

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza pubblica del 28 gennaio 2016, composta dai seguenti magistrati:

Tommaso Brancato	-	Presidente
Licia Centro	-	Consigliere
Francesco Albo	-	Consigliere
Gioacchino Alessandro	-	Primo Referendario - Relatore
Francesco Antonino Cancilla	-	Referendario

visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97, primo comma, 28 e 119, ultimo comma, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 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;

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

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

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

visti, in particolare, gli articoli 243 *bis* e 243 *quater* del TUEL;

visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*" convertito con modifiche nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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. Disposizioni per il rinnovo del Consiglio di presidenza della giustizia tributaria*", convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n.16/SEZAUT/2012/INPR contenente le Linee Guida e i criteri per l'istruttoria del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-*quater* del Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) come introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera r) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213;

viste le successive deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2013/QMIG del 26 marzo 2013; n. 14/SEZAUT/2013/QMIG del 20 maggio 2013; n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013; n. 22/SEZAUT/2014/QMIG del 3 ottobre 2014;

richiamate le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 4/2015/INPR, 32/2015/QMIG e 1/2016/QMIG;

vista la deliberazione della Giunta comunale di Favara n. 22 del 5 marzo 2015 con cui l'organo propone al Consiglio comunale di prendere atto della deliberazione di questa Sezione di controllo n. 84/2014/PRSP (controllo finanziario ex art. 148 bis del TUEL relativa al rendiconto 2013) e di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243 bis del TUEL;

vista la deliberazione del Consiglio comunale di Favara n. 18 del 17 marzo 2015, dichiarata immediatamente eseguibile, con cui l'ente ha avviato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-bis del TUEL nonché la successiva deliberazione consiliare n. 83 del 14 giugno 2015 con cui l'ente, entro i termini previsti dall'art. 243 bis, comma 5, del TUEL, ha approvato il Piano di riequilibrio finanziario, di durata decennale, con decorrenza dall'anno 2015.

vista la nota prot. C.d.c. n. 11087 del 29 dicembre 2015 con cui il Ministero dell'interno ha trasmesso la relazione istruttoria conclusiva, ai sensi dell'art. 243 quater del TUEL, della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali istituita presso il medesimo ministero;

visto il parere reso dall'organo di revisione del Comune di Favara sul Piano di riequilibrio finanziario pluriennale;

esaminato il Piano di riequilibrio e la relazione istruttoria citata, unitamente ai relativi allegati ed alla documentazione trasmessa dall'organo istruttorio e dall'ente;

vista la richiesta di convocazione dell'adunanza pubblica in contraddittorio con l'ente per le valutazioni sul piano di riequilibrio del Comune di Favara ex art. 243 quater, comma 3, del TUEL e la relazione di deferimento del magistrato istruttore (n. prot. Cdc 53059432 del 14 gennaio 2016), trasmessa all'ente unitamente all'ordinanza di convocazione;

vista l'ordinanza presidenziale n. 13/2016/CONTR. con cui la Sezione è stata convocata per l'odierna adunanza;

viste le memorie presentate dall'ente in prossimità dell'adunanza (n. prot. 490 del 26 gennaio 2016, ritrasmessa in data 27 gennaio 2016, n. prot. 532) e la documentazione allegata;

vista, in particolare, la comunicazione dell'ente in ordine all'approvazione della deliberazione di G.M. n. 11 del 21 gennaio 2016 avente ad oggetto: *"Piano di riequilibrio Finanziario Pluriennale approvato con deliberazione di C.C. n. 83 del 14/6/2015 - Rimodulazione ai sensi delle linee di indirizzo definite dalla Corte dei conti Sezione delle autonomie n. 4/2015 adunanza del 17 febbraio"*

uditi per l'ente il Sindaco, dott. Rosario Manganello, e la responsabile dei servizi finanziari, dott.ssa Carmela Russello, giusta delega in atti, nonché il legale dell'ente, avv. Ribaudò, intervenuto in adunanza;

udito il magistrato relatore, dott. Gioacchino Alessandro.

PREMESSO

Con deliberazione consiliare n. 18 del 17 marzo 2015, immediatamente esecutiva, il Comune di Favara, alla luce degli esiti dei controlli finanziari di questa Sezione ed in ottemperanza all'obbligo di apprestare adeguate misure correttive, ha attivato la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243-bis del TUEL.

Con successiva deliberazione consiliare n. 83 del 14 giugno 2015, entro il termine previsto dall'art. 243-bis, comma 5, del TUEL, l'amministrazione ha approvato il Piano di riequilibrio pluriennale, di durata decennale, con decorrenza dall'anno 2015.

Con nota prot. C.d.c. n. 11087 del 29 dicembre 2015, la Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali ha trasmesso a questa Sezione, all'esito dell'istruttoria di competenza, la relazione conclusiva sul piano di riequilibrio finanziario del Comune di Favara (AG).

La relazione è articolata in due sezioni, una relativa ai fattori e alle cause dello squilibrio ed una alle misure di risanamento, precedute dall'analisi di taluni aspetti preliminari (tempistica, verifica dell'approvazione dell'ultimo rendiconto e del bilancio di previsione, parere dell'organo di revisione), e si conclude con un paragrafo concernente le seguenti considerazioni: *"Si ritiene che il Piano del comune di Favara non sia del tutto in linea con i contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento e alle indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti. Sulle criticità riscontrate ci si è già espressi nel corpo della Relazione. Si propone che la presente relazione sia trasmessa dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali alla Direzione centrale della finanza locale, per il successivo inoltrare alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti"*.

La Sezione è stata, pertanto, convocata per l'odierna adunanza pubblica, in contraddittorio con l'ente, per esprimere il giudizio di congruità del Piano di riequilibrio ai sensi dell'art. 243 quater, comma 3, del TUEL.

A. IL PIANO SOTTOPOSTO AL GIUDIZIO DELLA SEZIONE ALL'ESITO DELL'ISTRUTTORIA MINISTERIALE.

La relazione di deferimento del magistrato istruttore, trasmessa all'ente unitamente all'ordinanza di convocazione, fornisce in uno con la ricostruzione del quadro istruttorio le considerazioni di seguito riportate.

1.PRECEDENTI PRONUNCE DELLA SEZIONE ED ITER DEL PIANO

In via preliminare, occorre richiamare, sia pure sinteticamente e fermo restando il rinvio integrale alle allegate deliberazioni, i contenuti delle pronunce di accertamento adottate dalla Sezione negli ultimi anni in relazione ai controlli finanziari sui documenti contabili dell'ente, e la situazione riscontrata da questa Corte al momento dell'accesso da parte dell'ente alla procedura di riequilibrio pluriennale. Pronunce che l'ente medesimo pone a fondamento della procedura di risanamento.

Nei giudizi relativi agli esercizi 2011 e 2012 ai sensi dell'art.1, comma 166, della legge n.266/2005, e da ultimo in relazione al rendiconto dell'esercizio 2013, la Sezione ha individuato numerose e pervasive situazioni di squilibrio strutturale nonché gravi profili di criticità o irregolarità ed ha, conseguentemente, disposto l'adozione delle misure correttive necessarie per rimuovere le stesse e ripristinare gli equilibri e la sana gestione.

In particolare, l'attività di controllo finanziario espletate dalla Sezione negli ultimi esercizi è stata segnatamente accompagnata dalla contestuale verifica circa l'adozione di appropriate misure correttive da parte dell'ente in ottemperanza alle stesse. Al riguardo, come si evince dalle deliberazioni allegate - che prendono in esame i documenti di bilancio dal 2010 al 2013 - la Sezione di controllo ha accertato il persistere di elementi suscettibili di pregiudicare i futuri equilibri di bilancio del Comune di Favara e l'insufficienza delle misure intraprese dall'ente; da ultimo, la Sezione ha anche disposto quale misura interdittiva, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3,

del T.U.E.L., l'applicazione del divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge, fintantoché l'ente non avrà provveduto a coprire il disavanzo ed a finanziare i debiti fuori bilancio.

Per comodità espositiva, di seguito si riportano solo i rilievi afferenti l'ultimo controllo effettuato sul rendiconto 2013 (deliberazione n. 171/2014/PRSP) in continuità con quanto accertato nei precedenti controlli:

1. Il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2013 (09/09/2014) e dei documenti contabili (bilancio di previsione, atti di salvaguardia degli equilibri, ecc.) rispetto ai termini di legge associato ad un carente monitoraggio della gestione e dei relativi equilibri durante l'esercizio provvisorio (protrattosi per undici mesi).
2. Una significativa e strutturale crisi di liquidità denunciata dal costante ricorso ad anticipazione di tesoreria (per 365 giorni l'anno) non ricostituite al termine dell'esercizio per tutto il triennio 2011/2013 (anno 2011: € 1.927.104,74, con interessi passivi pari a € 83.229,70; anno 2012: € 614.814,34, con interessi passivi pari a € 131.731,00; anno 2013: € 3.615.708,91 con interessi passivi pari a € 215.783,00); il ricorso alle anticipazioni persiste anche nel successivo esercizio 2014, determinando un ulteriore incremento delle somme non rimborsate a fine esercizio pari a € 5.526.708,91 (comprehensive dell'anticipazione non estinta al 31.12.2013, come risulta dal verbale sul controllo degli equilibri finanziari del IV trimestre 2014). Il fenomeno si collega a una scarsa velocità di riscossione dei residui attivi, risultati insussistenti, alla generale precarietà degli equilibri di bilancio derivante dalla sovrastima delle entrate e dalla sottostima delle previsioni di spesa (con conseguente aumento dei debiti fuori bilancio e dei pignoramenti) nonché alla sostanziale non attendibilità del risultato di amministrazione dei rendiconti. La crisi strutturale di liquidità è denunciata, altresì, dall'allungamento dei tempi di pagamento delle obbligazioni e dallo sfioramento del parametro relativo alla produzione di residui passivi pari a 44,72% (soglia 40), nonché dalla segnalazione della presenza di determinazioni dirigenziali di liquidazione giacenti presso il servizio di ragioneria e non ancora pagate per carenze di liquidità. La gravità di tale situazione è stata oggetto di accertamento già nel precedente controllo.
3. La discordanza tra il saldo del conto del tesoriere ed il saldo del conto anticipazione (conto corrente n.39.611/14), il primo di 3.615.708,91 ed il secondo di 3.773.708,30. La differenza di euro 157.999,39 è ascrivibile al disallineamento rilevato nell'esercizio precedente e tuttora in fase di verifica da parte del tesoriere.
4. Uno squilibrio di parte corrente associato a un generale scostamento tra previsioni definitive e impegni/accertamenti; al riguardo, anche l'esercizio successivo espone un consistente differenziale negativo pari a € 932.534,03 derivante da un notevole scostamento degli accertamenti del titolo I rispetto agli stanziamenti in entrata.
5. Un disavanzo di amministrazione di euro 551.748,10 che ascende ad euro 3.197.957,05 con l'aggiunta dei fondi da accantonare per il finanziamento della svalutazione dei residui attivi (ex D.L.95/2012) e per i ruoli iscritti nel 2012 non contabilizzati negli anni precedenti complessivamente pari a euro 2.646.208,95. Il disavanzo discende in gran parte dal riaccertamento dei residui attivi e passivi, frutto dell'applicazione di uno dei provvedimenti correttivi, con il quale sono stati stralciati euro 7.143.475,89 di crediti ed

euro 1.652.711,37 di debiti con un saldo negativo di -5.490.764,52 euro; ciò che dimostra l'inattendibilità delle poste precedentemente iscritte e mantenute in bilancio.

6. L'impropria contabilizzazione nella voce "servizi conto terzi" di poste non riconducibili a tale tipologia (liquidazione riparazione automezzi, lavori consolidamento via De Gasperi, realizzazione e gestione impianto gas metano, ecc.), con alterazione degli equilibri di bilancio e influenze negative sul raggiungimento del risultato del Patto di stabilità. Emerge poi l'eliminazione di residui attivi del titolo VI non compensativi di residui passivi del titolo IV (per € 37.516,55) giustificata dallo sfasamento temporale tra le fasi di pagamento (avvenuta in precedenti esercizi) e di incasso (ancora non verificato) sui servizi conto terzi.
7. In relazione alla gestione dei residui:
 - la mancanza di idonee motivazioni in relazione al mantenimento e alla cancellazione dei residui;
 - la sussistenza di una quantità di residui attivi vetusti di parte corrente nonostante la cancellazione di oltre 7 milioni di crediti inesigibili. In particolare, permangono residui attivi di entrate correnti, del titolo I e III, iscritti a ruolo ante-2009, scarsamente movimentati (a fine esercizio pari a € 2.753.535,00 movimentati in misura inferiore al 2% rispetto all'ammontare di inizio esercizio);
 - la carenza di attività di recupero dell'evasione tributaria (nonostante le misure correttive approvate dal consiglio comunale il 4/1/2013 e il 18/2/2014 in conseguenza delle pronunce della Corte dei Conti sui rendiconti 2011 e 2012) e la scarsa movimentazione dei residui antecedenti il 2012 relativi alla TARSU (indice di riscossione del 14,4% con il mantenimento di 5,2 milioni di residui al 31.12.2013 rispetto ai 6,4 milioni di inizio esercizio);
 - l'eliminazione di residui passivi del Titolo II per l'ammontare di euro 109.017,30 non è confluita nei fondi vincolati per investimenti, già segnalata dall'organo di revisione in sede di relazione sullo schema di rendiconto 2013.
8. Il perdurante inadempimento da parte dell'Ente, rispetto ai parametri di deficitarietà di cui al D.M. 18/02/2013 n. 2, 4, 5, e 9 pur essendo emerse le medesime criticità in sede di controllo sul consuntivo 2012, con specifica pronuncia delibera n. 84/2014; in particolare:
 - volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, del 63,54% rispetto agli accertamenti delle entrate medesime, (soglia 42%);
 - elevati residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 44,72% (soglia 40%), degli impegni del medesimo titolo della spesa corrente;
 - esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5% delle spese correnti;
 - elevata esistenza di anticipazioni di tesoreria non rimborsate pari a 12,55% (soglia 5%) rispetto alle entrate correnti;
9. relativamente ai debiti fuori bilancio:
 - il proliferare di debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2013 pari ad euro 855.456,00 e la presenza di pignoramenti di somme di denaro presso il tesoriere per un ammontare, nel 2013, di € 862.711,00;

- la sussistenza di debiti in attesa di riconoscimento al 31.12.2013 per 1.637.716,00 euro (di cui € 1.160.569,00 di parte corrente ed € 534.560,00 di parte capitale) e rimasti ancora da riconoscere al 31.12.2014 (cfr. allegato 2 alla risposta istruttoria);
 - l'emergere di un ulteriore debito di circa 900.000,00 euro nel 2014 (cfr. verbale sul controllo degli equilibri finanziari da parte del responsabile dei servizi finanziari n. 1/2015), oltre a debiti riconosciuti per oltre 90 mila euro;
 - il mancato riscontro della richiesta istruttoria di relazionare in ordine allo stato del contenzioso e delle possibili passività potenziali;
 - il superamento sia nel 2013 (con percentuali di incidenza pari al 2,9% delle entrate correnti) che nel 2012 (4,5 %) della soglia prevista quale parametro di deficitarietà strutturale per i debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio (1% da reiterarsi nel triennio);
 - la mancata adozione del provvedimento e di idonee misure ai sensi dell'art.9 della legge n. 102/2009 atti a garantire procedure di spesa e di allocazione delle risorse ai fini del tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti e l'inadempimento alla stesura del rapporto annuale sul risultato delle analisi inerenti le predette misure organizzative.
10. in ordine all'effettivo rispetto dell'art. 6, comma 4, del D.L. 95/2012, si segnala la mancata attivazione di procedure per la tempestiva acquisizione dagli organismi partecipati delle informazioni contabili necessarie alla valutazione dell'attività svolta degli stessi e delle possibili refluenze sugli equilibri dell'ente nonché l'assenza di concrete misure correttive nonostante la criticità sia stata accertata negli esercizi precedenti. Non si evince una chiara ricostruzione dei rapporti con la società d'ambito per il servizio rifiuti, partecipata dall'ente con una quota di oltre il 14% (l'art. 6, comma 4, citato impone che la predetta nota di conciliazione sia asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzi analiticamente eventuali discordanze e ne fornisca la motivazione; quindi che l'ente adotti senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie). Emerge, in particolare, una differenza tra la posizione finanziaria netta riferita dal liquidatore della società GESA AG2 S.p.A. in liquidazione all'ente alla data del 31.12.2012 pari a 11.378.012,00 euro e l'ammontare del piano di rientro sottoscritto dall'ente medesimo pari a 7.765.327,78 euro. Dai dati di bilancio del Comune risultano debiti residui delle annualità 2012 e 2013 di 4,1 milioni di euro; l'intera esposizione debitoria per il servizio "Raccolta e smaltimento rifiuti" deve tenere conto del trasferimento delle nuove quote di erogazione dalla Regione Siciliana sul piano di rientro dei debiti di oltre 4,9 milioni di euro.
11. La mancata redazione di un inventario generale dei beni immobili con l'indicazione dei valori e dei criteri utilizzati finalizzato alla razionale gestione ed alla valorizzazione del patrimonio dell'Ente.
12. L'inottemperanza dell'ente all'obbligo di adottare provvedimenti ed azioni correttive rispetto alla pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL di questa Sezione (deliberazione n. 84/2014/PRSP). Su tali misure correttive - così come sugli effetti prodotti da quelle adottate a seguito delle pronunce specifiche sui precedenti controlli finanziari - l'organo di revisione non è stato in grado di riferire atteso il mancato riscontro

interno delle richieste (n. 83 del 09/07/2014 e 104 del 23/12/2014); tuttavia, il Collegio, nella relazione sul rendiconto 2013, non ha segnalato gravi anomalie gestionali e/o contabili così come previsto dall'art. 239 del TUEL. Pur in mancanza di un espresso riscontro sul punto, le iniziative di fatto portate avanti dall'ente sulla scorta di quelle già considerate dalla Sezione nel precedente controllo (in ordine alla problematica dei residui, dei debiti fuori bilancio, della situazione debitoria con l'ATO oggetto di piano di rientro decennale, ecc.) sono, allo stato, tutt'altro che risolutive ma appaiono meramente confermate (si pensi al disavanzo emerso a seguito dell'azione di riaccertamento dei residui da tempo sollecitata dalla Sezione, peraltro ancora inadeguata a garantire gli equilibri di bilancio, al progressivo peggioramento degli equilibri di cassa, alla preoccupante situazione debitoria e agli ulteriori profili di criticità sopra riportati che si pongono in continuità con quanto segnalato nei precedenti controlli) del persistere di una situazione di grave precarietà, il cui risanamento richiede, come già sollecitato dalla Sezione, un appropriato ed improcrastinabile intervento strutturale.

In effetti, muovendo da quest'ultimo rilievo, la condizione di potenziale pregiudizio dei futuri equilibri di bilancio è stata rilevata dalla Sezione, limitando l'analisi agli ultimi esercizi, quanto meno già in sede di monitoraggio sul rendiconto 2011.

