

**CORTE DEI CONTI****SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA**

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario (Relatore)
dott. Giuseppe Vella	Referendario
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza pubblica da remoto del 21 ottobre 2020

ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, ed ex art. 26 ter del decreto - legge 14 agosto 2020 n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020 n. 126.

Visto l'art. 243-bis del TUEL, "Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale", introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174,

convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto, in particolare, l'art. 243-quater del TUEL, "Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione";

Viste le linee guida in materia di procedura di riequilibrio finanziario pluriennale adottate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazioni n. 16/2012/INPR, n. 11/2013/INPR e n. 5/2018/INPR;

Vista la delibera del Consiglio comunale del Comune di Sesto San Giovanni n. 35 del 30 ottobre 2018, con cui l'ente ha approvato il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi dell'art. 243-bis del TUEL;

Vista la delibera del Consiglio comunale di Sesto San Giovanni n. 1 del 14 gennaio 2019, con cui l'Amministrazione ha approvato il Piano di riequilibrio finanziario pluriennale di durata decennale;

Vista la relazione istruttoria trasmessa dal Ministero dell'interno, Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale della finanza locale, con nota del 27 luglio 2020 (protocollo n. 67153), pervenuta alla Sezione in data 27 luglio 2020 (protocollo Cdc n. 13094);

Vista l'ordinanza istruttoria collegiale n. 34 del 24.08.2020, con la quale sono stati chiesti ulteriori chiarimenti e integrazioni documentali;

Viste le note di risposta fornite dal comune in data 25 settembre 2020 ed in data 29 settembre 2020 e la documentazione allegata;

Vista l'ordinanza n. 41 del 14 ottobre 2020, trasmessa unitamente alla relazione di deferimento del magistrato istruttore, con cui il Comune è stato convocato per l'adunanza pubblica del 21 ottobre 2020;

Vista la successiva ordinanza n. 42 del 16 ottobre 2020, con la quale, a seguito dell'entrata in vigore della legge n. 126/2020, è stato disposto che l'adunanza pubblica si tenga con modalità da remoto;

Vista la nota inviata dal comune in data 20 ottobre 2020 e la documentazione allegata; Udito nell'adunanza pubblica del 21 ottobre 2020 il relatore, dott.ssa Alessandra Cucuzza;

Uditi, per il Comune di Sesto San Giovanni, Roberto Di Stefano – Sindaco, Cinzia Pecora - Responsabile del settore economico finanziario nonché Aurelio Bizioli – Presidente del Collegio dei Revisori;

Premesso

Il Comune di Sesto San Giovanni ha aderito alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ai sensi dell'art. 243 bis del TUEL con atto del Consiglio comunale n. 35 del 30 ottobre 2018 dichiarato immediatamente esecutivo. Il piano di riequilibrio, di durata decennale con decorrenza dall'esercizio 2018, è stato approvato con successiva deliberazione del Consiglio comunale n. 1 del 14 gennaio 2019.

In data 27 luglio 2020 (acquisita a protocollo Cdc n. 13094), è pervenuta a questa Sezione regionale di controllo, ai sensi dell'art. 243-quater del TUEL, la relazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti Locali di cui all'art. 155 del TUEL (in seguito "la Commissione") operante presso il Ministero dell'Interno, la quale conclude con una valutazione positiva in merito alla rispondenza del piano alle specifiche individuate dalla Sezione delle Autonomie nelle deliberazioni n. 16/2012 e n. 5/2018.

La Sezione, con ordinanza istruttoria n. 34 del 24 agosto 2020, ha ritenuto necessario acquisire, ai fini della decisione, ulteriori elementi istruttori.

Con note pervenute in data 25 settembre 2020 (prot. Cdc n. 16311 e 16321) nonché in data 29 settembre 2020 (prot. Cdc n. 16492), il Comune di Sesto San Giovanni ha risposto alle richieste istruttorie, allegando documentazione integrativa.

Infine, il magistrato istruttore ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deliberato dal Comune di Sesto San Giovanni all'esame collegiale della Sezione, concedendo termine sino al 19 ottobre 2020 per acquisire ulteriori elementi dal comune e rispondere ad altra richiesta di elementi integrativi.

Il comune, con nota pervenuta in data 20 ottobre 2020, ha fornito i chiarimenti e trasmesso la documentazione richiesta.

