposizione debitoria la cui composizione viene, nel piano, così riportata:

a) disavanzo di amministrazione 2013: € 1.810.328,35;
b) debiti fuori bilancio potenziali – contenzioso in itinere: € 1.021.138,17;
c) debiti fuori bilancio riconosciuti ex art. 194: € 426.731,64;
d) debiti fuori bilancio riconosciuti ancora da pagare: € 60.000;
e) debiti verso fornitori già impegnati non pagati per mancanza di liquidità: € 1.488.341;

A fronte delle voci su esposte, alla luce dell'attività istruttoria e delle informazioni fornite dall'Ente, risulta che:

- il disavanzo di amministrazione di cui alla lettera a) mostra una consistente riduzione nel 2014, attestandosi su di un importo pari a 928.579,68 euro;
- con riferimento alle passività potenziali di cui alla lettera b), l'importo viene confermato dall'attestazione fornita dal responsabile del settore legale e contenzioso con la nota prot. n. 5351 del 19.03.2015;
- in relazione ai debiti fuori bilancio di cui alla lettera c), per i quali l'Ente ipotizza il ripiano nel quadriennio 2014-2017 (così suddivisi: 2014, € 197.258,84; 2015, € 98.324,51; 2016, € 98.324,51; 2017, € 32.823,28), vengono trasmessi gli atti di transazione e rateizzazioni

conclusi con solo quattro creditori, per un importo totale pari ad euro 102.565,98, il cui ultimo pagamento dovrebbe avvenire entro il 31.10.2015;

- il debito fuori bilancio di cui alla lettera d) risulta già finanziato e può essere escluso dalla massa passiva;
- con riferimento ai debiti di cui alla lettera e), così come già sostenuto dal Ministero dell'interno, si ritiene che, afferendo a somme già impegnate e quindi ricondotte al sistema di bilancio, debbano essere esclusi dalla massa passiva in quanto, sebbene non pagati per carenza di liquidità, dovrebbero comunque trovare la propria copertura finanziaria tra le entrate accertate nell'esercizio (2014) in cui tali obbligazioni sono state assunte;
- dalle attestazioni dei responsabili dei servizi, in merito all'esistenza di ulteriori passività, rese in data successiva all'approvazione del piano, risulta un ulteriore debito non riconosciuto, pari ad euro 14.378,62 che non risulta essere stato ricondotto tra le passività che si intendono ripianare.

Alla luce di tali considerazioni, la massa debitoria complessiva che deve trovare copertura risulta pertanto pari a 3.258.198,16 euro.

In risposta alle richieste formulate in sede istruttoria dal magistrato della Corte, l'Ente ha riferito di avere pagato alla data del 28.7.2015 altri debiti f.b. riconosciuti, per € 115.914,25, pari a circa un terzo del totale e al 40% del programma dei pagamenti; riferiva inoltre, che nei confronti di due crediti (per un importo complessivo di circa 110.000 €) il Comune, sentito il proprio ufficio legale, aveva deciso di interporre appello; che per il debito di circa 50.000 € nei confronti di Riscossione Sicilia s.p.a. era in corso un accordo di rateizzazione decennale in base all'art.52 del d.l. 21 giugno 2013, n.69 ed infine, che dopo l'approvazione del bilancio 2015 verranno riconosciuti altri due debiti per circa 40.000 €, comunque già annoverati nel piano di riequilibrio fra i debiti potenziali.

L'Ente comunica che i debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2014, ai sensi dell'art. 194 del TUEL, saranno finanziati con l'assunzione della anticipazione di cui al fondo di rotazione previsto dall'art. 243-*ter* del TUEL. Si rileva inoltre che negli anni 2013 e 2014 sono state attivate delle procedure di anticipazione straordinaria di liquidità tramite la Cassa depositi e prestiti s.p.a., ai sensi dei dd.ll. n. 35/2013, 102/2013 e 66/2014, per l'estinzione di debiti certi, liquidi ed esigibili al 31.12.2012 e al 31.12.2013, mediante l'accensione di un prestito di lungo periodo (30 anni) per un ammontare complessivo di euro 4.776.251,10 che comporterà per gli

esercizi finanziari futuri, la costituzione di un vincolo per rata di ammortamento annua pari a 230.191,72 euro.