La pronuncia di accertamento relativa al rendiconto 2011 (n. 260/2013/PRSP) trasmessa in data 25 settembre 2013 è stata riscontrata dal Consiglio comunale con la deliberazione n. 169 del 19 dicembre 2013. Al riguardo veniva formulata la proposta di deliberazione di Consiglio Comunale avente per oggetto: *"Presca d'atto pronuncia della Corte dei Conti Sez. Regionale di controllo per la Sicilia ai sensi dell'art. 1 c.168 Legge 23 dicembre 2005 n. 266 (Legge finanziaria 2006) - Rendiconto 2011 - Misure Correttive"*, poi approvata con deliberazione del C.C. n. 10 del 18 febbraio 2014, pubblicata in data 12 marzo 2014. La non tempestività dell'adozione dei provvedimenti correttivi da parte dell'Ente è ricondotta da questi alle richieste di chiarimenti da parte dell'organo consiliare in ordine alle misure correttive riguardanti la costituzione del Fondo per le politiche di sviluppo delle risorse umane e per la produttività per il biennio 2013 e 2014. In ottemperanza a quanto disposto dalla Sezione, al fine di preservare gli equilibri di bilancio e il rispetto dei principi di sana gestione finanziaria durante l'esercizio provvisorio, è stato adottato lo strumento della gestione provvisoria, disciplinato dall'articolo 163, comma 2, del TUEL nel testo all'epoca vigente. Pertanto, con nota di prot. n.00735 del 20/01/2014 il Responsabile del Servizio Finanziario ha invitato tutti i Responsabili di P.O. a non ricorrere all'utilizzo degli stanziamenti di spesa dell'anno precedente, seppure per dodicesimi, in quanto inadeguati a garantire il pareggio effettivo di bilancio ed al riguardo ha disposto che, in assenza di bilancio e di strumenti di programmazione finanziaria per l'anno 2014, il visto di copertura finanziaria e il parere di regolarità contabile è limitato agli atti amministrativi connessi all'assolvimento delle obbligazioni già assunte, alle obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi, agli obblighi speciali tassativamente regolati dalla legge, al pagamento delle spese di personale, di residui passivi, di rate di mutuo, di canoni, imposte

A seguito della documentazione pervenuta, questa Sezione rileva che i provvedimenti correttivi adottati non risultavano sufficienti a superare compiutamente le criticità rilevate e che risultavano permanere i motivi di preoccupazione relativi agli squilibri strutturali di bilancio già accertati, nonostante le articolate iniziative intraprese dall'ente in ordine alla problematica dei residui (stralciati nel 2012 oltre 4,3 milioni di euro di residui inesigibili), dei debiti fuori bilancio,

alla situazione debitoria con l'ATO (oggetto di piano di rientro decennale), al miglioramento della riscossione dei tributi (attraverso il recupero delle banche dati detenute dal concessionario della riscossione dopo un lungo contenzioso) ancora in itinere e da potenziare relativamente all'IMU 2012 e al recupero degli oneri di urbanizzazione, a un più corretto utilizzo dei servizi conto terzi, alla previsione di misure di contenimento della spesa del personale.

Con la successiva deliberazione n. 84/2014/PRSP, adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei Conti per la Regione siciliana nell'adunanza del 15 maggio 2014, si accertava la persistenza dei fattori di criticità relativamente al consuntivo 2013 e l'insufficienza delle misure solo parzialmente intraprese dall'Ente. In particolare viene evidenziato come le misure correttive necessitino di compiuta attuazione e di un attento monitoraggio con riferimento alla salvaguardia degli equilibri di bilancio complessivi e di cassa; si segnalano come preoccupanti le tensioni di liquidità, la consistenza dei debiti fuori bilancio e la problematica dei residui attivi. Si disponeva, pertanto, l'adozione di idonee misure correttive.

In data 11 febbraio 2015 il Responsabile del Servizio Finanziario, con nota prot. n. 6122, segnala una situazione di criticità finanziaria ai sensi dell'articolo 153, comma 6, del TUEL. Quindi, in data 5 marzo 2015 la Giunta comunale adotta la deliberazione n. 22 con cui propone al Consiglio Comunale di prendere atto della deliberazione 84/2014/PRSP della Corte dei Conti e di aderire alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243 bis del TUEL.

Il 17 marzo 2015, prot.n. 11775, il Collegio dei revisori dei conti deposita il parere n. 118/2015 sulla proposta di consiglio relativa all'adesione all'articolo 243 bis del TUEL e in pari data il Consiglio Comunale adotta la deliberazione n. 18 con oggetto: "Ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243 - bis del TUEL", dichiarandola immediata esecutività.

2. ADEMPIMENTI PROPEDEUTICI: APPROVAZIONE DEI DOCUMENTI CONTABILI AGGIORNATI E COERENZA DEL PIANO CON GLI EFFETTI DEL PROCESSO DI ARMONIZZAZIONE.

La necessità di avere come base di riferimento per l'approvazione del Piano di riequilibrio una situazione attuale e confermata in documenti ufficiali rende indispensabile la propedeutica approvazione del Rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2014 (*cfr.* l'orientamento della giurisprudenza contabile di cui alle deliberazioni della Sezione delle Autonomie *infra* richiamate). Inoltre, essendo necessaria l'ufficialità delle previsioni pluriennali è essenziale l'approvazione del bilancio di previsione per gli anni 2015/2017.

Consuntivo 2014

Al riguardo, dall'istruttoria emerge che la Giunta Municipale ha approvato lo schema di rendiconto ed i relativi allegati con deliberazione n. 48 del 25 maggio 2015, ossia dopo l'approvazione del Piano di riequilibrio, il cui anno iniziale di riferimento è fissato proprio al 2015. Dalla documentazione prodotta si evince che l'Ente, alla data 27 agosto 2015, aveva iscritto la proposta di deliberazione del rendiconto della gestione relativo al 2014 nell'ordine del giorno del Consiglio comunale del 28 agosto 2015. Con deliberazione di quest'organo n. 149 del 26 settembre 2015 è stato, quindi, approvato il documento consuntivo.

In pari data la G.M. con delibera n. 95 ha provveduto al riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015 ai sensi dell'art. 3, comma 7, del D.Lgs. 118/2011 come modificato dal D.Lgs. n. 124/2014.

Bilancio 2015

Dall'istruttoria ministeriale emerge che con nota del 06 novembre 2015 l'Ente ha comunicato di aver predisposto la proposta per l'approvazione degli schemi del bilancio di previsione per l'esercizio finanziario 2015 ed il bilancio pluriennale per il periodo 2015/2017, nonché la proposta per le modalità di ripiano del disavanzo straordinario di amministrazione in 30 anni, a carico dei bilanci degli esercizi 2015-2044.

Alla data di conclusione dell'istruttoria ministeriale permane la mancata approvazione del bilancio di previsione 2015 e relativi allegati, per asserite problematiche derivanti dall'applicazione delle disposizioni del D.Lgs. n. 118/2011.

Il disavanzo di amministrazione straordinario determinato ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. 118/2011 con deliberazione di G.M. n. 149 del 26/9/2015 (contestuale all'approvazione del rendiconto 2014 da parte dell'organo consiliare) è risultato pari a 14.529 migliaia di euro, a cui occorre aggiungere il disavanzo risultante dal rendiconto 2014.

La commissione ministeriale conclude, pertanto, nel senso che per effetto del disavanzo straordinario di amministrazione rilevato dal riferito riaccertamento **sarà necessario provvedere con successiva deliberazione di Consiglio Comunale, dopo l'approvazione definitiva del bilancio di previsione 2015-2017, alla rimodulazione del Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale** approvato con la deliberazione di C.C. n. 83 del 14/06/2015, **per rendere coerenti nel decennio le previsioni del Piano di riequilibrio con le diverse risultanze contabili derivanti dall'applicazione dei principi dell'armonizzazione contabile.**

Appare evidente come tale aspetto assuma una rilevanza decisiva ai fini della valutazione del Piano di riequilibrio.

Ed invero, secondo le Linee Guida approvate con deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 16/2012/INPR, *"presupposto necessario per accedere alla procedura di riequilibrio è la regolare approvazione del bilancio di previsione e dell'ultimo rendiconto nei termini di legge; ciò in quanto è necessario che le successive proiezioni abbiano come punto iniziale di riferimento una situazione consacrata in documenti ufficiali" e perché "è utile disporre della rappresentazione certa e veritiera di partenza, al fine di valutare la sostenibilità del piano"*.

"Al riguardo - sempre secondo la richiamata deliberazione - deve essere anche rilevato che l'avvio della procedura non comporta la sospensione dei termini per la presentazione dei documenti contabili; infatti a differenza di quanto previsto nel caso di dissesto dall'art. 248 del TUEL non si rinviene una norma espressa in tal senso".

Come precisato nella successiva delibera di orientamento della medesima Sezione n. 22/2013/QMIG, la tempestiva approvazione dei documenti contabili *non* costituisce *"condizione legale di ammissibilità del piano"*, ma può rappresentare un elemento di valutazione per il successivo giudizio sul piano medesimo, con particolare riferimento all'idoneità dello stesso ai fini della verifica della congruenza per assicurare il riequilibrio dell'ente.

Con la deliberazione n. 4/2015/INPR la Sezione delle Autonomie, in occasione dell'entrata in vigore delle disposizioni volte all'armonizzazione degli ordinamenti contabili degli enti territoriali, nel fornire indicazioni di principio ed operative su taluni profili di particolare rilevanza, ha affrontato, segnatamente, la problematica della refluenza degli esiti del passaggio al nuovo sistema contabile armonizzato sul Piano di riequilibrio (cfr. par. 10 della deliberazione citata):

“...l’attuazione in corso di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis del TUEL deve essere coordinata con le attività propedeutiche all’introduzione della contabilità armonizzata che, in ogni caso, devono essere tempestivamente e regolarmente eseguite.

Gli effetti che in questa fase del processo di armonizzazione vengono in evidenza sono:

- a) l’eventuale ripiano del maggior disavanzo di amministrazione determinato dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità;
- b) la costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità;
- c) la costituzione del Fondo pluriennale vincolato.

Al verificarsi di tali evenienze, per gli enti che stanno attuando un piano di riequilibrio, potrebbe manifestarsi l’esigenza di aggiornare le previsioni del piano.

Poiché gli eventuali effetti peggiorativi dei risultati della gestione sono da ricondursi ad adempimenti obbligatori per legge, pur se il legislatore non si è dato carico di coordinare la normativa sui piani di riequilibrio con le novità in discorso, si deve ipotizzare, in via interpretativa, che sia consentito all’ente interessato di rimodulare il piano già approvato anche al di fuori della casistica tipizzata.

Al riguardo deve, innanzitutto, osservarsi che l’eventuale maggiore disavanzo di amministrazione che emerge a seguito delle preliminari attività di armonizzazione dei bilanci è riconducibile, per una rilevante parte, all’operazione di cancellazione dei residui che non sottendono un’obbligazione giuridicamente perfezionata. I relativi effetti, teoricamente sono già incorporati nelle previsioni del piano pluriennale di riequilibrio, costituendo obbligo precipuo dell’ente ai sensi dell’art. 243-bis, comma 8, lett. e) TUEL. In secondo luogo, altro elemento potenzialmente costitutivo del disavanzo è l’accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità iscritto nel bilancio di previsione a partire dal 2015. Tale fattore dovrebbe rilevare solo nella misura eccedente quella, teoricamente, già iscritta al Fondo svalutazione crediti che, dall’esercizio 2012, doveva essere iscritto in bilancio ai sensi dell’art. 6, comma 17, d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (disposizione, ora, abrogata dall’art. 77, comma 1, lett. e) del d.lgs. n.118/2011). Solo entro questi limiti il nuovo fondo costituirebbe una posta contabile incidente sul percorso di riequilibrio. Il Fondo pluriennale vincolato influenza, invece, essenzialmente la rappresentazione contabile, nel tempo, dell’attività programmatica, per cui solo in funzione di tale esigenza dovrebbe essere ricompreso nel piano in corso di attuazione.

Ciò premesso, va detto che per gli enti in piano di riequilibrio, le suddette evidenze contabili, nei termini appena illustrati, devono trovare rappresentazione nel piano”.

Alla luce delle considerazioni sopra richiamate e degli indirizzi della Sezione delle Autonomie, deve osservarsi come allo stato degli atti il Piano di riequilibrio sottoposto all’esame della Sezione, come elaborato dall’ente e come esitato dalla Commissione ministeriale in via istruttoria, è privo del necessario aggiornamento ed allineamento alla situazione contabile conseguente al passaggio all’armonizzazione contabile.

La stessa commissione che ha condotto l’istruttoria nell’auspicare la “rimodulazione” del Piano di riequilibrio (nei limiti della richiamata deliberazione della Sezione delle Autonomie), si rende conto di consegnare al giudizio di questa Corte un documento privo dei presupposti di attualità e di conformità a dati aggiornati, non potendo tuttavia disporre all’atto della chiusura di elementi ulteriori.

Nel caso di specie, l’ente in sede istruttoria ha espressamente evidenziato come il disavanzo di amministrazione al 1.1.2015 sia profondamente differente dal risultato rappresentato al 31.12.2014 posto a fondamento del Piano di riequilibrio mentre, per quanto riguarda il Fondo crediti dubbia esigibilità, l’ente non è stato in grado di quantificarne l’ammontare (cfr. infra risposta 7 alle richieste istruttorie della Commissione ministeriale incaricata dell’istruttoria),

rinviano ad adempimenti da svolgere (approvazione del bilancio di previsione) che, invece, avrebbero dovuto essere tempestivamente espletati proprio in ragione della condizione particolare dell'ente.

È evidente come in siffatta situazione non possa supplirsi attraverso l'acquisizione *in limine* di ulteriori elementi cognitivi e di giudizio (deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013, secondo cui la Sezione "se, ai fini della formulazione del giudizio conclusivo sul piano di riequilibrio, dovesse ravvisare anche alla luce dei criteri e dei parametri delle Linee-guida ex art. 243-quater del TUEL, la necessità di approfondimenti cognitivi necessari a rendere esplicito e chiaro il valore della congruenza, ai fini del riequilibrio, delle misure riportate nel piano, in ciò non può ritenersi pregiudicata dalle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale della commissione, disponendo degli ordinari poteri cognitivi ed istruttori propri"), atteso che non si tratta (soltanto) di compensare carenze informative del documento presentato dall'ente o dell'istruttoria ministeriale bensì di emendare, rimodulare o riformulare il piano medesimo affinché le misure di risanamento, la cui individuazione ed articolazione non può che essere prerogativa dell'ente, siano attualizzate e adeguate al rinnovato quadro finanziario con la finalità di rendere sostenibile e congruo il Piano rispetto al nuovo fabbisogno.

3. PRESENZA DEL PARERE DELL'ORGANO DI REVISIONE

In sede istruttoria è stato acquisito il parere dell'Organo di revisione, del 13 giugno 2015, che si esprime nei seguenti termini e valutazioni: *"in relazione alla determinazione della massa passiva, indicata in € 11.525.013,90, si rappresenta che la stessa, in mancanza dell'approvazione del rendiconto 2014, è priva del requisito di attendibilità e certezza; in relazione ai mezzi di copertura, si significa che gli stessi, sebbene individuati per un ammontare addirittura superiore al necessario, non rivestono il carattere dell'attendibilità e certezza, essendo gli stessi subordinati all'approvazione degli atti amministrativi propedeutici stimati secondo una visione ottimistica. Pertanto, alla luce delle superiori considerazioni, osservazioni e rilievi il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, così come predisposto, **risulta non idoneo a garantire il raggiungimento dell'equilibrio.**"*

4. I CONTENUTI DEL PIANO DI RIEQUILIBRIO IN SINTESI.

Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale presentato dal comune di Favara prevede una durata decennale (2015-2024) e, come anticipato, prescinde per il risanamento dall'accesso al fondo di rotazione.

Lo schema del piano riproduce sostanzialmente le indicazioni contenute nelle linee guida della Sezione Autonomie descrivendo, nella prima parte, i fattori e le cause di squilibrio che hanno originato i presupposti per l'accesso alla procedura mentre, nella seconda parte, vengono descritti gli interventi e le singole azioni attraverso i quali si ritiene possibile assicurare il risanamento finanziario dell'ente.

Il disavanzo complessivo da ripianare è calcolato in 11.525 migliaia di euro ma non tiene conto degli esiti del passaggio alla contabilità armonizzata.

Di esso 3.987 migliaia di euro quale disavanzo di amministrazione come determinato precedentemente al riaccertamento straordinario di cui alla deliberazione di G.M. del settembre 2015, derivante dalla sommatoria di -1.344 per risultato negativo e 2.643 quale fondo svalutazione crediti, come si evince dalla tabella inserita nel Piano e sotto riportata.

Descrizione	Riferimenti	Importo	Note
Fondo svalutazione crediti	Art. 6, comma 17, DL 95/2012	478.097,45	Residui 2008 e precedenti
Fondo svalutazione crediti ordinario su ruoli non contabilizzati	Deliberazione di C.C. n. 70 del 30/11/2012, di istituzione nel bilancio di previsione anno 2012 e conseguente vincolo nell'avanzo di amministrazione 2012	2.165.247,69	Residui 2012 ruoli non contabilizzati
TOTALE FONDI VINCOLATI		2.643.345,14	

Ad esso si aggiungono 2.586 migliaia di euro per debiti fuori bilancio da riconoscere (1.080 per sentenze esecutive e 1.505 per acquisizione di beni e servizi) e 4.951 per debiti potenziali.

Articolo 194 T.U.E.L:	Esercizio 2013 debiti fuori bilancio da ripianare	Esercizio 2014 debiti fuori bilancio da ripianare	Esercizio 2015 debiti fuori bilancio da ripianare
- lettera a) - sentenze esecutive	0,00	0,00	1.080.498,82
- lettera b) - copertura disavanzi	0,00	0,00	
- lettera c) - ricapitalizzazioni	0,00	0,00	
- lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza	0,00	0,00	
- lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa	0,00	0,00	1.505.899,35
Totale	0,00	0,00	2.586.398,17

L'ente ipotizza il ripiano del disavanzo in dieci anni (entro il 2023) e quello dei debiti in cinque (entro il 2019) mentre in relazione alle passività potenziali è stato utilizzato l'accantonamento in apposito fondo rischi.