Nell'odierna adunanza, dopo la relazione del magistrato istruttore, è intervenuto il rappresentante del comune, Roberto Di Stefano - Sindaco, nonché Cinzia Pecora - Responsabile del settore economico finanziario e Aurelio Bizioli - Presidente del Collegio dei Revisori, richiamando le considerazioni sul piano di riequilibrio già trasmesse alla Sezione a corredo delle risposte istruttorie.

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

1. La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale e la competenza delle Sezioni regionali di controllo.

La procedura di riequilibrio finanziario pluriennale è stata introdotta nell'ordinamento dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, convertito dalla legge n. 213 del 2012, al fine di prevenire il dissesto negli enti locali in condizione di grave squilibrio strutturale.

Pertanto, le situazioni di difficoltà gestionale dell'ente locale, in un'ottica di progressiva gravità, possono trovare rimedio in una pluralità di strumenti finalizzati a realizzare il risanamento finanziario.

Il riequilibrio finanziario pluriennale, in particolare, disciplinato dagli articoli 243 bis, ter e quater del TUEL, presuppone una situazione di squilibrio strutturale del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, ma consente agli organi ordinari dell'ente di gestire il risanamento, assumendo le iniziative necessarie

senza ricorrere ad un organo esterno e straordinario come avviene, invece, nel dissesto.

A garanzia dell'effettivo perseguimento degli obiettivi di risanamento, il giudizio finale sull'approvazione o il diniego del piano di riequilibrio, nonché la vigilanza periodica sull'esecuzione dello stesso sono affidati alla Corte dei conti, giudice terzo ed indipendente, garante degli equilibri di bilancio e della tenuta dei conti pubblici.

2. Il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Sesto San Giovanni.

Il Comune di Sesto San Giovanni, in sede di riaccertamento straordinario dei residui (deliberazione Consiglio comunale n. 31 del 29 aprile 2015), aveva accertato un disavanzo di amministrazione al 31.12.2014 di euro 8.834.600,12 da ripianarsi in ventinove quote costanti annuali di euro 304.641,39 fino all'anno 2043, sulla base di quanto previsto dall'art. 3, comma 16, del d. lgs. n. 118/2011 e dall'articolo 2 del D. M. del 2 aprile 2015.

Successivamente questa Sezione, con la delibera n. 153/2018/PRSP, aveva richiesto al comune di riesaminare la procedura di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, al fine di rideterminare, conformemente al Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (Allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011), il fondo pluriennale vincolato ed il fondo crediti di dubbia esigibilità da esporre nel rendiconto al 31 dicembre 2017.

Il comune, con la successiva delibera di Consiglio n. 24/2018, accertato un disavanzo complessivo di euro 21.698.363,55, aveva adottato le misure finanziarie finalizzate al ripiano del predetto importo, unitariamente considerato.

Questa Sezione, con deliberazione n. 280/2018/PRSP, aveva tuttavia evidenziato che *"in base alle disposizioni contenute nel comma 848 della legge n. 205 del 2017, nonché del decreto attuativo MEF del 12 febbraio 2018, il maggiore disavanzo d'amministrazione ripianabile in (massimo) trenta esercizi (a decorrere dal 2015 o dal 2014 per il Comune di Sesto, ente sperimentatore dal 1° gennaio 2014) può essere solo quello conseguente alla rinnovata operazione di riaccertamento straordinario dei residui e dal ricalcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità alla data di avvio del nuovo sistema contabile (nella specie, il 1° gennaio 2014), non quello conseguente alla gestione finanziaria intervenuta successivamente"*.

Nella medesima deliberazione, pertanto, questa Sezione aveva distinto la quota di disavanzo di amministrazione, pari a euro 3.284.917,19 (cioè alla differenza fra euro 11.510.234,53 ed euro 8.225.317,34, importo così ridottosi al 31 dicembre 2017), costituente il "maggiore disavanzo" derivante dalla nuova operazione di riaccertamento straordinario, e la restante quota di disavanzo, pari a euro 10.188.129,02, che, essendo disavanzo derivante dalla gestione successiva, non può, invece, *"beneficiare della facoltà di ripiano trentennale concessa dal DM 2 aprile 2015, ma deve essere recuperata nel corso di un triennio (ex art. 188 TUEL) ovvero entro un ventennio, previa approvazione di apposito piano di riequilibrio finanziario pluriennale (ex artt. 243-bis, e seguenti, TUEL)"*.