In sede di adunanza pubblica, a seguito di specifiche domande rivolte dal magistrato della Corte ai rappresentanti dell'Ente comunale, questi precisavano che gli importi più consistenti relativi ai creditori, che non avevano sottoscritto l'accordo, riguardavano i due casi dell'interposto appello e che agli altri creditori era stata proposta la rateizzazione, con relativa transazione in corso: veniva confermato l'ammontare del debito attuale per circa 1.021.000 euro.

Si sottolinea che il monitoraggio dell'evoluzione di tali passività e l'adozione di ogni utile iniziativa in grado di assicurarne la progressiva riduzione ed estinzione dovranno costituire due delle priorità di cui l'Ente dovrà farsi carico, e saranno oggetto di particolare attenzione da parte di questa Corte in sede di monitoraggio semestrale.

2) Le previsioni di entrata e il loro grado di attendibilità

Ai fini del riequilibrio, l'Ente ritiene fondamentale attivare tutti i mezzi necessari per recuperare le risorse attualmente evase che, una volta introitate, garantiranno non solo il pagamento della massa debitoria, ma determineranno anche un circolo virtuoso tra entrate e uscite, tale da superare la gestione emergenziale.

Le misure che il Comune intende attivare sulle entrate sono le seguenti:

a) applicazione delle aliquote e tariffe nella misura massima prevista dalla legge;

b) lotta all'evasione tributaria;

c) dismissioni del patrimonio immobiliare attraverso procedure di evidenza pubblica.

Con riguardo alla misura prevista dalla lettera a) l'Ente riferisce di aver provveduto già negli esercizi precedenti, ad aumentare al massimo le tariffe ed i tributi comunali (addizionale IRPEF, imposta sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni) escludendo così, di fatto, la possibilità di un ulteriore incremento delle entrate tributarie attraverso tale modalità.

In risposta ad una specifica richiesta del Ministero dell'interno, l'Ente ha comunicato che, per quanto concerne l'esercizio 2015, con deliberazioni del Consiglio comunale n. 14 e 16 del 23.03.2015 sono state approvate rispettivamente la tariffa TARI (con totale copertura

finanziaria del costo del servizio) e l'addizionale comunale IRPEF (con l'aliquota massima dell'0,8%), con riferimento, invece, alla rideterminazione dell'IMU all'11,4 per mille (attualmente pari al 10,6 per mille come da deliberazione del Consiglio comunale n. 172 del 21.11.2013) e TASI al 2,5 per mille, con detrazioni base e familiari a carico (attualmente determinata all'aliquota base dell'1 per mille senza nessuna detrazione). Il Consiglio dell'Ente non ha approvato la proposta di aumento formulata dalla Giunta, confermando le precedenti aliquote. E' previsto un incremento del 10% del gettito della TOSAP, sulla base di una deliberazione di Giunta municipale, i cui estremi non vengono indicati, che ha elevato al massimo le tariffe in conformità al d.lgs. n. 507/93.

Con riguardo ai proventi relativi ai servizi a domanda individuale, l'Ente ha provveduto con deliberazioni di Giunta a rideterminare le tariffe in modo tale da garantire la copertura dei costi di almeno il 36%. L'Ente dichiara, inoltre, di aver provveduto ad esternalizzare il servizio di mensa scolastica e che attualmente è in corso l'affidamento esterno della gestione degli impianti sportivi, dalle cui relative determinazioni l'Ente stima un ulteriore incasso medio di almeno 50.000 euro annui.

Circa le misure di cui alla lettera b), l'Ente riferisce che dai dati e dalle stime in possesso dell'Ufficio tributi, soprattutto nel periodo di vigenza dell'IMU (2011-2014 ancora accertabili), si registra un tasso di evasione intorno al 15-20% del gettito con un ammontare complessivo di € 150.000-200.000 euro da recuperare. Nell'ambito di un ulteriore impulso all'attività di riscossione, l'Ente dichiara che saranno conferite specifiche direttive al competente ufficio tributi, al fine di emettere gli atti di accertamento per evasione totale o parziale dell'ICI/IMU, per tutto il periodo di riequilibrio, di due annualità per ogni esercizio finanziario.