DETTAGLIO DEBITI RIPIANATI						
	2015	2016	2017	2018	2019	Totale
Procedimento Comune di Siculiana c/Comune di Favara	0	€ 74.886,70	€ 178.825,71	€ 174.366,29	€ 169.906,87	€ 597.985,57
Sentenza 615 del 17/01/2015 Prop. Transattiva Prot. n. 21725 del 26/05/2015	€ 84.134,59	€ 84.134,59	€ 84.134,59	€ 84.134,59	€ 84.134,59	€ 420.672,95
Rette ricovero disabili psichici e anziani ricoverati	€ 100.000,00					€ 100.000,00
Contratto d'appalto n. 25445 del 08/01/2001 revisione prezzi - Proposta transattiva Prot. n. 21682 del 25/05/2015		€ 88.893,75	€ 85.000,00			€ 173.893,75
Sentenza 823/2013 - Proposta transattiva Prot. 21678 del 25/05/2015		€ 26.275,26	€ 20.000,00	€ 15.362,97		€ 61.638,23
Contratto 25745 del 05/11/2004 - Proposta transattiva Prot. n. 21686 del 25/05/2015		€ 8.918,57	€ 8.000,00	€ 8.000,00		€ 24.918,57
Lavori somma urgenza cortile Bono O.S. n. 13 /2014 - Proposta transattiva ripiano Prot. n. 21686 del 25/05/2015		€ 11.570,72	€ 10.000,00			€ 21.570,72
Transazione debiti utenze elettriche	€ 100.000,00	€ 337.984,59	€ 337.984,59	€ 337.984,59		€ 1.113.953,77
Progetto E-Democracy	€ 3.514,50					€ 3.514,50
Ditta H.C. s.r.l.	€ 2.618,91					€ 2.618,91
Ditta Salamone Vincenzo noleggio e manutenzione fotoriproduttori	€ 1.653,37					€ 1.653,37
Spese legali a favore degli avvocati Illenia e Daniele Vitello	€ 202,07					€ 202,07
Debiti fuori Bilancio dipendenti comunali appartenenti al corpo di Polizia Municipale segnalati con nota Prot. 19170 del 07/05/2015	€ 12.552,09					€ 12.552,09
Competenze tecniche studio agricolo e forestale Dott. Calogero Carlino			€ 24.374,49			€ 24.374,49
Competenze tecniche professionali Antonio Alba			€ 8.260,94			€ 8.260,94
Competenze tecniche professionali Marotta			€ 8.260,94			€ 8.260,94
Competenze tecniche professionali Prof. Leone, consulente Piano Regolatore			€ 10.327,30			€ 10.324,73
	€ 304.675,53	€ 632.664,18	€ 775.168,56	€ 619.848,44	€ 254.041,46	€ 2.586.398,17

La Commissione ministeriale evidenzia come la descritta traiettoria di rientro non sia in linea con le Linee guida emanate dalla Corte dei conti, atteso che sono posticipati agli esercizi più lontani le quote di ripiano più cospicue.

Per quanto riguarda le misure di risanamento, l'ente ipotizza di conseguire risorse per oltre 16 milioni di euro nel decennio (cfr. prospetti riepilogativi alle pagine 77 e 78 del Piano), quindi in misura superiore al fabbisogno prima rilevato, attraverso l'attuazione delle 20 misure previste nel Piano (cfr. *infra* in riferimento alla seconda parte del Piano). In particolare, le misure più rilevanti appaiono quella relativa all'Imu agricola (358 mila euro annui, pari a circa 3,5 milioni di euro nel decennio), quella relativa alla riduzione dei costi per servizi e, segnatamente, per le utenze elettriche (3,5 milioni di euro complessivi, corrispondenti a circa 379 mila euro annui dal 2016 al 2024), per le utenze telefoniche (1,4 milioni) e per la manutenzione della pubblica illuminazione (1,2 milioni di euro, determinati da previsioni di riduzione annue pari a 200.000 mila euro dal 2019 al 2024).

Di seguito si riporta la tabella inserita nel Piano e relativa ai risparmi di spesa previsti.

	Esercizio n*	Bilancio Esercizio n+1	Bilancio Esercizio n+2	Bilancio Esercizio n+3	Bilancio Esercizio n+4	Bilancio Esercizio n+5	Bilancio Esercizio n+6	Bilancio Esercizio n+7	Bilancio Esercizio n+8	Bilancio Esercizio n+9	Totale periodo
Titolo 1 -Spese correnti	25.555.316,22	25.358.947,81	23.921.127,71	23.360.282,55	23.152.626,05	23.146.362,04	23.139.806,47	23.132.945,70	23.125.765,53	23.118.251,08	190.753.373,61
Variazione assoluta della spesa corrente rispetto all'anno base (n) relativo all'ultimo rendiconto approvato		-196.368,41	-1.634.188,51	-2.195.033,67	-2.402.690,17	-2.408.954,18	-2.415.509,75	-2.422.370,52	-2.429.550,69	-2.437.065,14	-18.541.731,04
Variazione % della spesa corrente rispetto all'anno base (n) relativo all'ultimo rendiconto approvato		-0,77%	-6,39%	-8,58%	-9,40%	-9,43%	-9,45%	-9,48%	-9,51%	-9,54%	-72,56%

5. I CONTENUTI DELL'ISTRUTTORIA MINISTERIALE

In ordine ai contenuti dell'istruttoria ministeriale occorre, innanzitutto, dare brevemente atto delle richieste formulate all'ente e delle risposte da quest'ultimo fornite.

La Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, con nota n. prot. 90734 del 28 luglio 2015 (acclarata al protocollo della Corte dei conti in data 29 luglio 2015 al n. prot. 5911), ha formulato richieste di elementi istruttori ex art. 243 quater, comma 2, del TUEL. Essa si sostanzava nella richiesta dei seguenti documenti o elementi conoscitivi:

1. I riferimenti delle delibere di approvazione del rendiconto 2014 e del bilancio di previsione 2015;
2. La scheda sul rispetto dei parametri di deficitarietà allegata al rendiconto 2014;
3. Il parere del Collegio di revisione non allegato materialmente alla deliberazione consiliare n. 83 del 14.06.2015 di approvazione del Piano;
4. analitiche informazioni sulla revisione straordinaria dei residui, effettuata ai sensi del D. Lgs. 118/2011 e s.m.i.;
5. la determina del Responsabile del servizio afferente la quantificazione del fondo cassa al 31.12.2014;
6. Notizie in merito all'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate a specifica destinazione e verifica della loro ricostituzione;
7. Esatta quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità per l'esercizio 2015;
8. Spiegazioni sull'andamento ondivago delle entrate del Titolo II e del Titolo III;
9. L'indicazione di tutti i debiti fuori bilancio, riconosciuti e non riconosciuti e non ripianati, nonché ammontare dei debiti fuori bilancio da ripianare già riconosciuti e da riconoscere, indicati nella tabella 9.1 del Piano, le deliberazioni di riconoscimento dei debiti e le attestazioni dei responsabili dei servizi sull'esistenza o meno dei debiti fuori bilancio non riconosciuti e il consenso dei creditori al differimento del pagamento secondo le scadenze del Piano di riequilibrio e la fattibilità, in termini di cassa, dei piani di rateizzazione. In ordine al contenzioso in essere, fornire una valutazione prognostica della spesa complessiva che potrà gravare sugli esercizi futuri e la relativa copertura finanziaria prevista, richiedendo ulteriori spiegazioni sulla quantificazione delle passività potenziali non coincidente con quelle indicata dall'Organo di revisione nel verbale n. 5 del 23.06.2015;
10. La specifica e la natura dello stanziamento di € 4.500.000,00 "Altre per servizio conto terzi" nel bilancio 2015;
11. Acquisizione e attestazione dell'Organo di revisione, corredata da prospetto riepilogativo, dell'andamento del debito del triennio precedente e l'incidenza dei relativi interessi passivi sulle entrate correnti;
12. in merito alla spesa per il personale, chiarire se sono state previste future assunzioni sotto qualsiasi forma

e indichi, nel presupposto della spesa, i servizi interessati e le ripercussioni qualitative che subirebbero i medesimi. A tale proposito, l'Ente illustri le misure adottate in ordine alle criticità sollevate dall'organo di revisione; **13.** eventuali oneri sul bilancio derivanti dalla liquidazione e/o dismissione degli organismi partecipati; **14.** Trasmissione delle deliberazione di ricognizione di cui all'art. 3, commi 27 e segg. Legge n. 244/2007 e sulla ricognizione delle società controllate di cui all'art. 4, commi 1 e segg. D.L. n. 95/2012, nonché nota informativa del responsabile del servizio finanziario sui crediti e debiti reciproci (rendiconto 2014) nonché notizie in merito alla definizione del piano di razionalizzazione delle società di cui all'art. 1, comma 612, della Legge n. 190/2014; **15.** chiarimenti in merito al disavanzo di amministrazione, nonché il finanziamento dei debiti fuori bilancio, non coerentemente con quanto previsto dalla delibera della Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2012/INPR; **16.** Chiarimenti in ordine alla riscossione dell'importo di € 700.000,00 accertato nel 2014 recupero evasione tributaria; **17.** trasmissione del monitoraggio semestrale delle risultanze del Patto di stabilità 2014 con indicazioni relative alle applicazioni delle limitazioni/restrizioni/sanzioni previste in caso di sfioramento del patto.

L'ente ha risposto con nota prot. n. 35398 del 27 agosto 2015 (acclarata al protocollo della Corte dei conti in data 31 agosto 2015 al n. 6523).¹

¹ Sulle singole richieste l'ente ha riferito quanto segue:

1. La proposta di deliberazione di approvazione del Rendiconto di gestione 2014 è inserita all'ordine del giorno del Consiglio Comunale convocato per giorno 28/08/2015. In riferimento al bilancio di previsione 2015 si ricorda l'iter tortuoso che l'Ente ha dovuto seguire a causa della caos normative regionale in materia di armonizzazione contabile. Come è noto, con l'articolo 11, comma 1 della legge regionale siciliana 13 gennaio 2015 n. 3, è stata disposta, per la Regione e gli Enti locali e loro enti e organismi strumentali, l'applicazione delle disposizioni del predetto decreto legislativo a decorrere dal 1° gennaio 2015. La predetta operazione ha comportato in contemporanea con le consuete manovre di riaccertamento ordinario dei residui, estenuanti incontri con tutti i responsabili di posizione organizzativa al fine di applicare ad ogni singolo impegno di spesa ed accertamento dell'entrata, presente alla data del 1 gennaio 2015, le nuove regole contabili. Ormai in dirittura d'arrivo e prima che la giunta municipale deliberasse formalmente il riaccertamento straordinario dei residui, l'articolo 16, comma 10 della legge regionale siciliana 7 maggio 2015 n. 9 ha modificato, per gli enti locali e loro enti ed organismi strumentali, il termine del 1 gennaio 2015 disponendo l'applicazione delle disposizioni di cui al citato D.Lgs. n. 118/2011 e s.m.i. a decorrere dall'annualità 2016. Solamente in data 03/06/2015 con la circolare n. 18 (prot. N. 30484) la Regione Siciliana chiarisce che resta salva la facoltà per ciascun Ente locale di poter avviare l'applicazione della nuova disciplina contabile nell'esercizio 2015. Figura evidente che l'Ente, a causa dell'approssimarsi del termine perentorio per la deliberazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale, non ha potuto esercitare la facoltà, prevista dalla succitata circolare, piuttosto ha dovuto eliminare automaticamente le risultanze del riaccertamento straordinario dei residui, registrate nel sistema informativo contabile, al fine di potere predisporre, con immediatezza, il bilancio di previsione 2015/2017, redatto secondo il quadro normativo previgente all'armonizzazione contabile e approvato con deliberazione di G.M. n. 71 del 18/06/2015. Tuttavia con la Legge della Regione Sicilia n. 12 del 15/07/2015 (G1JRS del 17/07/2015) gli Enti Locali siciliani non potranno più rinviare l'applicazione dell'intera riforma a decorrere dal gennaio 2016 ma, come tutti gli altri Enti Locali italiani, dovranno adeguarsi al nuovo sistema contabile a decorrere dall'esercizio corrente. Pertanto l'Ente ha dovuto con urgenza riprendere l'attività di riaccertamento straordinario dei residui, precedentemente avviata ed interrotta, al fine di rideterminare l'ammontare del disavanzo di amministrazione al 10 gennaio 2015 e nel contempo redigere il nuovo bilancio 2015/2017 secondo i principi contabili previsti dal d.lgs. n. 118/2011. Successivamente si trasmetterà la deliberazione di approvazione del bilancio di previsione 2015.

2. Si invia la scheda relativa ai parametri di deficitarietà strutturale allegata al Rendiconto di gestione 2014.

3. Si trasmette il parere dell'Organo di Revisione, verbale n. 2 del 13/06/2015 (all. sub);

4. Con nota prot. n. 34848 del 24/08/2015 è stata trasmessa al Collegio dei Revisori dei Conti la proposta di deliberazione di G.M. avente per oggetto; "RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI AL 1° GENNAIO 2015 EX ART. 3, COMMA 7, D.LGS. N. 118/2011 COME MODIFICATO DAL D. Lgs. 124/2014". Le risultanze del riaccertamento straordinario conducono ad un risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 di segno positivo, ma per effetto del Fondo crediti di dubbia esigibilità (parte accantonata) e della parte vincolata, si perviene ad un Totale parte disponibile di segno negativo (allegato 5/2) e di importo notevolmente superiore rispetto al disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2014 determinato nel Rendiconto 2014 ed evidenziato nel Piano di Riequilibrio Finanziario. Il maggiore disavanzo dovrà trovare copertura nel bilancio di previsione 2015 secondo Le prescrizioni di cui al D.M. del 2 aprile 2015; di conseguenza con l'approvazione del redigendo bilancio di previsione 2015 si valuterà l'opportunità di rimodulare il Piano di riequilibrio nei limiti indicati dalla Corte dei Conti (sezione delle autonomie) n. 4/SEZAUT2015/INPR DEL 17/02/2015.

5. Si trasmette la determinazione di Reg. n. 13 del 06/03/2015 del Responsabile del Servizio Finanziario relativamente alla determinazione delle somme vincolate alla data del 1° gennaio 2015, ai sensi del punto 10.6 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 (All. sub C).

6. Si trasmette la nota di prot. n. 21871 del 27/05/2015 trasmessa al Tesoriere comunale della modifica dei Fondi Vincolati contenente la verifica della ricostituzione (A.11. Sub D).

7. L'esatta quantificazione del FCDE per l'esercizio 2015 è in corso di determinazione e verrà trasmessa dopo la formale approvazione del bilancio di previsione 2015.

8. In merito all'andamento ondivago delle entrate del titolo II corre l'obbligo far rilevare che il trend di variazione è imputabile prevalentemente a entrate straordinarie, previste negli stanziamenti del titolo II del bilancio di previsione 2015 (PAC infanzia, borse lavoro distrettuali), controbilanciati, esattamente, al titolo primo della parte uscita (spesa corrente); mentre le entrate del titolo III stanziati nel bilancio 2015 recano le previsioni del "recupero spese di demolizioni a carico di privati" per € 609.208,00 non inserite negli esercizi finanziari precedenti. Si allegano a tal proposito le stampe parametriche dei capitoli in entrata per le annualità 2013/2014/2015 (All sub E).

9. In ordine alla tabella 9.1 si precisa quante segue:

a) Il prospetto 9.1 A elenca l'andamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti con deliberazione del Consiglio Comunale ed interamente ripianati Cori idonei impegni di spesa negli esercizi di riferimento e già liquidati. Non sussistono debiti fuori bilancio riconosciuti dal Consiglio Comunale e non ripianati.

b) Il prospetto 9.1 B espone l'andamento dei debiti fuori bilancio già impegnati e per la maggior parte liquidati a seguito di sentenze esecutive, secondo quanto indicato nella deliberazione della Corte dei Conti (Sez. Riunite Regione Siciliana) n. 2 del 2005, ma non ancora riconosciuti dal Consiglio Comunale e per i quali sono in corso di istruttoria le proposte per il riconoscimento della legittimità. Si rileva che l'importo di € 1.637.716,35 indicato nella colonna relativa ai debiti fuori bilancio dell'esercizio 2014 rappresenta l'ammontare dei debiti fuori bilancio esercizio 2013 di € 1.695.093,40, al netto di quelli già riconosciuti dal Consiglio Comunale. Il totale complessivo dei debiti fuori bilancio già ripianati e da riconoscere alla data della redazione del Piano, ammonta ad € 1.639.407,60 (1.637.716,35 + 1.691,25).

c) Il prospetto 9.1 C espone, invece, i debiti fuori bilancio da ripianare e da riconoscere che hanno trovato copertura all'interno del Piano di Riequilibrio, Finanziario (elenco di pag. 33) ed emersi a seguito di specifica ricognizione ed attestazioni da parte dei responsabili di servizio come già descritte nelle pagine n. 52 e n. 53 del Piano.

d) Le stesse attestazioni sono state, peraltro, trasmesse e riportate nell'indice numerico dei documenti allegati alla nota di prot. n. 26199 del 23/06/2015 (numeri 13, 14, 15, 17, 19, 21, 27, 28).

e) Le note di accettazione dei creditori al differimento del pagamento, secondo le scadenze del piano di riequilibrio indicate alla pagina 33 del piano sono state trasmesse e riportate nell'indice numerico dei documenti, allegati alla nota di prot. n. 26199 del 23/06/2015 (numeri 17, 22-37, 30, 31). Si inviano, inoltre, le proposte transattive, richiamate nella nota prot. n. 23335 del 05/06/2015 (documento n. 15), siglate per accettazione da parte dei creditori ad eccezione della ditta "Fabaria Costruzioni" (Alleg. sub F1). Con riferimento ai debiti clericali nell'attestazione di prot. n. 20167 del 15/05/2015 (documento n. 17) con le relative accettazioni, si trasmettono le n. 4 proposte di rateizzazione, inerenti il debito accettato.

f) La fattibilità in termini di cassa dei piani di rateizzazione è legata alle misure di risanamento indicate nel Piano e sarà ulteriormente rafforzata con l'approvazione del redigendo bilancio 2015;

g) Riguardo la quantificazione delle passività derivanti dalle liti potenziali e contenzioso, quantificate all'interno del Piano in € 4.951.201,31, derivanti dalla somma di € 4.742.503,30 (pagina 43 del piano), di € 108.698,01 e di € 100.000,00 (pagina 51 del piano), si riscontra lo stesso identico importo nel verbale n. 5 del 23/06/2015, di trasmissione della Relazione dell'Organo di Revisione al Rendiconto 2014, del Collegio dei Revisori alla pagina n. 33.

10. In riferimento alla natura dello stanziamento "Altre per servizi conto terzi" del bilancio di previsione 2015 si chiarisce che l'importo di € 4.500.000,00 scaturisce dalla previsione per € 1.000.000,00 della "Ritenuta IVA su SPLIT PAYMENT"; la differenza di € 3.500.000,00 rappresenta l'importo delle partite di giro stanziati nel bilancio di previsione 2014 e prese come base di riferimento previsionale per l'esercizio finanziario 2015.

11. Si rinvia alla nota di trasmissione della presente relazione.

12. Si allega il programma triennale del fabbisogno del personale approvato con deliberazione della G.M. n. 30 del 31/03/2015 ed autorizzato con determinazione della Commissione per la Stabilità Finanziaria degli Enti Locali nella seduta del 29/07/2015. Il predetto programma prevede esclusivamente la proroga dei contratti a tempo determinato di n. 70 lavoratori ai sensi dell'articolo 4 comma 9 bis del DL n. 101 del 2013. In realtà, alla data del 1° agosto 2015 su un dotazione organica di n. 221 unità figurano n. 132 dipendenti di ruolo e n. 265 unità a tempo determinato, fuori dotazione organica, appartenenti al regime speciale del prefato articolo di legge nonché n. 59 unità LSU. Le cessazioni di personale indicate nel Piano, interessano trasversalmente molti servizi e riguardano tutte le categorie contrattuali. Figura evidente che le ripercussioni in termini di funzionalità dei servizi saranno rilevanti e saranno affrontate compatibilmente con le risorse finanziarie dell'Ente, secondo il principio di sana gestione e nei limiti dei vincoli imposti dal legislatore in materia di finanza pubblica e di spesa del personale. In particolare l'Ente intende valutare le opportunità offerte dalle norme in materia di stabilizzazione del personale precario. In riferimento alle criticità sollevate dall'organo di Revisione sono stati forniti i dovuti chiarimenti con la nota di prot. n. 24489 del 14/06/2015, allegata al n. 35 dell'indice numerico dei documenti. Inoltre giova precisare che l'Azione 11 (pagina 74 del Piano) è coerente con il fabbisogno triennale del personale approvato con la precitata deliberazione di G.M. n. 30 del 31/03/2015 e che la proiezione delle cessazioni nel decennio intende esclusivamente evidenziare il basso grado di rigidità della spesa del personale per tutta la durata del Piano.