La situazione al 31 dicembre 2017, descritta dalla citata delibera, è pertanto la seguente:

	31.12.2017
extradeficit corretto	11.510.234,53 €
di cui vecchio non ripianato	8.225.317,34 €
di cui vecchio emerso nel 2017	3.284.917,19 €
Ordinario	10.188.129,02 €
Disavanzo totale	21.698.363,55 €

Il comune, pertanto, verificata l'impossibilità di far fronte allo squilibrio finanziario così quantificato mediante gli strumenti ordinari, ha deliberato di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

Nel piano approvato, il comune individua una massa passiva da ripianare pari a euro 14.773.467,40, di cui euro 4.585.338,38 per debiti fuori bilancio ed euro 10.188.129,02 per disavanzo di amministrazione ordinario al 31.12.2017.

A ciò si aggiunge, come visto, il disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui che l'ente, con delibera della giunta comunale n. 215 del 6 giugno 2018, ha accertato nella misura di euro 11.510.234,53 complessivi, di cui euro 8.225.317,34 da riaccertamento straordinario originario ed euro 3.284.917,19 derivante dalla ripetizione del riaccertamento straordinario.

Il comune ha previsto:

- di ripianare integralmente i debiti fuori bilancio e le passività potenziali (pari complessivamente a 4.585.338,38 euro) nell'esercizio 2019, per 4.565.207,43 euro (pari al restante debito nei confronti del Comune di Milano per la realizzazione di un tratto della metropolitana M1) mediante i proventi da alienazione delle quote di partecipazione nella società Farmacie Sesto Srl e per la parte restante mediante risorse di parte corrente;
- di ripianare il disavanzo di amministrazione ordinario al 31.12.2017 (pari a 10.188.129,02) nell'arco di dieci anni per l'importo di 391.851,14 euro nell'anno 2018 e per l'importo di 1.088.475,32 euro in ciascuno dei successivi 9 anni di durata del piano (2019/2027).

Lo schema di ripiano del disavanzo è illustrato dalle seguenti tabelle, inserite nel piano a pag. 55.

NATURA DEL DISAVANZO DA PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO	(A)	RIPIANO esercizio (B) ANNO 2018	RIPIANO esercizio (B) ANNO 2019	RIPIANO esercizio (B) ANNO 2020	RIPIANO esercizio (B) ANNO 2021	RIPIANO esercizio (B) ANNO 2022
Disavanzo di amministrazione di riequilibrio da finanziare	10.188.129,02	391.851,14	1.088.475,32	1.088.475,32	1.088.475,32	1.088.475,32
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	8.225.317,34	609.282,76	6.108.458,11	62.815,69	62.815,69	62.815,69
Ovvero: quota Disavanzo da riaccertamento straordinario al 31/12/2017 ex art.1 c. 848 l. 205/2017	3.284.917,19	126.342,97	126.342,97	126.342,97	126.342,97	126.342,97
Quota recupero disavanzo da piano di rientro esercizi precedenti	//	//	//	//	//	//
AMMONTARE COMPLESSIVO DEL DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE DA RIPIANARE (2)	21.698.363,55	1.127.476,87	7.323.276,40	1.277.633,98	1.277.633,98	1.277.633,98

NATURA DEL DISAVANZO DA PIANO DI RIEQUILIBRIO FINANZIARIO	RIPIANO esercizio (B) ANNO 2023	RIPIANO esercizio (B) ANNO 2024	RIPIANO esercizio (B) ANNO 2025	RIPIANO esercizio (B) ANNO 2026	RIPIANO esercizio (B) ANNO 2027	Esercizi successivi
Disavanzo da piano di riequilibrio finanziario pluriennale	1.088.475,32	1.088.475,32	1.088.475,32	1.088.475,32	1.088.475,32	0,00
Disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui	62.815,69	62.815,69	62.815,69	62.815,69	62.815,69	1.005.050,95
Ovvero: quota Disavanzo da riaccertamento straordinario al 31/12/2017 ex art.1 c. 848 l. 205/2017	126.342,97	126.342,97	126.342,97	126.342,97	126.342,97	2.021.487,49
Quota recupero disavanzo da piano di rientro esercizi precedenti	//	//	//	//	//	//
AMMONTARE COMPLESSIVO DEL DISAVANZO DA RIPIANARE (2)	1.277.633,98	1.277.633,98	1.277.633,98	1.277.633,98	1.277.633,98	3.026.538,44