L'Ente, sulla base degli ultimi accertamenti effettuati nel quinquennio per le annualità pregresse 2003-2008, pari a € 100.000 (comprensivi di sanzioni e interessi), stima un gettito medio con riscossione entro 60 gg. dall'emissione (con adesione volontaria) pari a 40.000 per ogni anno.

Con riguardo alle misure di cui alla lettera c) il Consiglio comunale con deliberazione n. 119 del 30.09.2014 ha disposto il piano di alienazioni e valorizzazioni immobiliari 2014-2016, che prevede l'alienazione di immobili non indispensabili ai fini dell'attività istituzionale con

incassi da entrate patrimoniali stimati, prudentemente e secondo criteri di effettiva esigibilità, in circa 250.000 euro.

In relazione a tali aspetti, venivano richiesti ulteriori chiarimenti ed elementi di giudizio soprattutto per quanto riguarda la previsione di incremento delle entrate tributarie per tutta la durata del piano e per la analoga previsione di incremento per le entrate da proventi per i servizi a domanda individuale, atteso che, dai dati di preconsuntivo per l'esercizio 2014, l'incremento delle entrate risulta pari a circa 5.000 euro.

Sul primo punto, l'Ente, sulla scorta dei riscontri contabili, attestati con la produzione di un estratto di conto corrente postale dedicato alle riscossioni coattive per l'Ici/Imu recante un saldo attivo al 28/7/2015 di € 45.316,76, valutava attendibile la previsione di un gettito di € 40.000 annui riscossi a seguito di notifica di atti di accertamento relativi al 2009 incassati agli inizi del 2015, con una propensione al pagamento di circa il 50% dei contribuenti intimati. Per il periodo 2012-2014, rilevando un maggior accertamento di competenza per Imu/Tasi a seguito delle manovre nazionali ed in linea con le stime del MEF, si prevedeva come ragionevole una stima di maggiori entrate pari a € 150.000 annui.

Quanto alle maggiori entrate per proventi da servizi a domanda individuale, l'Ente dichiarava di avere basato la propria previsione sulla copertura del costo dei servizi nella misura obbligatoria del 36% delle spese sostenute, sul finanziamento straordinario da parte della Regione per il servizio di asilo nido, sugli aumenti delle rette scolastiche, del trasporto scolastico, del servizio degli impianti sportivi e sull'affidamento esterno del servizio pasti con il relativo pagamento da parte degli utenti direttamente alla ditta fornitrice. Di tali provvedimenti venivano allegati le deliberazioni ed i relativi prospetti finanziari di dettaglio.

Anche sulla previsione delle maggiori entrate, è opportuno sottolineare che la sostenibilità del piano è necessariamente condizionata dalla capacità dell'Ente di raggiungere e mantenere le prestazioni indicate nel piano, che si basano su previsioni di stima, allo stato degli atti, sufficientemente attendibili e dettagliate.

L'andamento delle entrate tributarie individuato nel piano mostra una tendenza crescente nei dieci anni, partendo da un dato di € 3.760.186 nel 2013, raggiungendo i 3.945.000 di euro nel 2014, i 4.000.000 di euro nel 2015, i 4.050.000 di € di euro nel 2016, i 4.100.000 di euro nel 2017, i 4.150.000 di euro nel 2018, stabilizzandosi a 4.100.000 di euro nei restanti anni.

L'andamento delle entrate tributarie riscontrat, dai dati a consuntivo, negli anni dal 2010 al 2013 mostra i seguenti dati:

(accertamenti): 3.387.900,14 nel 2010, 3.229.563,06 nel 2011, 2.947.432,10 nel 2012, 3.760.185,72 nel 2013;

(riscossioni): 1.609.667,23 nel 2010, 999.322,07 nel 2011, 1.498.626,40 nel 2012, 1.682.933,44 nel 2013.