13) Allo stato non figurano in bilancio oneri derivanti dalla liquidazione e/o dismissione degli organismi partecipati;

14) In riferimento alla richiesta nota informativa del Responsabile del Servizio Finanziario, di verifica dei debiti e crediti reciproci, si comunica che, con nota di prot. n. 19954 del 14/05/2015 (documento n. 16), è stata trasmessa la nota informativa alla Società d'Ambito "GE.SA. Ag2 S.p.a.", ai sensi dell'articolo 6 comma 4, DL n. 95/2012. Con nota PEC di prot. n. 35375 del 27/08/2015 (All. Sub. G) la predetta Società ha inviato la situazione finanziaria

6. RILIEVI

Ciò posto in ordine alle problematiche preliminari, di seguito si evidenziano in sintesi le principali criticità, fermo restando il rinvio ai contenuti integrali del Piano di riequilibrio e a quanto illustrato nella relazione istruttoria ministeriale.

PRIMA PARTE (Cause e fattori di squilibrio)

Patto di stabilità e rispetto dei vincoli di finanza pubblica

Secondo le Linee guida elaborato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 16/2012/INPR) *“presupposto indefettibile per la positiva valutazione dei piani di rientro è che si possa constatare l'adeguamento al complesso delle regole di coordinamento della finanza pubblica contenute nelle vigenti norme in tema di finanza locale, quali il rispetto del patto di stabilità interno, le misure per la riduzione della spesa di personale e quelle in tema di società partecipate, limiti all'indebitamento, dismissioni patrimoniali, ecc.”*

Al riguardo, emerge che nell'anno 2014 l'Ente non ha rispettato il Patto di stabilità.

In particolare, la differenza tra saldo finanziario conseguito e obiettivo finale è pari a - 1.417 migliaia di euro secondo le risultanze da rendiconto (al momento della presentazione del Piano il prospetto per la relativa certificazione recava un saldo di - 1.611 migliaia di euro, cfr. pag. 17 del Piano e relative note).

In ordine ai riflessi dell'inadempimento, in sede istruttoria l'Ente ha riferito in risposta ad apposito quesito della Commissione ministeriale che l'allora redigendo bilancio previsionale 2015 avrebbe previsto nei relativi stanziamenti le restrizioni e le sanzioni.

Non vengono forniti ulteriori elementi circa la puntuale applicazione delle misure sanzionatorie.

complessiva alla data del 31/12/2014, dalla quale si evince che non risultano ulteriori oneri finanziari a carico del bilancio. Sarà cura del competente ufficio inviare, subito dopo la presente relazione, la nota informativa definitiva. Per quanto concerne la Società partecipata "Voltano S.p.A." non figurano oneri a carico del bilancio comunale come si riscontra dalla certificazione della stessa (documento n. 10). Si trasmette la determinazione sindacale n. 46 del 27/08/2015 di approvazione del Piano Operativo di razionalizzazione delle società di cui all'articolo 1, comma 612, della legge n. 190/2014. Si rileva che è in corso di predisposizione la proposta di deliberazione di ricognizione di cui all'articolo 3, commi 27 e seguenti della Legge n. 244/2007 che verrà trasmessa subito dopo l'approvazione da parte del Consiglio Comunale.

15) Riguardo al ripiano del disavanzo di amministrazione si rappresenta preliminarmente che l'Ente, con la proposta di deliberazione di G.M. n. 68 del 10/06/2015, aveva previsto di ripianare il disavanzo in maniera costante per € 134.406,98 per tutta la durata del decennio, evidenziando il risultato di amministrazione derivante dal Rendiconto 2014 pari ad € - 1.344.069,28; mentre i vincoli apposti sul risultato di amministrazione 2014, afferenti al fondo svalutazione erediti, di € 2.643.345,14 trovavano copertura all'interno del fondo rischi costruito originariamente per € 9.158.744,98. Il collegio dei Revisori con il parere reso giusto verbale n. 2 del 13/06/2015 riclassificava la massa passiva rilevando un disavanzo di amministrazione di € - 3.987.414,42 (- 1.344.069,28 - 2.643.345,14), Il superiore rilievo ha indotto ad emendare nel corso della seduta consiliare di approvazione del Piano la scheda relativa al ripiano del disavanzo di amministrazione riportando il valore di € - 3.987.414,42 rivedendo le modalità di ripianamento nell'arco del decennio. Pur tuttavia il finanziamento dei debiti fuori bilancio è stato garantito nei primi anni del piano e comunque entro i primi 5 anni (pagina 33 del piano). Giova, inoltre, ribadire che con l'approvazione del riaccertamento straordinario dei residui il disavanzo di amministrazione, di ammontare superiore, dovrà trovare copertura nel bilancio di previsione 2015 secondo le prescrizioni di cui al D.M. del 2 aprile 2015.

16) In riferimento al recupero dell'evasione tributaria si evidenzia che, ad oggi, è stato riscosso l'importo di € 81.757,33 a fronte della somma accertata nel Rendiconto di gestione anno 2014 di € 700.000,00. Si chiarisce che il prefato importo di accertamento scaturisce dalla notifica entro la fine dell'esercizio finanziario 2014 di provvedimenti di accertamento ICI anno 2009; il relativo residuo è stato alla data del 31/12/2014 conservato ed in occasione del d'accertamento straordinario dei residui re-imputato sull'esercizio finanziario 2015, considerando, alla data del 31/12/2014, l'obbligazione giuridicamente perfezionata ma non esigibile.

17) In riferimento al monitoraggio semestrale delle risultanze del P.S.I. 2014 si trasmette, in allegato, il monitoraggio semestrale (I° e II° semestre All. sub H) da cui si riscontra una differenza, in migliaia di euro, tra il risultato netto e l'obiettivo annuale negativo pari ad € -1.416. Si chiarisce che il redigendo bilancio di previsione 2015 reca nei relativi stanziamenti le restrizioni e le sanzioni previste in caso di sfioramento del Patto.

Per quanto riguarda le motivazioni del mancato rispetto si rinvia alle pagine 12 e seguenti del Piano, evidenziando come l'ente medesimo attribuisca l'inadempimento ai minori accertamenti effettuati rispetto alle previsioni iniziali di entrata.²

Passando ai vincoli di contenimento della dinamica retributiva in materia di spesa del personale appare invece rispettato con riferimento al 2014 (cfr. pag. 60 e seguenti del Piano dove viene illustrato il contenimento della dinamica retribuita e occupazionale).

L'ente riferisce altresì di attenersi a un rapporto dipendenti popolazione inferiore alla soglia prevista per gli enti in dissesto.

Da evidenziare che in sede istruttoria è stato richiesto all'Ente di chiarire se sono previste future assunzioni sotto qualsiasi forma con l'indicazione, nel presupposto della riduzione della spesa, dei servizi interessati e le ripercussioni qualitative che subirebbero i medesimi, nonché di illustrare le misure adottate in ordine alle criticità sollevate dall'Organo di revisione sulla diminuzione di tale voce di spesa.

L'Ente ha trasmesso il programma triennale del fabbisogno del personale, approvato con deliberazione della G.M. n. 30 del 31/03/2015 ed autorizzato con determinazione della Commissione per la Stabilità Finanziaria degli Enti Locali nella seduta del 29 luglio 2015: esso prevede esclusivamente la proroga dei contratti a tempo determinato di n. 70 lavoratori ai sensi dell'articolo 4, comma 9 bis, del D.L. n. 101 del 2013. In realtà, alla data del 1° agosto 2015 su un dotazione organica di n 221 unità figurano n. 132 dipendenti di ruolo e n. 265 unità a tempo determinato fuori dotazione organica appartenenti al regime speciale del prefato articolo di legge nonché n. 59 unità di lavoratori socialmente utili. Le cessazioni di personale indicate nel Piano, interessano trasversalmente molti servizi e riguardano tutte le categorie contrattuali. L'ente riferisce che le ripercussioni in termini di funzionalità dei servizi saranno rilevanti e saranno affrontate compatibilmente con le risorse finanziarie dell'Ente, secondo il principio di sana gestione e nei limiti dei vincoli imposti dal legislatore in materia di finanza pubblica e di spesa del personale. In particolare l'Ente intende valutare le opportunità offerte dalle norme in materia di stabilizzazione del personale precario. In riferimento alle criticità sollevate dall'organo di Revisione sono stati forniti i dovuti chiarimenti con la nota di prot. n. 24489 del 14/06/2015.

Inoltre l'ente precisa che l'Azione 11 (pagina 74 del Piano) è coerente con il fabbisogno triennale del personale approvato con la precitata deliberazione di G.M. n. 30 del 31/03/2015³ e che la

² Secondo quanto riferisce l'ente (cfr. pagine 12 e ss. del Piano), le motivazioni alla base del mancato rispetto del Patto di Stabilità Interno per l'anno 2014 derivano, in via esclusiva, da un differenza tra gli obiettivi di Patto afferenti le previsioni iniziali di entrata (Titolo I e Titolo III), elaborati in coerenza ai documenti contabili di programmazione annuali e pluriennali dell'Ente, con quanto effettivamente oggetto di accertamento degli uffici finanziari per le medesime fattispecie nel corso della gestione operativa, e in ogni caso a fine esercizio, in virtù della concreta attività svolta dai competenti servizi tributari. I pagamenti eseguiti e correlati al Titolo II della Spesa (Spesa in conto capitale) relativi agli stati di avanzamento di lavori per la realizzazione di opere pubbliche, hanno determinato un ammontare complessivo degli stessi sia in conto competenza che in conto residui, superiori alle previsioni iniziali, e all'effettivo incasso al corrispondente Titolo IV delle entrate (oneri di urbanizzazione e trasferimenti in conto capitale).

³ La Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali, nella seduta del 29 luglio 2015 ha approvato le seguenti deliberazioni adottate dalla Giunta Comunale di Favara (AG):

n. 30 del 31.3.2015, ad oggetto: "Programmazione triennale del l'abbisogno di personale 2015 - 2017 e piano di assunzioni 2015 - 2017, proroga dei n. 70 contratti di lavoro a tempo determinato part time", limitatamente agli interventi del 2015.

n. 37 del 24.04.2015 e n. 72 del 26.06.2015, ad oggetto: "Atto di indirizzo politico: Proroga di n. 17 contratti a tempo determinato Part Time a 24 ore settimanali destinatari del regime transitorio, di cui alla ex legge n. 16/2006. Proroga dal 01.05. 2015 al 30.6.2015 e dal 01.07.2015 al 31.12.2015".

-n. 38 del 24.04.2015 e n. 73 del 26.06.2015 aventi ad oggetto: "Atto di indirizzo politico: Contratti di lavoro, dei dipendenti già destinatari del regime transitorio ex LSU del Fondo Nazionale, a tempo determinato part time a 21 ore settimanali. Proroga dal 01.05.2015 al 30.06.2015 e dal 01.07.2015 al 31.12.2015", disponendo la trasmissione alla competente Procura della Corte dei Conti per la verifica della sussistenza di eventuali danni erariali, derivanti

proiezione delle cessazioni nel decennio intende esclusivamente evidenziare il basso grado di rigidità della spesa del personale per tutta la durata del Piano.

Situazione di cassa

La Sezione nel controllo relativo al rendiconto 2013 riscontrava “una significativa e strutturale crisi di liquidità denunciata dal costante ricorso ad anticipazione di tesoreria (per 365 giorni l'anno) non ricostituite al termine dell'esercizio per tutto il triennio 2011/2013 (anno 2011: € 1.927.104,74, con interessi passivi pari a € 83.229,70; anno 2012: € 614.814,34, con interessi passivi pari a € 131.731,00; anno 2013: € 3.615.708,91 con interessi passivi pari a € 215.783,00); il ricorso alle anticipazioni persiste anche nel successivo esercizio 2014, determinando un ulteriore incremento delle somme non rimborsate a fine esercizio pari a € 5.526.708, 91 (comprehensive dell'anticipazione non estinta al 31.12.2013, come risulta dal verbale sul controllo degli equilibri finanziari del IV trimestre 2014). Il fenomeno si collega a una scarsa velocità di riscossione dei residui attivi, risultati insussistenti, alla generale precarietà degli equilibri di bilancio derivante dalla sovrastima delle entrate e dalla sottostima delle previsioni di spesa (con conseguente aumento dei debiti fuori bilancio e dei pignoramenti) nonché alla sostanziale non attendibilità del risultato di amministrazione dei rendiconti. La crisi strutturale di liquidità è denunciata, altresì, dall'allungamento dei tempi di pagamento delle obbligazioni e dallo sfioramento del parametro relativo alla produzione di residui passivi pari a 44,72% (soglia 40%), nonché dalla segnalazione della presenza di determinazioni dirigenziali di liquidazione giacenti presso il servizio di ragioneria e non ancora pagate per carenze di liquidità. La gravità di tale situazione è stata oggetto di accertamento già nel precedente controllo”.

La situazione resta immutata all'atto di presentazione del Piano di riequilibrio.

Da aggiungere a quanto riferito nell'istruttoria ministeriale quanto l'organo di revisione riferisce in sede di questionario sul rendiconto 2014, ossia che “come disposto dal principio della contabilità finanziaria (punto 10.6) approvato con d. lgs. n. 118/2011 ed integrato dal d. lgs. n. 126/2014, ha provveduto, con determinazione del responsabile finanziario n. 2 del 30.01.2015, alla determinazione della cassa vincolata al 01.01.2015 per l'importo di euro 799.728,58. I fondi di cassa liberi non sono risultati sufficienti a ricostruire tutti i fondi vincolati esistenti al 31.12.2014.

Risultato di Amministrazione (Pag. 22 del piano)

La Commissione ministeriale si limita a riferire che il rendiconto 2012 riporta un avanzo di amministrazione pari ad € 4.170.318; il rendiconto 2013 un disavanzo di € 551.748,10 ed il rendiconto 2014 un disavanzo di € 1.344.069,28.

Come anticipato il Piano di riequilibrio non tiene conto del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui (oltre 15 milioni di euro) e dalle operazioni contabili in parte già effettuate dall'ente (cfr. i riferimenti alla deliberazione relativa al riaccertamento dei residui) in parte da effettuare (l'ente rinvia all'approvazione del bilancio 2015 per quanto riguarda l'ammontare del fondo crediti dubbia esigibilità e per le modalità di copertura del disavanzo) imposte dal passaggio alla nuova contabilità armonizzata ai sensi del D.lgs. 118/2011 (cfr. *supra*).

Analisi della capacità di riscossione.

L'ente evidenzia una modesta capacità di riscossione delle entrate del Titolo I nel triennio 2013-2015, che presenta un calo in termini di valore assoluto sia per gli accertamenti (25,7 milioni di

dall'ordinanza sindacale n. 69 del 31.03.2015, con la quale il Sindaco ha ordinato la prosecuzione dei rapporti contrattuali dei lavoratori LSU e PUC dal 1.4.2015 al 30.4.2015, in assenza dell'approvazione della Commissione.

euro) che per le riscossioni (13,7 milioni) rispetto ai precedenti esercizi. Solo il dato percentuale segna un significativo incremento (53,75% nel 2014) rispetto al 2012, mentre la capacità di riscossione delle entrate del titolo III a decorrere dall'esercizio 2013 registra un notevole aumento e si attesta al 99% nel 2014, come si evince dalla tabella riportata a pagina 25 del Piano di riequilibrio (di seguito riportata).

	Rendiconto esercizio 2012			Rendiconto esercizio 2013			Rendiconto esercizio 2014		
	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100
Titolo I - Tributi propri	13.779.411,39	5.652.400,04		18.892.403,86	9.572.393,08		17.246.490,87	9.270.484,03	
Titolo II - Trasferimenti correnti	11.371.708,89	8.726.855,79		8.471.660,23	4.994.649,32		7.287.890,67	3.277.037,41	
Titolo III - Entrate extratributarie	2.141.766,82	1.232.393,61		1.437.738,28	1.315.188,87		1.221.611,22	1.215.093,63	
Totale Entrate Correnti	27.312.887,10	15.611.649,44		28.801.802,37	15.882.231,27		25.755.992,76	13.762.615,07	

In riferimento all'attività di recupero dell'evasione tributaria nel periodo considerato, la capacità di riscossione in c/competenza è stata pari allo 0% (l'ente riferisce nella risposta istruttoria che della somma pari a 700.000 euro prevista per recupero evasione è stata riscosso un importo pari a 81.757,33 euro e che in sede di riaccertamento straordinario l'importo residuo è stato imputato all'esercizio 2015 trattandosi di provvedimenti di accertamento ICI relativi al 2009 notificati a fine esercizio 2014).

Nonostante l'ente rappresenti gli sforzi profusi per migliorare i ritardi nella riscossione, dovuti a vicende pregresse già analizzati nei precedenti controlli finanziari, (cfr. pag. 25 e ss. del Piano)⁴, il medesimo ente rileva che *"il livello effettivo delle riscossioni stenta ancora ad adeguarsi sia*

4 L'ente riferisce, ad esempio, che solo di recente è stato possibile realizzare la conversione della banca dati ICI, precedentemente detenuta dalla Società A.I.P.A. S.p.A., per la sussistenza di numerosi errori e duplicazioni d'imposta evidenziati dagli stessi tecnici informatici in specifiche relazioni di servizio. Ciò consentirà di emettere, entro i termini prescrizionali, gli avvisi di accertamento IMU, per le annualità 2012 e 2013, nei riguardi dei contribuenti che non hanno provveduto al pagamento della relativa imposta con una previsione di gettito stimata di circa € 1.000.000,00 per singola annualità. Riguardo l'ufficio ICI/IMU sono stati emessi e notificati, rispettivamente, per le annualità 2007 e 2008 n. 1800 e n. 1300 avvisi di accertamento ICI relativamente agli "immobili fantasma", i cui elenchi sono stati pubblicati dall'Agenzia del Territorio all'albo pretorio del comune di Favara. La succitata notifica è stata resa possibile dopo avere incrociato l'anagrafe tributaria (SIATEL) con le banche dati catastali, elettriche ed Idriche, per la verifica dei dati anagrafici di residenza assenti e/o incompleti e dei codici fiscali. Relativamente all'ufficio TARSU/TARES oltre alle ordinarie emissioni delle liste di carico per le annualità 2012 e 2013 sono stati predisposti, ma non ancora notificati, i solleciti di pagamento con riferimento alla TARSU anno 2012 per una previsione di gettito pari a circa € 1.627.599,00. Prima dell'emissione formale degli stessi occorrerà avviare i procedimenti volti alla bonifica di tutte le partite tornate indietro per problemi anagrafici (deceduti, indirizzi mancanti e/o insufficienti, irreperibili) e di controllo puntuale delle rendicontazioni riguardo ai bollettini di pagamento che presentano delle anomalie. Il servizio tributi è stato incaricato di emettere gli accertamenti per la TARSU/TARES in quanto da un primario controllo incrociato della banca dati TARES al 31/12/2013 e l'anagrafe comunale sono emerse diverse posizioni non iscritte nelle liste di carico TARSU; il responsabile del servizio tributi a tal proposito ha evidenziato la presenza, a mezzo appropriati report, di n. 3.000 contribuenti non iscritti nella lista di carico TARSU/TARES, per i quali occorre emettere gli avvisi di accertamento per omessa denuncia entro i termini prescrizionali. In riferimento ai canoni idrici pregressi (ante 2008) sono state attivate le procedure volte al recupero coattivo degli stessi. Difatti entro i termini prescrizionali sono state consegnate a Poste Tributi le banche dati informatiche consegnate dal precedente Concessionario della riscossione al fine di procedere al recupero coattivo dei canoni idrici pregressi e ciò, nonostante, la mancata consegna della banca dati cartacea da parte del precedente concessionario della riscossione A.I.P.A. S.p.A. La predetta Società ha trasmesso difatti solamente una banca dati informatica, peraltro, non perfettamente affidabile per la mancata consegna dell'archivio cartaceo. Sono stati emessi n. 9255 documenti di cui n. 4339 ingiunzioni fiscali, n. 2500 solleciti di pagamento e n. 1836 intimazioni di pagamento con un totale di incasso, alla data del 22/07/2014, pari ad € 374.044,83. Alla data della redazione del

per la grave crisi dell'economia locale e la non indifferente contrazione del livello reddituale familiare, sia per le lungaggini nelle procedure adottate dal soggetto incaricato alla riscossione (Serit Sicilia oggi Riscossione Sicilia). Sia in definitiva per effetto dei danni causati dal precedente Concessionario della riscossione contro il quale pende a tutt'oggi procedura giudiziale"

Si riscontrano risultati ancor più modesti e preoccupanti nella riscossione in c/residui. In particolare la riscossione media nel triennio 2012-2014 si attesta a 26,8 % e quella del titolo III al 3,4 %.