2.1. Fattori e cause dello squilibrio.

Quanto alla ricostruzione, così come emergente dal piano, della complessiva situazione economico-finanziaria del comune al 31 dicembre 2017, si evidenzia la

criticità della situazione di cassa, con un utilizzo sistematico dell'anticipazione di tesoreria, indice dell'incapacità dell'ente di far fronte in modo puntuale ai debiti certi, liquidi ed esigibili. Tale situazione nel piano viene ricollegata all'entità dei residui attivi, di gran lunga superiori ai residui passivi.

Quanto agli equilibri di competenza il piano evidenzia, al 31.12.2017, il raggiungimento degli equilibri fra accertamenti ed impegni, sia di parte corrente che di parte capitale. Si rileva, tuttavia, che su tali equilibri incide l'esistenza di accertamenti a carattere non ripetitivo per euro 6.067.690,00 complessivi nel 2017 (euro 5.249.009,97 da recupero di evasione tributaria ed euro 818.680,03 per sanzioni al codice della strada) (cfr. punto 4.2. del piano) di gran lunga superiori agli impegni a carattere non ripetitivo, pari, nel medesimo esercizio, a euro 599.595,44.

Il risultato di amministrazione al 31.12.2017 è positivo per euro 12.633.954,25 grazie al decisivo apporto dei residui attivi, che superano i residui passivi di euro 53.578.597,32.

Gli accantonamenti (pari a euro 26.022.711,15), i vincoli (pari a euro 5.236.762,97) e la parte destinata (pari a euro 3.072.843,68) portano ad un disavanzo di esercizio di euro - 21.698.363,55.

La capacità di riscossione in conto competenza delle entrate correnti (primi tre titoli) si attesta al 73,48%, invece, se si considerano i soli titoli 1 e 3, il dato risulta leggermente inferiore (72,88%).

Particolarmente bassa è la capacità di riscossione in conto competenza degli accertamenti derivanti dall'attività di contrasto all'evasione tributaria, pari al 15,29%, nonché la capacità di riscossione in conto residui delle entrate tributarie (titolo I) ed extratributarie (titolo III), pari al 20,93%.

Peraltro, l'analisi dell'anzianità dei residui attivi conferma la presenza di un

consistente ammontare di residui risalenti al 2014 ed anni precedenti (euro 4.091.737,89 per il titolo I ed euro 2.745.601,58 per il titolo III), che da una parte è causata dalla bassa capacità di riscossione ed in parte ne è causa essa stessa, posto che la riscossione *“diventa sempre più difficile quanto più i crediti divengono anziani”* (Corte dei conti, Sez. riun. sent. n. 2/2020).

I debiti fuori bilancio esistenti al momento dell'approvazione del piano sono:

- euro 4.565.207,43 lett. e): derivanti dai lavori di realizzazione del prolungamento della linea metropolitana M1 “Monza – Bettola (come da nota del Direttore dell'Area Pianificazione, Attuazione e gestione del Territorio – Ambiente di cui all'allegato 6 al piano);
- euro 1.313,20 lett. a): derivante da una condanna innanzi al TAR.

Quanto alle passività potenziali, l'esame dello stato del contenzioso riportato nel piano evidenzia l'esistenza di 42 contenziosi per i quali l'avvocatura comunale non è stata in grado di dare una valutazione circa le probabilità di soccombenza, fra cui figurano numerose cause di valore indeterminabile e alcune di valore molto ingente (circa 6,5 milioni la causa “Vetrobalsamo s.p.a.”, circa 9,4 milioni complessivi le due cause “Caronte s.r.l.”). A queste si aggiungono altre passività potenziali, cioè, *“situazioni per le quali non sussiste ad oggi contenzioso e per le quali, tuttavia, vi è possibilità di costituzione contro il Comune”* (all. 7 piano riep.), che, a fronte di somme pretese per euro 1.472.687,67, sono state quantificate, valutato il probabile rischio di soccombenza nell'orizzonte temporale del piano, in appena 18.817,75 euro.