E' necessario pertanto che l'Ente consegua un miglioramento non solo della capacità di accertamento, ma altresì e soprattutto, di quella di riscossione delle entrate, al fine di rispettare le previsioni elaborate nel piano, anche in relazione alla possibile produzione di residui attivi in misura superiore rispetto al fisiologico smaltimento e di assicurare, in tal modo, i necessari equilibri di bilancio resi in prospettiva più stringenti dall'introduzione nell'ordinamento dei principi derivanti dall'armonizzazione dei sistemi contabili, fra i quali spicca quello della "competenza finanziaria potenziata". Anche per questa parte relativa alle entrate, il monitoraggio dell'evoluzione di tali grandezze finanziarie e l'adozione di ogni utile iniziativa in grado di assicurarne il progressivo aumento nei termini programmati dovranno costituire delle priorità di cui l'Ente dovrà farsi carico, e saranno oggetto di attenzione da parte di questa Corte in sede di monitoraggio semestrale.

3) Le previsioni di spesa e il loro grado di attendibilità

All'incremento delle entrate deve potersi unire il contenimento e la riduzione delle spese derivanti da una loro rigorosa revisione prescritta dalla legge, così da favorire, nel complesso, il miglioramento della situazione economico - finanziaria dell'ente.

Sempre ai fini del riequilibrio, l'Ente intende perseguire le seguenti attività finalizzate alla riduzione delle spese:

a) risparmi di spesa sul personale;

b) revisione dei contratti di utenze, di servizio e di locazione;

c) tagli di spesa per servizi e trasferimenti (come previsti dall'art. 243-*bis* del TUEL);

d) riduzione costi della politica;

Con riferimento alla misura di cui alla lettera a) l'Ente dichiara di aver già avviato una riduzione della spesa per il personale nel triennio precedente e di voler continuare su tale strada, sia in termini assoluti che percentuali, per tutto il periodo di durata del piano.

A tale riguardo, il Comune di Leonforte ha inizialmente riferito esclusivamente sui risparmi derivanti dal collocamento in quiescenza dei lavoratori dipendenti di ruolo a tempo pieno e indeterminato nel decennio 2015-2024. A fronte di tali cessazioni dal servizio, i posti occupati, in assenza di *turn over*, passerebbero da n. 86 attuali a n. 35 nel 2024. L'Ente riferisce che, dovendo assicurare uno *standard* minimo di funzionamento istituzionale, procederà alla stabilizzazione del personale contrattista a tempo determinato e *part-time* in servizio presso il Comune mediante la trasformazione del rapporto a tempo indeterminato, ma comunque *part-time* al 50% dell'orario ordinario di lavoro, garantendo una riduzione della spesa per il personale di almeno il 40%. Si rileva che con delibera di Giunta comunale n. 144/2014 vengono soppressi 48 posti vacanti rideterminando la dotazione organica da 143 a 95 posti a tempo pieno.

Dalla riduzione delle dotazioni organiche e dalla gestione del personale l'Ente indica nel piano di riequilibrio una riduzione netta di spesa pari ad € 473.176,71 nei dieci anni.

Con riferimento alle misure previste alla lettera b) e c) il Comune espone di aver già avviato una revisione della spesa con la graduale riduzione o l' azzeramento delle spese non istituzionali quali: i contributi alle società sportive, le spese relative ad eventi culturali e religiosi e di comunicazione istituzionale, le spese per i servizi sociali (trasporto gratuito per gli anziani, per l' assistenza domiciliare agli anziani non autosufficienti) e le spese per assistenza temporanea, continuativa e straordinaria, quantificando il risparmio in un importo pari a 350-400 mila euro annui.

La voce corrispondente ("revisione della spesa per riorganizzazione amministrativa e servizi, per trasferimenti, per fitti passivi") riportata nel piano di riequilibrio indica una riduzione di spesa complessiva pari ad € 3.698.000 nei dieci anni.