Da rilevare che già nel Piano di riequilibrio l'ente si esprime nel senso che la crisi di liquidità è stata determinata dalla endemica difficoltà dell'ente a riscuotere i crediti.

Analisi dei residui.

Alla luce di quanto dispone l'art. 243 bis, comma 8 lett. e), del TUEL sopra richiamato, le Linee Guida dettate dalla Sezione delle Autonomie prevedono che *"l'Ente è tenuto ad effettuare una revisione straordinaria dei residui attivi e passivi iscritti in bilancio; occorre, quindi, verificare che siano state acquisite tutte le attestazioni motivate da parte dei dirigenti/ responsabili degli uffici e dei servizi competenti in riferimento alle entrate e spese di rispettiva pertinenza, al fine di valutare la necessità o meno di conservarli in bilancio. I residui attivi e passivi stralciati, con indicazione della loro natura, importi e anni di riferimento, vanno elencati in apposito prospetto, mentre, per i residui attivi conservati, l'attestazione del responsabile del Servizio finanziario deve essere corredata da una relazione dell'Organo di revisione, che si esprima, in particolare, sulla correttezza del loro mantenimento.*

La sottocommissione verifica il rispetto della disposizione in tema di istituzione del fondo di riserva per la svalutazione dei crediti."

In sede istruttoria l'ente ha riferito che nel 2014 è proseguita l'attività di revisione dei residui, intrapresa già nei precedenti esercizi su sollecitazione delle pronunce specifiche di questa Sezione, con l'eliminazione di 3,9 milioni di euro di residui attivi e 2,8 milioni di residui passivi. Come anticipato il riaccertamento straordinario effettuato successivamente all'adozione del Piano ai sensi dell'art. 3, comma 7, del d.lgs. 118/2011, ha fatto emergere un risultato di amministrazione (parte disponibile come risultante al netto del fondo crediti dubbia esigibilità e dei fondi vincolati) negativo e notevolmente differente rispetto a quanto determinato al 31.12.2014 dal documento consuntivo 2014.

Oltre alla scarsa capacità di riscossione dei residui e di smaltimento degli stessi l'ente continua annualmente a produrre nuovi residui attivi sforando i relativi parametri di deficitarietà (cfr. quanto riportato sul punto nell'ultimo controllo finanziario).

L'ente riferisce di avere provveduto negli anni al riaccertamento in ottemperanza a quanto richiesto dalla Corte dei conti, eliminando poste pari a 4,4 milioni di euro dal consuntivo 2012, 7.1 nel 2013, 3,9 nel 2014 ma ciononostante permangono indici assai elevati e, da quanto riferito, il riaccertamento straordinario imposto dal nuovo ordinamento contabile, ha avuto l'effetto di determinare un ulteriore disavanzo.

Il quadro risultante dell'analisi dell'anzianità dei residui aggiornato al Piano di riequilibrio è quello che si evince dalla tabella di pag. 31, sotto riportata.

presente piano, all'importo sopra indicato, pari a € 374.044,83, occorre aggiungere l'ulteriore somma di € 121.916,46.

La mancata consegna dell'archivio cartaceo da parte del precedente Concessionario della riscossione ha comportato una serie di controversie giudiziarie istaurate con i contribuenti in relazione ai canoni idrici dovuti e non corrisposti. In seno a tali giudizi, pendenti innanzi al Giudice di Pace di Favara, i contribuenti hanno eccepito la prescrizione dei canoni idrici del 1998 vantati dal Comune per omessa tempestiva notifica dei relativi atti interruttivi delle prescrizione.

anni	Titolo 1 - Tributi propri	Titolo 2 - Trasferimenti correnti	Titolo 3 - Entrate extratributarie	Entrate Proprie (Titoli I e III)	Titolo 4 - Alienazioni e trasferimenti di capitale	Titolo 5 - Mutui, prestiti ed altre operazioni creditizie	titolo VI entrate per servizi per conto terzi	Totale entrate
esercizi precedenti		0,00						0,00
2009	4.319.129,95	1.884.851,57	12.330.116,91	16.649.246,86	17.875,61	296.388,00	1.985.262,26	20.833.624,30
2010	4.032.373,82	4.525.172,07	8.100.550,62	12.132.924,44	41.542,84	55.721,30	1.613.615,29	18.368.975,94
2011	7.693.279,12	4.503.503,22	7.695.288,25	15.388.567,37	6.203.442,84	32.500,90	2.795.916,96	28.923.931,29
2012	10.439.850,24	3.273.261,18	8.409.738,10	18.849.588,34	15.247.652,43	28.388,62	1.919.346,47	39.318.237,04
2013	16.925.173,55	4.690.465,01	3.255.124,28	20.180.297,83	14.715.201,14	4.838.786,08	508.330,42	44.933.080,48
2014	19.839.623,84	5.036.958,08	2.991.925,42	22.831.549,26	13.359.158,80	4.838.786,08	287.247,61	46.353.699,83
Totale residui	63.249.430,52	23.914.211,13	42.782.743,58	106.032.174,10	49.584.873,66	10.090.570,98	9.109.719,01	198.731.548,88

Debiti fuori bilancio

I debiti fuori bilancio da ripianare ammontano a 2,5 milioni di euro, quelli potenziali a 4,9 milioni. Per questi ultimi l'ente prevede l'accantonamento in apposito fondo per tutta la durata del Piano.

Dall'istruttoria emerge che, inoltre, l'ente ha ripianato debiti ulteriori per 1,6 milioni di euro non ancora riconosciuti, attenendosi all'orientamento di cui alla deliberazione delle Sezioni riunite per la Regione siciliana n. 2/2005. Sul punto si rileva che la prassi di pagare (in parte) i debiti prima del riconoscimento attraverso "anticipazioni per cassa" è assolutamente contraria ai principi contabili e agli orientamenti ormai consolidati della Corte dei conti (*ex multis* cfr. sez. contr. per la Regione siciliana, pareri n. 55/2014/PAR, 80/2015/PAR, delibere n. 21/2013/VSGF, n. 74/2013/PRSP, n. 270/2011/GEST; ed ancora, sez. contr. Lombardia, 1/2007, 401/2012; sez. contr. Emilia Romagna, 20/07, 301/2011; sez. contr. Campania, 22/09, 15/2013, ecc.) Ciò - è bene rammentare - non è consentito neppure quando sia previsto un'apposita posta di bilancio dedicata al pagamento di liti e arbitraggi (principio contabile n. 1.105; cfr. Sezione controllo per la Basilicata, delibera n. 6/2007/PAR) e neppure quando sia stato già approvato un piano di riequilibrio, dovendosi escludere che l'approvazione di quest'ultimo atto da parte del medesimo organo consiliare deputato ad approvare i debiti fuori bilancio equivalga ad approvazione implicita dei debiti fuori bilancio in esso inseriti (cfr. deliberazione n. 177/2015/PAR e, prima ancora, deliberazione n. 184/2014/PRSP). Come, invece, reiteratamente segnalato dalla Sezione, l'organo consiliare è chiamato ad accertare puntualmente la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 194 del TUEL ed il riconoscimento della legittimità costituisce atto dovuto e vincolato (principio contabile 2.96), da espletare senza indugio, al fine di evitare indebito aggravio di spesa per maturazione di oneri accessori; la funzione di tale delibera di consiglio non è solo quella di ricondurre all'interno del sistema del bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese ma anche una funzione giuscontabilistica individuabile nella salvaguardia degli equilibri di bilancio (da assicurare mediante l'individuazione delle risorse necessarie a finanziare il debito), ed una funzione garantista consistente nell'accertamento di chi sia responsabile della formazione della fattispecie debitoria che si è formata al di fuori della ordinaria contabilità dell'ente. In pendenza di piano di riequilibrio, inoltre, il pagamento di debiti non ancora riconosciuti, vieppiù in mancanza di una corretta ed esaustiva ricognizione

dei debiti e di un rigoroso e trasparente piano di rateazione e pagamento degli stessi, oltre ad una possibile alterazione delle risultanze contabili ove si utilizzano poste improprie per anticipare il pagamento, lede indubbiamente anche il principio della *par condicio creditorum*, non essendo possibile indagare i criteri utilizzati per scegliere se, quanti, quali e quando pagare i debiti.

Al di là del peculiare aspetto testé descritto occorre evidenziare come la ricostruzione della situazione debitoria debba necessariamente assumere connotati di certezza, talché non può prescindere dal riconoscimento da parte del competente organo consiliare.

Servizi conto terzi

Emerge lo stanziamento della somma di 3,5 milioni di euro alla voce altre per servizi conto terzi nel bilancio 2015 non giustificato dall'ente.

Organismi partecipati

L'Ente, alla data di redazione del piano, sta predisponendo la ricognizione degli organismi partecipati ai sensi dell'art. 3 comma 27 legge 244/2007, prevedendo di dismettere la partecipazione nella società Voltano S.p.A. entro la data del 31.12.2015.

Non è stata esitata la nota informativa definitiva ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.lgs. 95/2012.

L'ente riferisce che allo stato non figurano in bilancio oneri discendenti dai processi di dismissione o liquidazione delle società partecipate.

L'ente riferisce di non avere esposizioni debitorie per le gestioni pregresse per le quali non siano state assunti i provvedimenti di finanziamento dovuti per legge.

Le affermazioni appaiono, tuttavia, in contrasto con quanto emerso nei precedenti controlli finanziari della Sezione.

Inoltre la tabella infra riportata (pag. 67 del Piano) mostra una significativa discrasia tra gli impegni assunti per contratto di servizio e i pagamenti effettuati dall'ente.

DATI AGGREGATI	Rendiconto 2012		Rendiconto 2013		Rendiconto 2014	
	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti	Impegni	Pagamenti
SPESE PER						
Sottoscrizioni capitale*						
Contratti di servizi	5.400.000,00	1.711.649,82	4.485.596,84	3.240.412,53	515.362,96	100.000,00
Contributi in conto esercizio						
Contributi in conto capitale						
Concessioni di credito						
Coperture di perdite						
Aumenti del capitale						
	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni	Accertamenti	Riscossioni
ENTRATE PER						
Dividendi						
Rimborsi crediti						
Altro (specificare)						

PARTE II: RISANAMENTO DELL'ENTE. MISURE PER IL RIEQUILIBRIO FINANZIARIO

L'Ente, come anticipato, individua sette misure, a loro volta declinate in venti azioni, cui finalizzate ad assicurare il risanamento dell'ente nel periodo considerato dal Piano:

1. MISURE 1. SULLE ENTRATE TRIBUTARIE ED EXTRATRIBUTARIE:

- **Azione 1. Incremento aliquota Addizionale comunale all'IRPEF** Valore annuale dell'azione €50.000,00
- **Azione 2. Incremento tariffe TOSAP;** Valore annuale dell'azione: € 55.000,00;
- **Azione 3. Incremento aliquote IMU agricola** Valore annuale dell'azione: € 358.423,47

- **Azione 4. Istituzione dei diritti di segreteria e istruttori per i procedimenti di Sportello Unico delle Attività Produttive:** *Valore annuale dell'azione: € 56.423,33 (anno 2015); Valore annuale dell'azione: € 82.440,00 (dall'anno 2016)*
 - **Azione 5. Recupero oneri di demolizione** *Valore complessivo dell'azione: € 1.404.400,00*
 - **Azione 6. Incremento attività di recupero evasione fiscale.** *Valore dell'azione: € 190.000,00 (anno 2015)*
 - **Azione 7. Recupero oneri di urbanizzazione e costo di costruzione:** *Valore dell'azione: € 446.900,00 ed escussione polizze CC.EE. sanatoria per € 36.580,00*
2. MISURA 2. Copertura dei costi della gestione dei servizi a domanda individuale previsti dalla lettera a) dell'art. 243 comma 2 del TUEL (art. 243 bis comma 8 lettera b del TUEL)
- **Azione 8. Rideterminazione tariffe e costi servizi a domanda individuale - Refezione scolastica:** *Valore annuale dell'azione: € 53.875,10 (anno 2015); Valore annuale dell'azione: € 70.000,00 (dall'anno 2016).*
 - **Azione 9. Rideterminazione tariffe e costi servizi a domanda individuale - Asilo Nido:** *Valore annuale dell'azione: € 180.572,37 (anno 2015); Valore annuale dell'azione: € 311.237,16 (anno 2016).*
 - **Azione 10. Rideterminazione tariffe e costi servizi a domanda individuale - Castello Chiaramontano:** *Valore annuale dell'azione: € 2.150,00 (2015); Valore annuale dell'azione: € 4.300,00 (dall'anno 2016).*
3. MISURA 3. Copertura integrale dei costi della gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani: *Valore annuale dell'azione: € 0*
4. MISURA 4. Adempimenti connessi al controllo sulle dotazioni organiche e sulla gestione del personale (art. 243 bis, comma 8, lettera d e comma 9 lettera a)
- **Azione 11. Adempimenti connessi alla gestione del personale:** *Valore annuale dell'azione: € 117.406,42 (anno 2015); Valore annuale dell'azione: € 249.748,49 (anno 2016); Valore annuale dell'azione: € 99.896,58 (anno 2017).*
5. MISURA 5. Revisione straordinaria di tutti i residui attivi e passivi (art. 243 bis, comma 8, lettera e del T.U.E.L.)
- **Azione 12. Revisione dei residui attivi e passivi;**
6. MISURA 6. Revisione della Spesa, dei costi dei servizi erogati dall'Ente e dei costi per trasferimenti (art. 243 bis, comma 8, lettera f e comma 9, lettera c)
- **Azione 13. Riduzione indennità di carica Sindaco, Giunta e Rinuncia Indennità di funzione del presidente del Consiglio comunale:** *Valore annuo dell'azione € 76.764,96 (anno 2015) Valore annuo dell'azione € 69.434,97 (anno 2016) Valore annuo dell'azione € 12.336,65 (dall'anno 2017)*
 - **Azione 14. Riduzione gettone di presenza ai Consiglieri comunali:** *Valore annuo dell'azione € 195.093,48 (anno 2015) Valore annuo dell'azione € 84.675,00 (anno 2016)*
 - **Azione 15. Razionalizzazione e riallocazione degli uffici comunali al fine di conseguire la riduzione dei fitti passivi in essere:** *Valore annuo dell'azione € 1.753,00 (anno 2015). Valore annuo dell'azione € 10.063,51 (dall'anno 2016)*
 - **Azione 16. Riduzione dei costi per servizi - razionalizzazione e/o revisione delle utenze telefoniche (fisse e mobili)** *Valore annuo dell'azione € 0 (anno 2015); Valore annuo dell'azione € 133.171,68 (anno 2016) Valore annuo dell'azione € 157.406,04 (dall'anno 2017).*
 - **Azione 17. Riduzione dei costi per servizi - razionalizzazione e/o revisione delle utenze energetiche** *Valore annuo dell'azione € 378.952,00 (dall'anno 2016)*

- **Azione 18. Riduzione dal 2019 dell'importo degli affidamenti di servizi di manutenzione pubblica illuminazione, rispetto all'anno 2014** *Valore annuo dell'azione € 200.000,00 (dall'anno 2019)*

7. MISURA 7. Gestione dell'indebitamento (art. 243 bis, comma 8, lettera g);

- **Azione 19. Riduzione interessi passivi su anticipazioni di tesoreria:** *Valore annuo dell'azione € 43.707,93 (dall'anno 2018)*
- **Azione 20. Riduzione interessi passivi per scadenza contrattuale di un mutuo contratto con la Cassa Depositi e Prestiti;**

Da notare che numerose delle azioni sopra descritte avrebbero già dovuto avviarsi e produrre i primi effetti in termini di aumento del gettito o di risparmio di spesa nel corso del 2015.

Allo stato degli atti non risulta, tuttavia, verificato se e in quale misura le previsioni siano state conseguite.

Ripiano del disavanzo e dei debiti fuori bilancio

La massa passiva da ripianare ammonta ad 11.525.013,90, così ripartito:

- disavanzo di amministrazione € 3.987.414,42;
- debiti fuori bilancio da riconoscere € 2.586.398,17 (di cui € 1.080.498,82 per sentenze esecutive ed € 1.505.899,35 per acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa)
- passività potenziali 4.951.201,31.

In particolare, l'Ente ipotizza il ripiano del disavanzo in nove anni (2015-2023), mentre quello dei debiti fuori bilancio in cinque anni (2015-2019).

Inoltre, evidenzia la costituzione di un fondo rischi al fine di finanziare le passività potenziali quantificate in € 4.951.201,31.

In sede istruttoria è stato osservato come il Piano preveda di ripianare il disavanzo di amministrazione, nonché il finanziamento dei debiti fuori bilancio, non coerentemente con quanto previsto dalla delibera della Sezione Autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2012/INPR.

Revisione dei residui (ai sensi dell'art. 243, comma 1, lett. e del TUEL)

L'Ente sottolinea che con determina del responsabile del servizio finanziario n. 30 del 18.05.2015 (Registro Generale n. 249 del 25.05.2015) sono stati riaccertati i residui attivi e passivi alla data del 31.12.2014 ed è stata indicata la loro natura, l'importo e l'anno di riferimento. Il totale dei residui attivi cancellati è pari ad € 3.971.898,17 dei quali € 398.229,00 sono stati iscritti fra le immobilizzazioni finanziarie del conto del patrimonio. Il totale dei residui passivi cancellati è pari ad € 2.830.972,74.

Degli esiti del riaccertamento straordinario ai fini dell'adeguamento al nuovo ordinamento contabile armonizzato si è riferito in precedenza.

Debiti di funzionamento

L'Ente ha determinato l'ammontare complessivo dei debiti di funzionamento, con particolare attenzione ai tempi di pagamento e alla quantificazione del relativo contenzioso, in termini di oneri ed interessi passivi, nonché il numero delle procedure esecutive. A seguito della suddetta analisi sono state indicate le misure per la riduzione dei tempi di pagamento.