Quanto alla situazione dell'indebitamento dell'ente a fine 2018 (dati di bilancio), si evidenzia un incremento dell'indebitamento complessivo (debito residuo al 31.12 pari a euro 28.913.773,39) a fronte di operazioni sia di rimborso di vecchi prestiti che di contrazione di nuovi.

La percentuale complessiva di copertura dei servizi a domanda individuale si attesta al 57,01%, superiore dunque alla soglia del 36% prevista per gli enti in piano di riequilibrio.

La spesa del personale evidenzia, nel triennio 2015-2017, un trend in riduzione.

Nei rapporti con le partecipate il piano non evidenzia criticità e riporta la situazione dei precedenti piani di razionalizzazione adottati.

2.2 Risanamento.

Il piano di riequilibrio adottato dal comune si fonda sui seguenti interventi:

- aumento delle entrate;
- risparmi su spesa del personale;
- dismissioni di immobili dell'ente e alienazioni;
- riduzione indebitamento;
- ulteriori risparmi di spesa.

Le misure specificamente previste sono, pertanto, di seguito brevemente illustrate, come indicate nel piano (cfr. par. 2.1.1 del piano).

Misura 1 – risparmi annui spesa personale

Il comune attende risparmi di spesa derivanti dal collocamento in quiescenza del personale, pari a 30 cessazioni nel 2018, 6 nel 2019, 9 nel 2020, 15 nel 2021 e 17 nel 2022 per un risparmio di spesa di euro 2.484.858,50.

A fronte, tuttavia, di tali cessazioni, il comune prevede di dover procedere a 5 nuove assunzioni nel 2019.

I risparmi attesi sono evidenziati nel piano dalla seguente tabella:

	risparmio annuo	n. assun- zioni	Tipologia assunzione	Spesa nuove assunzioni	risparmio netto (*)
2018	883.373,28 €	5	Tempo indeterminato	162.545,39 €	720.827,89 €
2019	209.590,33 €	0			209.590,33 €
2020	245.981,06 €	0			245.981,06 €
2021	515.594,21 €	0			515.594,21 €

Misura 2 – risparmi spese per servizi sociali

Il piano esclude possibili ulteriori risparmi in questo ambito in considerazione delle riduzioni già operate nei precedenti esercizi.

Misura 3 – risparmi spese parco auto

A seguito della riorganizzazione dei centri diurni disabili e la conseguente riduzione del parco auto necessario per il servizio trasporto disabili il comune ha quantificato un risparmio di euro 120.986,42 annui.

Misura 4 – risparmi telefonia mobile

Il comune stima di risparmiare euro 13.000 annui con l'efficientamento del servizio.

Misura 5 – risparmi derivanti da azioni di efficientamento e razionalizzazione del patrimonio comunale

La realizzazione di una serie di interventi di razionalizzazione ed efficientamento ha consentito, riferisce il piano, di ottenere un risparmio complessivo, derivante da minori costi e maggiori ricavi, pari a euro 895.924,75.

Misura 6 – proventi derivanti da alienazioni immobili

Il piano prevede l'alienazione della quota di partecipazione totalitaria nella società Farmacie Sesto s.r.l. per un prezzo complessivo di euro 18.302.936,50, nonché di immobili di proprietà del comune ritenuti non strategici per un totale

di euro 12.131.786,20 (base d'asta) e immobili destinati a edilizia residenziale pubblica per euro 2.764.876,00 (valore di stima).

Misura 7 - proventi derivanti dall'aumento entrate proprie

Il piano prevede:

- l'incremento dell'aliquota comunale Irpef dal 0,6% al 0,8% e la riduzione della fascia di esenzione con la conseguente previsione di un incremento di gettito di circa 2,8 milioni di euro all'annuo a decorrere dal 2019;
- l'aumento della tariffa ordinaria TOSAP per le occupazioni permanenti con la previsione di un incremento di gettito di circa 130 mila euro all'anno a decorrere dal 2019;
- l'aumento della tariffa per l'imposta comunale sulla pubblicità ordinaria con la previsione di un incremento di gettito di circa 300 mila euro all'anno a decorrere dal 2019.

Misura 8 - proventi derivanti dal recupero evasione IMU/ICI - taxa rifiuti e altri tributi.