L'Ente riferisce che, per il periodo di durata del piano, sta provvedendo per i contratti di utenze, all'installazione di impianti di riduzione del flusso di energia elettrica e a rivolgersi a fornitori del mercato libero dell'energia e della telefonia; evidenzia, altresì, la valorizzazione dei fabbricati di proprietà comunale e la revisione dei contratti di locazione passiva che ha portato alla rescissione di alcuni di essi; sono anche in corso: la revisione di taluni contratti di

servizio e delle convenzioni dei servizi sociali (ricovero minori, disabili e centro diurno disabili), l'istituzione dell'avvocatura interna e la riduzione dei costi della politica, che consentiranno al Comune la riduzione, entro un triennio, di almeno il 10% della spesa per prestazioni di servizi. L'Ente dichiara, inoltre, un risparmio di spesa corrente pari ad 80.000 euro annui, a regime dal 2016, come conseguenza della scadenza del contratto di *leasing* per i riduttori di flusso dell'energia elettrica.

Circa la misura di cui alla lettera d) il Comune riferisce che il gettone di presenza sarà mantenuto entro i limiti di quanto spetta per legge (33 euro a seduta) e che le indennità previste per gli amministratori saranno ridotte del 30% rispetto a quanto spettante per legge. Ciò comporterà una riduzione della spesa, rispetto a quanto impegnato negli esercizi precedenti al 2013, pari nel 2014 al 37%, che potrà essere confermata per tutta la durata del piano, salvo diversa deliberazione degli organi politici istituzionali che si succederanno nel frattempo.

Alla luce delle misure previste dal piano, come sopra riportate, si sono chiesti all'Ente chiarimenti ed integrazioni documentali - forniti successivamente in maniera esauriente nelle memorie scritte e confermate in sede di adunanza pubblica - relativi soprattutto alla quantificazione delle spese per il personale, ridotte in conseguenza del collocamento a riposo (con risparmi di spesa per gli anni 2014 e 2015 calcolati, rispettivamente, in € 106.781,85 e € 156.590,44) delle azioni di riduzione dei costi della politica e della riduzione della spesa per servizi conseguenti alla transazione di una controversia con il Consorzio di bonifica di Enna.

4. Gli equilibri complessivi del piano

L'Ente ha comunicato inizialmente di aver richiesto le seguenti anticipazioni:

a) negli anni 2013 e 2014 sono state attivate delle procedure di anticipazione straordinaria di liquidità tramite la Cassa depositi e prestiti s.p.a., ai sensi dei dd.ll. n. 35/2013, n. 102/2013 e n. 66/2014, per un importo di € 4.776.251,10;

b) l'accesso al fondo di rotazione di cui all'art. 243-*ter* del TUEL, per un importo di € 3.000.000, con una diminuzione di circa 300.000 euro rispetto al limite massimo previsto dall'art. 3 del d.m. 11.1.2013.

L'Ente riferisce, inoltre, di aver incluso nelle previsioni di spesa di parte corrente, oltre al ripiano del disavanzo di amministrazione, anche gli stanziamenti relativi a:

- gli oneri per il ripiano dei debiti fuori bilancio e delle passività potenziali;
- il Fondo crediti di dubbia esigibilità;
- il Fondo rischi accertamenti tributari;
- gli interessi per anticipazioni di liquidità *ex* d.l. n. 35/2013.

Le previsioni di spesa corrente, non includono, invece, le quote di restituzione del fondo di rotazione, conformemente alla deliberazione n. 14/2013 della Sezione Autonomie della Corte dei conti, che ne prevede la contabilizzazione in entrata, alle accensioni di prestiti ed in uscita, "iscrivendo nei fondi vincolati dell'esercizio di accertamento una somma, pari all'importo dell'anticipazione assegnata dal fondo di rotazione, come "Fondo destinato alla restituzione dell'anticipazione ottenuta dal fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria dell'ente. Negli esercizi successivi il fondo sarà progressivamente ridotto dell'importo pari alle somme annualmente rimborsate con rate semestrali come previsto dal decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, in data 11 gennaio 2013, che verranno impegnate e pagate secondo i surricordati criteri di imputazione".