Tributi locali

Si riscontra una previsione d'incremento anomalo delle riscossioni; l'ente, non ha fornito la dimostrazione delle misure adottate o programmate che consentano di accrescere, effettivamente, il grado di riscossione. Anche il parere dell'organo di revisione in sede di valutazione del piano si esprime in termini negativi sull'attendibilità delle previsioni di entrata.

Spesa del personale

I risparmi attesi dai pensionamenti sono quelli indicati nella tabella a pagina 74 del Piano infra riportata e ammontano a circa 1,8 milioni di euro, ma tuttavia il dato deve considerare il *turn over* fisiologico necessario per garantire la continuità dei servizi dell'ente, oneri che non sono stati quantificati.

ECONOMIE PENSIONATI ANNI 2015 - 2024														
ANNO 2015			ANNO 2016			ANNO 2017			ANNO 2018			ANNO 2019		
N.	Cat.	Economie	N.	Cat.	Economie	N.	Cat.	Economie	N.	Cat.	Economie	N.	Cat.	Economie
3	C 1	€ 88.419,48	2	C 1	€ 58.946,32	1	C 1	€ 29.473,16	1	C 1	€ 29.473,16	1	D 1	€ 32.443,20
2	B 1	€ 52.377,22										1	C 1	€ 29.473,16
2	A 1	€ 48.664,80										1	A 1	€ 24.332,40
Economie cessati														
5		€ 76.423,56												
Totale		€ 265.885,06	Totale		€ 58.946,32	Totale		€ 29.473,16	Totale		€ 29.473,16	Totale		€ 86.248,76
ANNO 2020			ANNO 2021			ANNO 2022			ANNO 2023			ANNO 2024		
N.	Cat.	Economie	N.	Cat.	Economie	N.	Cat.	Economie	N.	Cat.	Economie	N.	Cat.	Economie
7	C 1	€ 206.312,12	1	D 1	€ 32.443,20	1	D 1	€ 32.443,20	1	D 1	€ 32.443,20	1	D 1	€ 32.443,20
2	B 1	€ 52.377,22	1	C 1	€ 29.473,16	16	C 1	€ 471.570,56	1	C 1	€ 29.473,16	2	C 1	€ 58.946,32
1	A 1	€ 24.332,40	2	A 1	€ 48.664,80	5	B 1	€ 130.943,05	4	B 1	€ 104.754,44	1	A 1	€ 24.332,40
						1	A 1	€ 24.332,40	1	A 1	€ 24.332,40			
Totale		€ 283.021,74	Totale		€ 110.581,16	Totale		€ 659.289,21	Totale		€ 191.003,20	Totale		€ 115.721,92
TOTALE GENERALE		€ 1.829.643,69												
Economie da pensionamenti e cessazioni distinte per anno.														
Alla fine del decennio considerato corrisponderebbe alla somma delle economie annue su indicate per un totale di € 1.829,643,69														

Copertura del costo dei servizi a domanda individuale

Nella Misura 2 sono indicate le deliberazioni della Giunta comunale n. 7, 16 e 65 del 2015, che hanno stabilito la percentuale di copertura del servizio mensa nella misura del 50%, dell'asilo nido nella misura del 36% e Castello Chiaramontano nella misura del 36%.

Con riferimento al servizio asilo nido, in cui si registrava una notevole discrasia tra costi e relativa copertura, non si conosce se nel corso del 2015 l'ente si sia adeguato al grado di copertura minima prevista.

Dismissioni Immobili e beni dell'Ente

L'Ente non ha programmato dismissioni di immobili e beni.

CONCLUSIONI DELLA RELAZIONE DI DEFERIMENTO.

Come evidenziato è criterio cardine del presente giudizio quello a mente del quale la constatazione degli squilibri strutturali deve essere attuale per apprezzare l'attendibilità e l'adeguatezza dello sforzo di risanamento programmato e la congruità dei mezzi ivi previsti (Deliberazione Sez. Autonomie n. 16/2012/INPR e n. 22/2013/QMIG).

Il piano di riequilibrio sottoposto all'esame, per quanto approvato nel corso del 2015, non è stato aggiornato ed adeguato alle risultanze del nuovo quadro contabile imposto dal d.lgs. 118/2011

né, nel corso dell'istruttoria, sono stati considerati gli effetti scaturenti dal mutamento della situazione contabile e del fabbisogno finanziario.

Allo stato degli atti il Piano di riequilibrio non appare, pertanto, attendibile e congruo rispetto alle riferite esigenze.

A prescindere da tale decisivo aspetto ed in disparte i dubbi in ordine al disavanzo da ripianare, permangono rilevanti perplessità in ordine alla capacità dell'ente di garantire nel periodo considerato il superamento dei fattori di criticità strutturale ampiamente riconosciuti dal medesimo e di assicurare il completo risanamento attraverso le misure in atto previste, atteso che, alla luce dell'istruttoria ministeriale e del giudizio dell'organo di revisione, gli incrementi di entrata non sono corroborati da elementi di certezza ed attendibilità e le criticità più strutturali e risalenti sul lato delle entrate (scarsa capacità di smaltimento dei residui, scarsa capacità di realizzo delle entrate, crisi di liquidità) non trovano i necessari riscontri sul piano applicativo; dall'altro lato, le previsioni di realizzo di risparmi di spesa sono rimesse ad azioni (recupero oneri di demolizione nell'immediato, risparmi su utenze, energia elettrica, manutenzioni impianti, ecc. per il futuro) non comprovate da elementi concreti e date di avvio certe, talvolta anzi vengono espressamente rinviati ad esercizi futuri. Anche il profilo della sostenibilità finanziaria del Piano, in siffatto quadro, lascia aperti seri dubbi atteso che non vi sono in atto segnali di un apprezzabile superamento dei fattori che hanno determinata la crisi di liquidità strutturale che l'ente attraversa da lungo periodo.

All'odierna adunanza pubblica sono intervenuti per l'ente il Sindaco ed il Responsabile dei servizi finanziari, i quali si sono riportati alla memoria citata in premessa. Il Presidente su espressa richiesta del Sindaco consente altresì l'intervento del legale dell'ente.

L'ente riferisce che gli adempimenti conseguenti all'entrata in vigore del regime contabile armonizzato sono stati posti in essere successivamente alla data del 14 giugno 2015 (data di approvazione del piano di riequilibrio) a seguito dell'entrata in vigore della legge regionale 15 luglio 2015, n. 12, che ha (retroattivamente) disposto l'applicazione per gli enti locali siciliani del nuovo ordinamento contabile recato dal d.lgs. n. 118/2011 a far data dall' 1 gennaio 2015.

In particolare, i rappresentanti dell'ente, in merito alla questione pregiudiziale esposta dal relatore, nel ribadire le difficoltà incontrate nella modulazione e approvazione del piano osservano che dopo l'approvazione del piano di riequilibrio da parte del Comune, avvenuto in data 14 giugno 2015, la legge regionale n. 12 del 10 luglio 2015 ha inopinatamente stabilito che tutti gli enti locali siciliani applicassero le norme sull'armonizzazione contabile a decorrere dall'1 gennaio 2015, dopo che la stessa Regione, nel mese di maggio, ne aveva disposto, sempre in via legislativa, il rinvio all'esercizio finanziario 2016. L'Ente, pertanto, in prossimità della scadenza dei termini perentori ex art. 243 bis, comma 5, del TUEL, ha dovuto procedere all'approvazione dello stesso, in un momento in cui ancora non si applicavano le norme dell'armonizzazione contabile, mentre, nel mese di luglio, si è dovuto adeguare alla nuova normativa. Spiega che per questo motivo il piano di riequilibrio approvato a giugno dall'Ente non è attendibile dato che non tiene conto delle nuove risultanze contabili, ma quando, a dicembre, si voleva procedere alla sua rimodulazione, la legge di stabilità per il 2016 ha inibito agli enti che hanno presentato il piano di riequilibrio nell'esercizio finanziario 2015 tale possibilità.

Rispetto a quanto riferito nella relazione di deferimento e di quanto già emerso nel corso dell'istruttoria ministeriale circa l'avvenuta approvazione del rendiconto dell'esercizio 2014 e del riaccertamento straordinario dei residui, l'ente con la memoria riferita in premessa ha prodotto in prossimità dell'adunanza la deliberazione consiliare del 27 dicembre 2015 relativa all'approvazione del bilancio di previsione 2015 e pluriennale 2015/2017 nonché la deliberazione di Giunta municipale n. 11 del 21 gennaio 2016 relativa alla proposta di rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale.

In sostanza, l'ente riepiloga quanto avvenuto successivamente alla data del 14 giugno 2015 (data di approvazione del Piano di riequilibrio):

a) In data 26 settembre 2015, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 149 è stato approvato il Rendiconto di gestione 2014.

b) In pari data con la deliberazione di Giunta Municipale, n. 95 è stato esitato il riaccertamento straordinario dei residui ex art. 3, comma 7, del d.lgs n. 118/2011, che ha comportato la rideterminazione del disavanzo di amministrazione al primo gennaio 2015.

c) In data 23/12/2015 con la deliberazione del Consiglio Comunale n. 179 sono stati approvati i provvedimenti per il ripiano del disavanzo straordinario di amministrazione ex D.M. 2 aprile 2015 utilizzando la facoltà di ripianare trenta anni il disavanzo in questione:

d) In data 27/12/2015 con deliberazione del Consiglio Comunale n. 185 è stato approvato il bilancio di previsione per le annualità 2015/2017 ai sensi del d.lgs 118/2011 nonché il bilancio di previsione 2015 ed il pluriennale 2015/2017 ex D.P.R. 194/1996.

L'ente deduce, pertanto, che i documenti sopra richiamati, hanno comportato una modifica sostanziale del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale precedentemente approvato dal Consiglio Comunale, ed impongono la necessità di rimodulare il predetto piano in funzione delle variazioni intervenute a seguito dell'approvazione degli atti deliberativi sopra indicati.

Rileva, altresì, che siffatta esigenza era stata rappresentata alla Commissione ministeriale in sede istruttoria (in particolare cita la nota del 6 novembre 2015 trasmessa via pec alla Commissione) in cui già si evidenziava come le risultanze contabili derivanti dal riaccertamento straordinario dei residui che ha determinato un disavanzo straordinario pari a complessive € 14.529.668,54 nonché un Fondo crediti di dubbia esigibilità per l'esercizio finanziario 2015 (previsto nel bilancio 2015) ammontante ad € 3.075.529,32 richiedessero una sostanziale rimodulazione.

Ciò posto, l'ente ribadisce che ad oggi non ha potuto procedere all'adeguamento del Piano di riequilibrio in quanto non è applicabile l'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015 n. 208 e che, tuttavia, con la deliberazione di Giunta Municipale n. 11 del 21 gennaio 2016 (trasmessa in allegato alla riferita memoria) è stata approvata una bozza di rimodulazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi delle linee di indirizzo definite dalla Corte dei Conti per il passaggio alla nuova contabilità sezione delle autonomie n. 4/2015 adunanza del 17 febbraio 2015. Riferisce altresì che con la medesima deliberazione si è disposta la trasmissione della proposta di rimodulazione del Piano di riequilibrio finanziario al Collegio dei Revisori dei Conti per l'acquisizione del relativo parere e al Consiglio Comunale per la definitiva approvazione. A tal proposito, in adunanza i rappresentanti dell'ente aggiungono che è stata già convocata la riunione del Consiglio comunale per la serata stessa onde procedere tempestivamente all'approvazione della proposta di rimodulazione ed allegano il parere dell'organo di revisione già acquisito.

Il legale dell'ente evidenzia, in merito alla questione preliminare della rimodulazione del piano di riequilibrio e dell'art. 1, comma 714, della citata legge di stabilità, lo stato di incertezza normativa che ha caratterizzato la legislazione regionale tale da disorientare gli enti locali siciliani; in particolare, sottolinea come l'armonizzazione contabile nella fattispecie relativa al Comune di Favara è da considerarsi quale *ius superveniens* rispetto al quadro normativo vigente alla data di approvazione del piano di riequilibrio.

La memoria dell'ente illustra, poi, nel merito le modifiche che il Piano subisce per effetto dell'approvanda rimodulazione (cfr. all. 1 alla deliberazione di G.M. riguardante la puntuale elencazione delle numerose modifiche da apportare al piano di riequilibrio) e si sofferma segnatamente sulle questioni relative al mutamento del quadro contabile per effetto dell'adozione del riaccertamento straordinario dei residui e della recente approvazione del bilancio 2015, evidenziando le refluenze sul Piano di riequilibrio.

In particolare, a seguito degli adempimenti connessi al passaggio al regime della contabilità armonizzata l'ente, fermo restando il ripiano dei debiti fuori bilancio pari a 2.586 migliaia di euro e delle passività potenziali pari a 4.951 migliaia di euro, è chiamato a ripianare nel decennio oggetto del Piano (2015-2024) un maggior disavanzo di 6.187 migliaia di euro corrispondente alla somma di 1.344 migliaia (quale disavanzo proveniente dal rendiconto 2014) e di 4.843 migliaia derivante dal finanziamento della quota annuale dei disavanzo straordinario di amministrazione (€ 484.322,28 annui nel decennio di riferimento del Piano, oltre alla rimanente somma da ripianare nel successivo ventennio, atteso che complessivamente il disavanzo da riaccertamento straordinario ammonta a 14.529.668,54 euro). All'importo dello squilibrio finanziario sopra citato occorre aggiungere il finanziamento del fondo crediti di dubbia esigibilità calcolato nella misura di 17.759.475,67 euro per tutto il decennio interessato dal Piano di riequilibrio. Per le suddette ragioni, le misure di riequilibrio complessivamente programmate ascendono a € 31.484.367,23 segnando una significativa crescita rispetto alle previsioni dell'attuale Piano di riequilibrio (ove le misure programmate ammontano a poco più di 16 milioni di euro).

Nella memoria dell'ente si deduce, quindi, in ordine ai contenuti specifici del deferimento del magistrato istruttore, ribadendo in particolare le difficoltà derivanti dai tagli dei trasferimenti, le azioni di potenziamento delle entrate programmate dall'ente per affrontare l'annosa problematica sul lato delle riscossioni e dello smaltimento dei residui, le azioni di risparmio di spesa che l'ente si propone; evidenzia che già si è avuta una contrazione della spesa corrente nel 2015 (in particolare si riferisce che gli impegni di spesa corrente sono stati ridotti a 23 milioni nel 2015 a fronte di una media di 26 milioni nel triennio 2011-2013 e che è cessata la produzione di alcuni servizi a domanda individuale). Per il resto, l'ente riferisce che non si è ancora proceduto all'approvazione dei debiti fuori bilancio (2,5 milioni inseriti nel piano ed ancora da riconoscere, oltre a quelli che sono stati già pagati, pari a 1,6 milioni, sebbene non riconosciuti, e ai debiti potenziali pari a 4,9 milioni) in quanto si attendeva l'approvazione del bilancio pluriennale 2015/2017; aggiunge che per le transazioni relative a debiti il cui ripiano supera i tre anni si attende l'approvazione del piano di riequilibrio poiché oltrepassano i limiti temporali del bilancio pluriennale. Sull'evoluzione della crisi di liquidità non è in grado di indicare l'ammontare delle anticipazioni di liquidità a fine esercizio 2015, atteso che sarebbero ancora in corso le procedure di chiusura delle contabilità, ma comunque evidenzia come la criticità ormai cronica - che rappresenta una delle ragioni del ricorso alla procedura di riequilibrio - non tende

ad attenuarsi, stante il livello di evasione pari a oltre il 50% e il costante taglio dei trasferimenti pubblici. Evidenza pure che i residui vetusti non erano da considerare inesigibili ma di difficile esazione e che l'incremento del recupero dell'evasione fiscale è conseguenza delle nuove regole contabili che impongono di iscrivere tutte le entrate anche di dubbia esigibilità in bilancio, salvo la previsione del Fondo crediti di dubbia esigibilità che in corrispondenza di tali entrate dubbie assurge, come anticipato, a oltre 17 milioni di euro per tutta la durata del piano di riequilibrio.

B. PROSPETTATIVA DELLA QUESTIONE DI MASSIMA.

Nell'ordine, la Sezione deve prima esaminare la questione pregiudiziale della modificabilità del Piano di riequilibrio da parte dell'ente alla luce del più recente quadro normativo; questione che, sebbene paventata dall'ente alla commissione ministeriale in sede istruttoria (nota di risposta dell'ente alla Commissione ministeriale del 6 novembre 2015) e anticipata in sede di deferimento (*cfr. supra sub* punto 4), diviene cogente attesa la comunicazione da parte dell'ente (e l'inopinata produzione *in limine litis*) sia del documento previsionale 2015-2017 approvato il 27 dicembre 2015 (con cui viene determinata la modalità di ripiano del disavanzo tecnico e l'ammontare del Fondo crediti dubbia esigibilità) sia della deliberazione di Giunta municipale n. 11 del 21 gennaio 2016 con cui l'ente ufficializza l'approvazione della "...rimodulazione ai sensi delle linee di indirizzo della Corte dei conti Sezione delle autonomie n. 4/2015 adunanza del 17 febbraio" e trasmette la relativa documentazione.

Sotto diversa prospettiva, la questione della modificabilità del piano di riequilibrio è connessa alla problematica dell'attualità dello stesso quale conseguenza degli effetti derivanti sul Piano di riequilibrio dagli adempimenti contabili che l'ente ha *medio tempore* operato per adeguarsi all'armonizzazione contabile (adempimenti che sono stati posti in essere successivamente alla predisposizione ed approvazione del Piano medesimo e alcuni addirittura dopo la chiusura dell'istruttoria ministeriale).

Oggetto del presente giudizio è, infatti, il Piano di riequilibrio approvato con deliberazione consiliare del 14 giugno 2015. A norma dell'art. 243 quater, comma 3, tale giudizio non può avere un *thema decidendum* diverso (congruenza delle misure riportate nel piano rispetto alle cause dello squilibrio). I contenuti istruttori rassegnati dalla Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali e sottoposti all'odierno esame sono riferiti al piano di riequilibrio elaborato ed approvato dall'ente antecedentemente al passaggio all'armonizzazione contabile, ancorché nella relazione medesima sia data contezza della necessità di riformulare il Piano e, per sommi capi, degli esiti del riaccertamento straordinario dei residui.

È pure evidente come, ai fini dell'odierno giudizio, non possa supplirsi attraverso l'acquisizione *in limine* di ulteriori elementi cognitivi e di giudizio (deliberazione n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013, secondo cui la Sezione "*se, ai fini della formulazione del giudizio conclusivo sul piano di riequilibrio, dovesse ravvisare anche alla luce dei criteri e dei parametri delle Linee-guida ex art. 243-quater del TUEL, la necessità di approfondimenti cognitivi necessari a rendere esplicito e chiaro il valore della congruenza, ai fini del riequilibrio, delle misure riportate nel piano, in ciò non può ritenersi pregiudicata dalle risultanze istruttorie rassegnate nella relazione finale della commissione, disponendo degli ordinari poteri cognitivi ed istruttori propri*"), atteso che, nel caso di specie non si tratta tanto di compensare carenze informative del documento presentato dall'ente o dell'istruttoria ministeriale bensì di emendare, rimodulare o riformulare il piano medesimo - come assume il medesimo ente - affinché le misure di risanamento, la cui individuazione ed articolazione non

può che essere prerogativa dell'ente, siano attualizzate e adeguate al rinnovato quadro finanziario con la finalità di rendere sostenibile e congruo il Piano rispetto al nuovo fabbisogno.

1.Armonizzazione contabile e adeguamento del piano di riequilibrio.

D'altra parte, la questione non è neppure riconducibile a aspetti meramente formali atteso che il passaggio al nuovo regime contabile – al di là degli intenti auspicati dalla riforma e anche ipotizzando un compiuto e corretto espletamento degli adempimenti propedeutici al Piano di riequilibrio (*in primis* il riaccertamento straordinario dei residui ex art. 243, comma 8, lett. e), cfr. *infra*) - non si riduce meramente a una diversa rappresentazione contabile di una medesima condizione finanziaria. Ed invero, il nuovo ordinamento contabile degli enti locali impone una serie di operazioni ed adempimenti che possono modificare in maniera anche rilevante i bilanci presenti e futuri dell'ente e, quindi, la lettura della sostenibilità finanziaria degli stessi sia in relazione agli impegni di risanamento sia in riferimento alla rimozione delle cause di squilibrio, ossia rispetto ai due aspetti di cui consta il programma di risanamento del Piano di riequilibrio. Ciò che, al grado zero, è il nucleo centrale delle valutazioni di congruenza e sostenibilità del Piano rimesso alla Corte ex art. 243 quater, comma 3, del TUEL.

Segnatamente, la Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 4/2015/INPR ha evidenziato gli effetti dell'armonizzazione contabile che risultano rilevanti per un eventuale aggiornamento del piano e che, nella sostanza, comportano l'adozione, da parte degli enti interessati, delle opportune decisioni programmatiche e gestionali per assicurare il risanamento della situazione economico – finanziaria. Tali effetti sono riconducibili all'eventuale ripiano del maggiore disavanzo di amministrazione derivante dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità (cfr. par. 10 della stessa): *“l'eventuale maggiore disavanzo di amministrazione che emerge a seguito delle preliminari attività di armonizzazione dei bilanci è riconducibile, per una rilevante parte, all'operazione di cancellazione dei residui che non sottendono un'obbligazione giuridicamente perfezionata. I relativi effetti, teoricamente sono già incorporati nelle previsioni del piano pluriennale di riequilibrio, costituendo obbligo precipuo dell'ente ai sensi dell'art. 243-bis, comma 8, lett. e) TUEL. In secondo luogo, altro elemento potenzialmente costitutivo del disavanzo è l'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità iscritto nel bilancio di previsione a partire dal 2015. Tale fattore dovrebbe rilevare solo nella misura eccedente quella, teoricamente, già iscritta al Fondo svalutazione crediti che, dall'esercizio 2012, doveva essere iscritto in bilancio ai sensi dell'art. 6, comma 17, d.l. 6 luglio 2012, n. 95 convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 135 (disposizione, ora, abrogata dall'art. 77, comma 1, lett. e) del d.lgs. n.118/2011). Solo entro questi limiti il nuovo fondo costituirebbe una posta contabile incidente sul percorso di riequilibrio. Il Fondo pluriennale vincolato influenza, invece, essenzialmente la rappresentazione contabile, nel tempo, dell'attività programmatoria, per cui solo in funzione di tale esigenza dovrebbe essere ricompreso nel piano in corso di attuazione”*.

La rilevanza del processo di armonizzazione sulle procedure di riequilibrio non è trascurabile. E, nel caso di specie, è dimostrata dal mutamento prospettato dall'ente medesimo nell'approvanda rimodulazione del Piano (cfr. il Piano allegato alla citata deliberazione di Giunta municipale n. 11 del 21 gennaio 2016): mentre il Piano di riequilibrio attualmente all'esame prevede uno squilibrio da ripianare nel decennio 2014-2025 pari a 11,5 milioni di euro a fronte del quale si prevedono azioni di risanamento pari a poco più di 16 milioni di euro, quello in via di rimodulazione assume quale punto di partenza un disavanzo complessivo di 31 milioni di euro (comprensivo del Fondo crediti di dubbia esigibilità a partire dal 2015 e per tutta la durata del Piano, pari a circa 17 milioni di euro). Lo stesso contiene, poi, un deciso mutamento quantitativo

delle misure di risanamento: si pensi, a mero titolo esemplificativo, a quelle relative all'incremento dell'attività di recupero dell'evasione tributaria (azione 6) che nella nuova formulazione contabilizzerebbe entrate pari a 2.802 migliaia di euro nel 2015; 3.704 migliaia nel 2016 e 2.995 migliaia nel 2017 (in totale oltre 9,5 milioni di euro) a fronte delle attuali previsioni di 190 mila euro (solo per il 2015). Peraltro, tali evidenze non risultano al momento definitive atteso che la rimodulazione del piano di riequilibrio, anche ipotizzandone l'ammissibilità, è ancora al vaglio (imminente) del competente organo, ossia del Consiglio comunale dell'ente.

Inoltre, come evidenzia la Sezione delle autonomie nella deliberazione prima richiamata, oltre che per le nuove poste (Fondo crediti di dubbia esigibilità e Fondo pluriennale vincolato), *"non può escludersi che, in parte, l'impatto sia determinato anche dal manifestarsi di effetti sulla gestione non rilevabili all'epoca della presentazione del piano di riequilibrio. Sotto tale profilo vengono, infatti, in evidenza: a) la riduzione delle risorse disponibili per effetto dei nuovi e maggiori accantonamenti; b) le eventuali insussistenze/inesigibilità sopravvenute in sede di ulteriore riaccertamento dei residui; c) il ricalcolo della percentuale annua di ripiano del disavanzo sulla base del nuovo criterio di imputazione dei debiti e dei crediti"*.

Alla luce delle considerazioni sopra richiamate e degli indirizzi della Sezione delle Autonomie, deve osservarsi come, allo stato degli atti, il Piano di riequilibrio che la Sezione è chiamata a giudicare ex art. 243 quater, comma 3, del TUEL, come elaborato dall'ente e come esitato dalla Commissione ministeriale in via istruttoria, è privo del necessario aggiornamento ed allineamento alla situazione contabile conseguente al passaggio all'armonizzazione contabile.

2. L'ammissibilità della rimodulazione del piano di riequilibrio alla luce del quadro legislazione. L'art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015. Ambito applicativo.

Ad avviso del Collegio, quanto sopra premesso impone di affrontare la preliminare questione relativa alla modificabilità (rimodulazione, riformulazione, ecc.) - nel vigente assetto normativo (e segnatamente tenendo conto della recente disposizione recata dall'art. 1, comma 714, della legge di stabilità 2016) - del piano di riequilibrio finanziario allorché tale rimodulazione sia finalizzata ad allineare il medesimo al mutamento del quadro finanziario e contabile derivante dalla riforma dell'ordinamento contabile, soprattutto ove tale quadro esponga risultati deteriori ed un ulteriore fabbisogno di risorse.

In generale, è noto che la legislazione ha previsto nel tempo diverse ipotesi che facoltizzano l'ente a emendare o rimodulare il Piano (insediamento della nuova amministrazione, accesso ad anticipazioni di liquidità, ecc.) ovvero a prorogare i termini per la presentazione o anche a consentire eccezionalmente la ripresentazione del Piano (diniego di approvazione da parte del consiglio comunale o della Sezione di controllo del piano di riequilibrio finanziario; enti che entro il 31 dicembre 2014 abbiano deliberato il ricorso alla procedura di riequilibrio ma non abbiano presentato il piano nel termine di 90 giorni di cui al comma 5 dell'art. 243-bis del TUEL; enti che alla data di entrata in vigore delle norme contenute nella legge di stabilità per il 2015 non abbiano presentato il piano di riequilibrio, ecc.), tutte fondate evidentemente su *ratio* differenti e non sempre riconducibili a sistema.

Senza entrare nel merito delle disposizioni di legge e della razionalità di un siffatto modo di legiferare, il Collegio non può non richiamare il più recente orientamento espresso in sede nomofilattica dalla Sezione delle Autonomie: esso va nel senso che le ipotesi da ultimo riferite siano di stretta interpretazione, stante il carattere speciale delle medesime (deliberazione n. 1/2016/QMIG).

Si tratta, in ogni caso, di fattispecie diverse da quella oggi sottoposta all'esame della Sezione.

Il quadro legislativo se da un lato conosce norme estemporanee e non sistematiche atte a prorogare in via eccezionale e derogatoria i termini perentori che presidiano la definizione del Piano di riequilibrio ovvero ad assentirne la riproposizione al ricorrere di determinati presupposti, dall'altro è sprovvisto di una disciplina puntuale e di sistema in ordine alla possibilità di modificare il Piano in via per così dire ordinaria. Tale evenienza appare anzi da escludere in via di principio, salvo i casi previsti dal legislatore, per ovvie ragioni di certezza del diritto, di speditezza e di salvaguardia dei beni giuridici costituzionalmente garantiti che sono sottesi alle procedure di risanamento (l'esigenza di definire urgentemente le stesse onde ripristinare condizioni di equilibrio strutturale e di solvibilità idonee a garantire il buon andamento delle pubbliche amministrazioni e la corretta gestione delle risorse pubbliche; e non ultima, la tutela delle ragioni dei creditori, i quali per tutto il periodo istruttorio, o per effetto di defatiganti rinvii che traggono copertura legislativa, subiscono la sospensione delle procedure esecutive).

Una di queste ipotesi più generali è data dall'art. 243 bis, comma 5, del TUEL. Essa, come noto, concerne però le ipotesi nelle quali dopo l'approvazione consiliare del piano sia subentrata una nuova amministrazione, così che, prima ancora che lo stesso venga sottoposto al giudizio della Corte dei conti, si è ritenuto opportuno concedere la facoltà di rimodularlo in modo da assicurare la possibilità ai nuovi amministratori di operare le modifiche ritenute necessarie e funzionali in coerenza con gli indirizzi politici e amministrativi perseguiti dalla nuova amministrazione dell'ente. Appare degno di nota rilevare come il legislatore ha ritenuto di contemperare le contrapposte esigenze prevedendo, pur sempre, un termine perentorio decorrente dall'insediamento della nuova amministrazione entro cui consentire la modificabilità del piano.

Più recentemente è invece intervenuta la disposizione recata dall'**art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015 n. 208**, norma che assume una rilevanza centrale per la fattispecie in esame poiché affronta direttamente il tema del coordinamento tra piano di riequilibrio ed armonizzazione contabile. Secondo tale norma *“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 sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge, 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”.

Come evidenziato da questa Sezione di controllo in sede consultiva (cfr. la recente deliberazione n. 30/2016/PAR), il legislatore ha riconosciuto agli enti locali interessati la facoltà non soltanto di *“rimodulare”*, ovvero di riadattare e riorganizzare i contenuti secondo le nuove esigenze, ma perfino di *“riformulare”* ovvero di progettare *ex novo* il piano di riequilibrio con l'esclusivo limite

della durata decennale e della necessità di avvalersi della predetta facoltà riconosciuta dalla legge entro il termine di sei mesi dall'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Il legislatore ha indubbiamente inteso recepire l'esigenza dell'adeguamento dei piani ai nuovi principi contabili, anche al fine di una corretta rappresentazione del processo di riequilibrio, esigenza ben avvertita e segnalata proprio dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (cfr. deliberazioni n. 4/2015/INPR e n. 32/2015/QMIG).

In particolare, con la citata deliberazione n. 4/2015/INPR la Sezione delle Autonomie, in occasione dell'entrata in vigore delle disposizioni volte all'armonizzazione degli ordinamenti contabili degli enti territoriali, nel fornire indicazioni di principio ed operative su taluni profili di particolare rilevanza, ha affrontato, segnatamente, la problematica della refluenza degli esiti del passaggio al nuovo sistema contabile armonizzato sul Piano di riequilibrio (cfr. par. 10 della deliberazione citata). In tale occasione ha evidenziato come *"...l'attuazione in corso di un piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis del TUEL deve essere coordinata con le attività propedeutiche all'introduzione della contabilità armonizzata che, in ogni caso, devono essere tempestivamente e regolarmente eseguite. Gli effetti che in questa fase del processo di armonizzazione vengono in evidenza sono: a) l'eventuale ripiano del maggior disavanzo di amministrazione determinato dal riaccertamento straordinario dei residui e dal primo accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità; b) la costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità; c) la costituzione del Fondo pluriennale vincolato. Al verificarsi di tali evenienze, per gli enti che stanno attuando un piano di riequilibrio, potrebbe manifestarsi l'esigenza di aggiornare le previsioni del piano. Poiché gli eventuali effetti peggiorativi dei risultati della gestione sono da ricondursi ad adempimenti obbligatori per legge, pur se il legislatore non si è dato carico di coordinare la normativa sui piani di riequilibrio con le novità in discorso, si deve ipotizzare, in via interpretativa, che sia consentito all'ente interessato di rimodulare il piano già approvato anche al di fuori della casistica tipizzata".*

Tale linea di indirizzo dettata dalla Sezione delle Autonomie – che appare pertinente rispetto alla fattispecie in esame (sebbene nella riferita deliberazione si faccia espresso riferimento all' *"attuazione in corso di un piano"* e non anche a un piano ancora in fase di giudizio) – deve però, ora, confrontarsi con il recente intervento legislativo di cui prima si è riferito.

Ora, è indubbio che la norma inserita all'art. 1, comma 714, della legge di Stabilità trae spunto proprio dall'auspicio della Corte a che il legislatore coordinasse la normativa sui piani di riequilibrio con quella sull'armonizzazione contabile ed appare, anzi, ispirarsi alla medesima ratio (consentire la modifica del Piano di riequilibrio per tenere conto degli eventuali effetti peggiorativi derivanti dagli adempimenti obbligatori per legge dell'armonizzazione contabile).

Sennonché, la disposizione della legge di Stabilità atta a definire la problematica colta dalla Sezione delle Autonomie appare *ictu oculi* non applicabile al caso oggi in esame, atteso il chiaro dato testuale che ne circoscrive temporalmente ed in termini inequivocabili l'ambito di applicazione (*"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"*).

La medesima amministrazione ne esclude l'applicabilità, ancorché in adunanza il Sindaco abbia comunicato che sarebbe già stato presentato in sede di commissione parlamentare apposito emendamento al disegno di legge di conversione del c.d. decreto milleproroghe con cui si modificherebbe la citata disposizione per consentire di estenderne l'ambito applicativo anche agli enti che hanno approvato il Piano nel corso del 2015.

L'approntamento di una soluzione *de iure condendo* conferma, ove ve ne fosse bisogno, l'impossibilità di invocare, allo stato della legislazione, la disposizione citata a fondamento dell'annunciata rimodulazione: l'ente, infatti, in mancanza di un riferimento normativo, come si evince dall'oggetto e dalla parte motiva della deliberazione di G.M. n. 11 del 21 gennaio 2016, prodotta dall'ente, invoca l'indirizzo interpretativo di cui alla deliberazione n. 4/2015/INPR della Sezione delle autonomie, antecedente alla disposizione normativa.

In sintesi, quanto ragionevolmente "*ipotizzato in via interpretativa*" dalla riferita pronuncia della Sezione delle Autonomie appare paradossalmente scontrarsi con il rinnovato quadro normativo, nonostante l'intenzione evidente del legislatore di dettare una norma di coordinamento sistematico. Se prima della novella recata dall'articolo 1, comma 714, della legge di stabilità 2016 si poteva, infatti, affermare che "*poiché gli eventuali effetti peggiorativi dei risultati della gestione sono da ricondursi ad adempimenti obbligatori per legge, pur se il legislatore non si è dato carico di coordinare la normativa sui piani di riequilibrio con le novità in discorso, si deve ipotizzare, in via interpretativa, che sia consentito all'ente interessato di rimodulare il piano già approvato anche al di fuori della casistica tipizzata*", dopo l'intervento del legislatore, segnatamente finalizzato all'auspicato coordinamento, tale indirizzo interpretativo si porrebbe in contrasto con il chiaro dato testuale della norma che facoltizza la rimodulazione solo per gli enti che hanno presentato o ottenuto l'approvazione del piano di riequilibrio nel 2013 e 2014.

In altri termini, quella che finora era una condivisibile interpretazione sistematica o per così dire "*praeter legem*" diviene un'interpretazione "*contra legem*" dal momento in cui il legislatore si è fatto carico di riempire il vuoto normativo.

A fronte del dato letterale, a nulla varrebbe, in questa sede, ricercare ed individuare la *ratio* di tale esclusione che verosimilmente risiede in ciò: il legislatore ha dato per scontato che gli enti che hanno approvato il piano di riequilibrio nel 2015 tenessero conto (o comunque fossero tenuti a farlo), sin dall'elaborazione, del peggioramento dei risultati di gestione derivanti dal processo di armonizzazione contabile (divenuti obbligatori già a partire da quell'esercizio); pertanto, non ha esteso loro la facoltà di rimodulare un piano di riequilibrio predisposto e deliberato sin dall'origine in modo incongruo.

3. La legislazione regionale di recepimento della riforma contabile e gli effetti sui piani di riequilibrio approvati nel 2015 dagli enti locali siciliani.

Ma in tale ragionamento, ciò che viene obliterato è il singolare decorso del processo di "recepimento" della disciplina sull'armonizzazione contabile nella Regione siciliana di cui si dirà. Per gli enti siciliani gli effetti del "ripensamento" del legislatore regionale circa il rinvio dell'armonizzazione contabile all'esercizio 2016 e la conseguente immediata applicabilità può avere determinato un'esigenza di segno opposto.

Nel quadro sin qui descritto, l'elemento non trascurabile e di novità che impone, a parere della Sezione, un chiarimento in sede nomofilattica, è da riscontrare nella circostanza che sebbene l'ente abbia approvato il piano di riequilibrio nel corso del 2015 lo stesso non era tenuto, all'atto dell'approvazione dello stesso, agli adempimenti propri dell'armonizzazione contabile (anche se avrebbe dovuto completarli prima della chiusura dell'istruttoria da parte della Commissione ministeriale).

Assume, al riguardo, rilievo la singolare e travagliata vicenda legislativa che ha caratterizzato il "recepimento" della riforma contabile nella Regione siciliana. Dapprima, il legislatore regionale, nelle more della definizione delle procedure "pattizie" imposte dall'art. 27 della legge delega

(legge n. 42/2009) per dare ingresso alle disposizioni attuative della delega nelle Regioni ad autonomia differenziata (cfr. Corte costituzionale n. 178/2012 circa la non derogabilità di tali procedure da parte del legislatore delegato) ha inteso disporre l'applicazione, sia pure con talune eccezioni, del d.lgs. 118/2011 a far data dal 1 gennaio 2015 (cfr. art. 11, commi 1 e 3, della legge regionale n. 3 del 13 gennaio 2015 nel testo originario).⁵ Successivamente si è rimesso al processo di recepimento pattizio, rinviando sostanzialmente all' 1 gennaio 2016 (art. 6, comma 10, della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9: *"Per gli enti locali e per i relativi enti e organismi strumentali, resta fermo quanto previsto dall'articolo 79 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modifiche e integrazioni, su decorrenza e modalità di applicazione delle relative disposizioni, da avviarsi comunque a decorrere dall'1 gennaio 2016"*). Quindi è nuovamente intervenuto con la legge regionale 10 luglio 2015, n. 12, per disporre l'applicazione (relativamente ai titoli I, IV e V del d.lgs. 118/2011) *"a decorrere dall'esercizio finanziario 2015"*.