Alla luce della documentazione così indicata, venivano richiesti ulteriori chiarimenti, forniti successivamente dall'Ente in sede di produzione di memorie scritte e nel corso dell'adunanza pubblica.

In particolare, i rappresentanti dell'Ente hanno dichiarato che, a seguito del riaccertamento ordinario dei residui già concluso e di quello straordinario in via di approvazione da parte della Giunta, il disavanzo di amministrazione per il 2014 è risultato pari a circa 1.176.000, euro, in diminuzione rispetto all'analogo disavanzo del 2013 (pari ad € 1.810.328,35).

5. Osservazioni conclusive

Il quadro complessivo come sopra delineato e le considerazioni fin qui svolte tengono conto della documentazione prodotta dall'Ente nelle fasi istruttorie svolte sia presso la Commissione ministeriale, sia presso gli uffici della Corte, del riscontro dei dati contabili presenti

nei sistemi informativi, nonché delle dichiarazioni fornite in sede di memorie scritte e di contraddittorio nell'adunanza pubblica.

La considerazione dell'insieme di informazioni così ottenute, sulla base di quanto richiesto dalle norme che disciplinano il giudizio di approvazione sui piani di riequilibrio (art. 243 *quater*, comma 3 del TUEL), consente di esprimere, allo stato degli atti, una valutazione positiva sulla congruenza del piano presentato ai fini del riequilibrio e sulle misure in esso previste, in quanto ritenute idonee a consentire, nel termine di dieci anni, il risanamento finanziario dell'ente.

Naturalmente, la sostenibilità del piano presentato risulta comunque condizionata dalla concreta attuazione delle azioni programmate, sia per quanto riguarda quelle relative alle entrate e al loro effettivo conseguimento e previsto incremento, sia per quelle relative alle spese in ordine alla realizzazione dei risparmi programmati.

In particolare, il settore delle entrate dovrà essere oggetto di un effettivo potenziamento, con riguardo, soprattutto, alla fase della riscossione.

La gestione delle spese, altrettanto essenziale ai fini del mantenimento dell'equilibrio posto alla base del piano, dovrà parimenti essere oggetto della prioritaria attenzione dell'Amministrazione comunale, per i punti sopra specificati.

Questa Sezione, in conformità a quanto stabilito dall'articolo 243 *quater*, comma 3 del TUEL vigilerà sull'esecuzione del piano, nelle forme previste dal comma 6 dello stesso articolo, monitorando lo stato di attuazione e il raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso, con particolare attenzione nei confronti degli aspetti problematici evidenziati in parte narrativa.

Il giudizio di congruenza ai fini del riequilibrio è, pertanto, positivo.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana,

DELIBERA

Di approvare il piano pluriennale del Comune di Leonforte (EN), avendo valutato lo stesso congruo ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente.

ORDINA

Che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata, contestualmente al deposito, al Sindaco, al Consiglio comunale, per il tramite del suo Presidente ed all'Organo di revisione del Comune di Leonforte (EN).

Analoga trasmissione sarà curata nei confronti della Commissione *ex* art. 155 del TUEL del Ministero dell'interno e dell'Assessorato regionale delle Autonomie locali e della funzione pubblica.

La presente deliberazione può essere impugnata entro 30 giorni, a decorrere dalla data di comunicazione del deposito, "*nelle forme del giudizio ad istanza di parte, innanzi alle Sezioni riunite della Corte dei conti in speciale composizione che si pronunciano, nell'esercizio della propria giurisdizione esclusiva in tema di contabilità pubblica, ai sensi dell'*articolo 103, secondo comma, della Costituzione, *entro 30 giorni dal deposito del ricorso*" (art. 243 *quater*, comma 5, del TUEL).

Così deliberato in Palermo, nella Camera di consiglio del 29 luglio 2015.

Il Relatore
Stefano Siragusa

Il Presidente
Maurizio Graffeo

Depositato in Segreteria il 11 SET. 2015

IL FUNZIONARIO PREPOSTO

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris RASURA