Orbene, l'approvazione del piano di riequilibrio da parte del Comune di Favara avvenuta proprio a cavallo di tale *revirement* legislativo. La norma regionale da ultimo riferita (pubblicata in G.U.R.S. il 17 luglio 2015 ed entrata in vigore il medesimo giorno) che, in un quadro a dir poco confuso e distonico, ha disposto, in corso d'esercizio, l'applicazione del nuovo regime contabile armonizzato di cui al d.lgs. 118/2011, e conseguentemente l'onere di tempestiva adozione degli atti propedeutici e consequenziali, è sopravvenuta rispetto all'approvazione del Piano di riequilibrio da parte del Comune di Favara (avvenuta il 14 giugno 2015).

Tanto è vero che per i soli enti locali della Regione siciliana si è reso necessario disporre il differimento del termine di approvazione del bilancio di previsione 2015 al 30 settembre 2015 (cfr. decreto del Ministero dell'Interno del 30 luglio 2015 nelle cui premesse si dà atto delle *"difficoltà registrate dai comuni della regione Siciliana nell'adeguamento del proprio ordinamento contabile alle rilevanti modifiche in materia di armonizzazione dei bilanci, di applicazione dei principi contabili e degli schemi di bilancio, introdotte dall'art. 11 della legge regionale 16 gennaio 2015, n. 3, dall'art. 6 della legge regionale 7 maggio 2015, n. 9, e, da ultimo, dall'art. 1 della legge regionale 10 luglio 2015, n. 12"*).

4. Rilevanza della tempestività degli adempimenti contabili.

Ciò detto, se, da un lato, il più recente dato normativo della legge di Stabilità 2016 appare precludere la modifica del piano di riequilibrio agli enti che lo hanno approvato nel 2015, dall'altro è però vero che l'esigenza fondamentale sottesa al giudizio rimesso alla Corte ex art. 243 quater, comma 3, del TUEL è che lo stesso sia il più aderente possibile al quadro reale ed aggiornato della situazione contabile dell'ente. Proprio per tale ragione, la Sezione delle autonomie ha sin qui prospettato ed ipotizzato in via interpretativa (deliberazioni n. 4/2015/IMPR e 32/2015/QMIG) la rimodulazione dei piani di riequilibrio in corso di attuazione. Il quadro finanziario aggiornato dell'ente - coerente rispetto alla situazione dell'ente per come rappresentata all'esito del passaggio al nuovo ordinamento contabile - deve essere il più certo ed inequivoco possibile, consacrato in documenti ufficiali, cioè nell'approvazione di un piano rimodulato o riformulato. Ed infatti, analogamente a quanto affermato nelle Linee Guida

⁵ Al fine di garantire i processi di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio, nelle more che siano definite, in conformità con lo Statuto regionale, mediante le procedure di cui all'articolo 27 della legge 5 maggio 2009, n. 42, decorrenza e modalità di applicazione delle disposizioni del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e successive modifiche ed integrazioni, secondo quanto previsto dall'articolo 79 del medesimo decreto legislativo, a decorrere dall'1 gennaio 2015 la Regione e gli enti di cui all'articolo 1 del predetto decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni, applicano le disposizioni del medesimo decreto legislativo n. 118/2011 e successive modifiche ed integrazioni, secondo quanto previsto dal presente articolo.

approvate con deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 16/2012/INPR, [*“presupposto necessario per accedere alla procedura di riequilibrio è la regolare approvazione del bilancio di previsione e dell’ultimo rendiconto nei termini di legge; ciò in quanto*] *è necessario che le successive proiezioni abbiano come punto iniziale di riferimento una situazione consacrata in documenti ufficiali*” e perché *“è utile disporre della rappresentazione certa e veritiera di partenza, al fine di valutare la sostenibilità del piano.”*

Si tratta, a ben vedere, di contemperare due esigenze contrapposte: quella di giudicare sulla scorta di un quadro più aggiornato possibile e quella di certezza ed ufficialità che impone di rispettare i termini legislativi previsti sia per l’approvazione dei documenti contabili sia per la definizione delle procedure di riequilibrio.

In tal senso assume rilevanza anche la valutazione della tempestività e del corretto adempimento agli obblighi e alle scadenze legislative: l’ente, tanto più se intraprende un percorso di risanamento, non può prescindere dai fondamentali documenti di programmazione finanziaria e di rendicontazione anche al fine di rendere coerenti gli adempimenti propedeutici al piano (riaccertamento dei residui, ricognizione dei debiti, ecc.) e non può poi dolersi del proprio inadempimento (sia il rendiconto 2014 che il bilancio previsionale 2015, nel caso di specie, sono stati adottati oltre i termini di legge, e quest’ultimo fondamentale documento di programmazione addirittura quando l’istruttoria ministeriale era già stata esitata).

5. Sintesi delle questioni poste e rilevanza delle stesse.

Per quanto sin qui esposto, il Collegio è dell’avviso che sul punto dell’interpretazione dell’art. 1, comma 714, della legge n. 208/2015, stante la rilevanza della questione ed il possibile interessamento di ulteriori enti che hanno approvato il piano nel corso del 2015, debba pronunciarsi la sezione delle Autonomia in sede nomofilattica, anche al fine di evitare che orientamenti non univoci possano generare ulteriori incertezze e possibili contenziosi da parte degli enti interessati.

In definitiva, fermo restando gli elementi e gli argomenti sin qui illustrati, la questione di massima prospettata è se all’ente che ha approvato il Piano di riequilibrio nel corso del 2015 sia inibita o meno, alla luce del recente dato normativo (art. 1, comma 714, della legge di Stabilità 2016) la facoltà di modificare il Piano per adeguarlo ai risultati peggiorativi scaturenti dal passaggio all’armonizzazione contabile anche quando la normativa sull’armonizzazione contabile (*recte*: il recepimento della stessa nelle Regione ad autonomia differenziata) sia sopravvenuta rispetto all’approvazione del piano da parte dell’ente.

Corollario della tesi dell’inammissibilità della rimodulazione/riformulazione in presenza di ostacoli o preclusioni normative è che la Sezione di controllo che è chiamata a valutare la congruenza e la sostenibilità di un piano di riequilibrio già esitato dalla commissione ministeriale non potrebbe che prendere atto della inattualità del medesimo e, quindi, valutare negativamente l’incongruenza delle relative previsioni rispetto alla sopravvenuta (deteriore) modifica del quadro finanziario e contabile.

Corroborata tale tesi anche l’orientamento secondo cui, sebbene la tempestiva approvazione dei documenti contabili non costituisce *tout court* “condizione legale di ammissibilità del piano”, essa rappresenta, comunque, un elemento di valutazione per il successivo giudizio sul piano medesimo, con particolare riferimento alla *idoneità dello stesso ai fini della verifica della congruenza per assicurare il riequilibrio dell’ente*. (Sezione delle autonomie, deliberazione n. 22/2013/QMIG).

La Sezione non potrebbe assentire a una rimodulazione del piano di riequilibrio dopo la chiusura dell’istruttoria, in difetto di una disposizione che lo consenta, e deve valutare

negativamente l'eventuale inadempienza dell'ente che abbia contribuito, attraverso la ritardata approvazione dei documenti contabili o degli adempimenti imposti dalla riforma contabile a consegnare un quadro istruttorio incompleto. In altri termini, il ritardo imputabile all'ente nell'approvazione dei documenti contabili di programmazione o propedeutici al piano di riequilibrio non sarebbe tollerabile; dal momento in cui i termini ultimi fissati dal legislatore scadono, sebbene il piano di riequilibrio non possa considerarsi per ciò solo inammissibile, l'ente subisce le conseguenze di una carenza del quadro istruttorio. D'altra parte, è principio recepito dalla giurisprudenza contabile quello secondo cui *"è indubbio che un'attenta revisione della contabilità deve precedere, non seguire la deliberazione del piano di riequilibrio"* (cfr. sentenza delle sezioni riunite in speciale composizione n. 9/2013), ed al riguardo deve osservarsi come *"una corretta ricostruzione delle partite attive e passive avrebbe dovuto ammortizzare ab-origine gli effetti della riforma contabile"* (Sez. autonomie n.4/2015/INPR). Diversamente, si consentirebbe di dilungare i termini previsti dal legislatore per rimediare tempestivamente a situazioni di grave precarietà finanziaria quando, invece, la presentazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale non può essere un *"dannoso escamotage per diluire in un più ampio arco di tempo soluzioni che andrebbero immediatamente attuate"* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 16/2012/SEZAUT/INPR).

L'opposta opzione ermeneutica, invero difficilmente praticabile dopo l'intervento legislativo, dovrebbe prendere le mosse dal principio secondo cui a tutti gli enti che hanno approvato il piano di riequilibrio è sempre consentita, ove necessario, la rimodulazione o riformulazione del piano di riequilibrio (sia in che questo si trovi in corso di attuazione sia che debba ancora essere ancora giudicato dalla Sezione di controllo) per adeguarlo agli effetti peggiorativi che il quadro finanziario dell'ente ha subito per effetto del passaggio al nuovo regime contabile. Dal principio generale discenderebbe che *a fortiori* tale facoltà andrebbe (almeno) riconosciuta a quegli enti che hanno approvato il piano anteriormente all'entrata in vigore del regime di armonizzazione contabile, tenendo conto delle specificità del recepimento nelle regioni ad autonomia differenziata. La possibile costruzione argomentativa che si profila attinge ai criteri dell'interpretazione sistematica e costituzionalmente orientata delle leggi e tende a superare l'ingiustificata disparità di trattamento tra enti che hanno approvato il piano nel 2013 e 2014 ed enti che lo hanno fatto nel 2015 ma pur sempre prima dell'entrata in vigore della riforma contabile; criteri che diventano tanto più preziosi quanto più, come nel recente momento storico, l'interprete si trova di fronte a una legislazione disorganica, caratterizzata, soprattutto nella materia degli enti locali, da scarsa coerenza interna e da continui interventi derogatori che, proprio in ragione della loro frequenza ed asistematicità, finiscono per smarrire il carattere di specialità rispetto all'ipotesi normativa tipica.

Anche in tal caso si potrebbe, però, restringere il campo di applicazione distinguendo tra enti adempienti ed enti inadempienti, ovvero riscontrare nel sistema il principio in base al quale la facoltà di rimodulazione non potrebbe non essere riconosciuta a favore degli enti che, in ipotesi, abbiano tempestivamente adottato i necessari documenti contabili (rendiconto 2014, riaccertamento straordinario dei residui, bilancio di previsione 2015-2017, ecc.) e provveduto tempestivamente ad ufficializzare gli effetti del passaggio all'armonizzazione contabile. Gli enti inadempienti assumono il rischio della incompletezza del quadro istruttorio che hanno contribuito a generare con i propri ritardi. In ogni caso il discrimine potrebbe individuarsi nella chiusura dell'istruttoria ministeriale.

All'inammissibilità della rimodulazione del piano per mancanza di copertura legislativa (con conseguente illegittimità, per violazione di legge, di una deliberazione di rimodulazione) non pare potersi ovviare attraverso "integrazioni" istruttorie o valorizzando i poteri cognitivi dell'organo giudicante. Ipotizzando, infatti, che in sede di giudizio che verte sul piano di riequilibrio originario, così come approvato dall'ente ed istruito dalla commissione ministeriale, si possano *in limine* acquisire gli ulteriori elementi tratti dalle risultanze del riaccertamento straordinario dei residui e del bilancio di previsione 2015-2017 (peraltro ad istruttoria chiusa) - e quindi si tenga di fatto conto del deterioramento dei risultati di gestione e della sostanziale modifica del quadro originario - non si risolve la problematica principale dell'ammissibilità di una rimodulazione del piano ma anzi si rendono ancora più incerte le regole e gli esiti del giudizio. A parte, infatti, le evidenti difficoltà di procedere a un giudizio rapido e al contempo correttamente istruito, atteso che esso si estenderebbe a documenti contabili nuovi, si svolgerebbe al di fuori dell'istruttoria ministeriale (a meno che non si ritenga di potere riattivare l'istruttoria) ed in difetto dell'istruttoria che ordinariamente la Sezione espleta (ex art. 148 bis del TUEL) sui documenti contabili con l'ausilio dei relativi questionari e delle relazioni degli organi di revisione, tale modo di procedere impedirebbe, comunque, da un lato di percepire adeguatamente gli effetti peggiorativi su tutto l'arco temporale di durata del Piano e, dall'altro, di conoscere le misure (ulteriori rispetto a quelle inserite nel Piano) che l'ente intende adottare per renderlo sostenibile. In altri termini, in mancanza di una piano rimodulato, l'esame di documenti diversi e sopravvenuti rispetto all'istruttoria, anche ove abbiano carattere di ufficialità, non assicura il necessario coordinamento degli stessi con il piano di riequilibrio né la conoscenza del mutato programma di risanamento. Senza considerare che, oltre alle evidenti difficoltà operative, per tale via si finirebbe per allargare a dismisura il *thema decidendum* del giudizio e delle verifiche demandate alla Corte dei conti, perdendo di vista l'ancoraggio a parametri e criteri oggettivi e la certezza temporale degli adempimenti, oltre alla forzatura del dato normativo dell'art. 243 quater, comma 3, che ancora il giudizio della Sezione a una "*valutazione di congruenza (del Piano) ai fini del riequilibrio*" e all'istruttoria ministeriale.

A parte quanto detto, vi è da considerare pure che l'orientamento della giurisprudenza contabile non appare sul punto ben assestato. Un indirizzo molto lineare afferma che non è consentita "*la valutabilità di fatti tali da alterare le caratteristiche originarie del Piano o che possano configurare un Piano diverso*" ciò che "*sarebbe inammissibile ...perché profilerebbe una violazione della disciplina dettata dal comma 5 dell'art.243-bis, che obbliga l'ente ad adottare il Piano di riequilibrio entro il termine perentorio di sessanta giorni dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura. Il Piano in questi termini adottato non è più modificabile, a meno che non intervenga un'espressa previsione normativa*" (Corte dei conti, sez. riunite in speciale composizione, sentenza n. 3/2014/EL). Altro indirizzo (dettato, però, con riferimento alla diversa prospettiva dell'estensione dell'ambito cognitivo del giudizio ex art. 243, comma 5, del TUEL) afferma che "*il sindacato giurisdizionale non può prescindere da una "visione dinamica" (Corte dei conti, SS.RR. sent. 18 marzo 2014, n. 3/2014/EL e sent. 17 aprile 2014 n. 11/2014/EL) della situazione contabile dell'Ente e delle effettive e aggiornate prospettive di recupero, laddove dette circostanze emergano dagli atti processuali o dallo ius superveniens*" e, a maggior ragione, nei casi nei quali "*la data in cui il Piano è stato deliberato sia notevolmente anteriore rispetto a quella di cognizione della vicenda in sede processuale*" (cfr. Corte dei conti, sez. riunite in speciale composizione, ordinanza n. 9/2014/EL).

Come si è anticipato, se la tesi favorevole alla rimodulazione del piano di riequilibrio appariva a suo tempo sostenibile ("*ipotizzabile in via interpretativa*") onde consentire la necessaria e razionale

armonizzazione del piano agli adempimenti legislativamente imposti (deliberazione n. 4/2015/INPR e n. 32/2015/QMIG), essa non lo è più dopo che il legislatore ha bensì disciplinato la materia ed individuato l'ambito applicativo (*lex ubi voluit dixit*).

Si può lamentare che il recente intervento normativo, nonostante sia stato sollecitato da ragioni di coordinamento sistematico, sconta gli effetti insiti in una tecnica legislativa che privilegia l'approccio di tipo casistico-enunciativo anziché formulare chiare enunciazioni di principio, foriero pertanto di esiti applicativi controversi sotto il profilo della razionalità e del rispetto del principio di ragionevolezza. Ma ciò non toglie che il discrimine temporale scelto dal legislatore per circoscrivere l'ambito applicativo della norma non lascerebbe adito ad interpretazioni diverse da quelle letterali e, pertanto, non consente agli enti che hanno presentato il Piano nel 2015 di procedere alla rimodulazione.

Alla questione principale accedono poi talune questioni secondarie. Ed invero, qualora - nonostante l'ostacolo di ordine normativo - si accede alla tesi della rimodulabilità/riformulabilità del Piano occorre chiedersi se la Sezione debba necessariamente trasmettere il documento alla commissione ministeriale per un supplemento istruttorio ovvero se possa procedere direttamente al giudizio. Al riguardo, nella deliberazione n. 4/2015/INPR (intervenuta prima della novella normativa di cui si verte) si afferma incidentalmente che gli enti (che stanno già attuando un piano di riequilibrio e debbono tenere conto della nuova contabilità armonizzata) trasmettono "direttamente" alla Sezione la proposta di rimodulazione. Ad avviso della Sezione, la questione deve essere meditata alla luce del mutato quadro normativo, e comunque non si può pervenire ad analoga conclusione per gli enti per i quali il piano è ancora in fase di approvazione (sebbene già esitato dalla Commissione). Non sembra, infatti, possibile giudicare direttamente il piano rimodulato a prescindere da un completamento istruttorio della Commissione ministeriale se non incorrendo nella violazione del disposto dell'art. 243 quater, comma 1 e 2, del TUEL che espressamente riservano la fase istruttoria alla commissione di cui all'art. 155 del TUEL. È noto, infatti, che dalla formulazione dell'art. 243 quater del d.lgs. n. 267/2000 risulta una chiara "separazione dei ruoli: compiti istruttori alla commissione e compiti decisori alla Sezione regionale di controllo", fermo restando che "in questa valutazione la Sezione regionale di controllo impegna le sue funzioni con ogni ampiezza e senza vincoli alla propria attività cognitiva, neppure in ragione delle valutazioni concluse dalla commissione istruttoria dalle quali può motivatamente discostarsi" (Sezione delle Autonomie n. 22/2013 cit.). Un conto è, però, discostarsi dalle conclusioni istruttorie nell'espletamento ed in funzione del giudizio o riconoscere allo stesso dei poteri cognitivi impliciti, ciò che rientra nelle prerogative del Giudice contabile, altro è invadere o sopravanzare lo spazio istruttorio legislativamente riservato ad altro organo, inficiando per tale via la decisione finale.

Alla luce delle superiori considerazioni e rilievi, si pone, ad avviso del Collegio, una questione interpretativa attinente a problematiche di carattere generale e di particolare rilevanza, rispetto alla quale, si ritiene di dover rimettere, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012 n. 213 e ss.mm.ii., la decisione alla Sezione delle Autonomie

P.Q.M.

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

DELIBERA

di sospendere il giudizio di cui all'art. 243 quater, comma 3, del TUEL relativo al piano di riequilibrio del Comune di Favara e di sottoporre al Presidente della Corte dei conti la valutazione dell'opportunità di deferire alla Sezione delle Autonomie, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del D.L. 10 ottobre 2012 n. 174, o alle Sezioni riunite, ai sensi dell'art. 17, comma 31, del D.L. n. 78/2009, la questione di massima in ordine alle surriferite problematiche interpretative afferenti l'art. 1, comma 714, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 in relazione al medesimo art. 243 quater, comma 3, del TUEL.

Dispone che la presente deliberazione venga trasmessa, a cura della Segreteria, all'Ufficio di Presidenza della Corte dei conti.

Così deliberato in Palermo nella Camera di consiglio del 28 gennaio 2016.

L'ESTENSORE

(Gioacchino Alessandro)

IL PRESIDENTE

(Tommaso Brancato)

Depositato in segreteria il 10 febbraio 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)