A fronte di un andamento degli incassi degli accertamenti in materia di recupero dell'evasione per nulla soddisfacente (la percentuale di incassato su accertato scende dal 29,48% del 2014 al 5,74% del novembre 2018, cfr. dati piano su misura n. 8), il comune illustra una serie di iniziative intraprese al fine di incrementare tali entrate (internalizzazione delle attività di accertamento e riscossione, prosecuzione dell'affidamento alla società Abaco s.p.a. dell'attività di recupero coattivo con emissione ed invio immediato delle ingiunzioni di pagamento), dalle quali stima di ottenere, nel quinquennio, un recupero complessivo di circa 4 milioni di euro.

Misura 9 - proventi derivanti dalle tariffe per il servizio di refezione scolastica.

La rimodulazione delle fasce ISEE per le tariffe dovrebbe, secondo il piano,

portare ad un incremento di entrate di circa 130 mila euro per anno scolastico a decorrere dal 2019-2020.

Misura 10 – proventi derivanti da riscossione di fitti attivi arretrati.

Il comune illustra nel piano di avere avviato un programma per la stipula di piani di rientro per i canoni non corrisposti e per il recupero coattivo per i casi per i quali non sono stati stipulati i piani di rientro. Nonostante il consistente ammontare delle somme da incassare (euro 3.794.164,47), il comune prevede percentuali di incasso molto ridotte, fra il 15% ed il 20%.

Misura 11 - estinzione mutui

Il comune prevede di risparmiare circa 2,4 milioni di euro nel decennio per la scadenza naturale di alcuni mutui e circa 159 mila euro annui a partire dal 2020 per l'estinzione anticipata di un mutuo di 1,8 milioni di euro da finanziare con i proventi delle alienazioni programmate.

3. Il parere sul piano dell'organo di revisione.

L'organo di revisione economico-finanziaria, nel verbale n. 5/2019, esprime parere favorevole all'approvazione del piano, pur richiamando l'ente ad *“un costante e puntuale monitoraggio delle dinamiche gestionali sia sotto l'aspetto operativo sia sotto l'aspetto finanziario”*.

Nel parere, in particolare, viene evidenziato che:

- il piano individua passività potenziali, con rischio probabile, per euro 18.817,75 a fronte di un contenzioso nominale di poco più di 1,4 milioni di euro e della presenza di 42 cause legali di importo indeterminabile;
- l'esistenza di una mole consistente di residui attivi;
- la mancata illustrazione delle modalità e dei tempi per l'alienazione del patrimonio mobiliare disponibile.

4. Le considerazioni della Sezione.

La Sezione ha richiesto approfondimenti istruttori con ordinanza n. 34/2020 (prot. 14406 del 24.08.2020) ed in occasione della relazione di deferimento in adunanza pubblica, trasmessa unitamente all'ordinanza n. 41/2020 (prot. 17435 del 14.10.2020). In particolare, sono stati oggetto di approfondimento gli aspetti di seguito illustrati, tesi ad accertare l'adeguatezza delle misure previste nel piano anche alla luce dei risultati conseguiti nei due esercizi 2018 e 2019.

4.1 Situazione finanziaria dell'ente.

L'esercizio 2019 si chiude con un avanzo di euro 35.967.632,12, che, in seguito agli accantonamenti ed i vincoli, da luogo da un disavanzo pari a euro -805.250,27.

Il disavanzo, pertanto, si riduce in modo significativo rispetto agli esercizi precedenti, che si erano chiusi con un disavanzo, dopo gli accantonamenti ed i vincoli, pari a euro - 21.698.363,55 nel 2017 ed euro - 10.377.489,22 nel 2018.

L'accantonamento a FCDE nel 2019 è pari a euro 27.349.335,75 a fronte di residui attivi considerati ai fini della costituzione del fondo per euro 31.552.071,70 (su un totale di residui attivi di euro 68.807.660,04).

Permane, pertanto, una consistente mole di residui attivi che, sebbene adeguatamente svalutati attraverso gli accantonamenti a FCDE, stenta ad essere smaltita anche in ragione della scarsa efficienza della riscossione in conto residui.

L'accantonamento a fondo contenzioso ammonta nel 2019 a euro 353.289,25 e, come riferito in sede di risposta istruttoria del 25 settembre 2020, tiene conto di *"contenziosi pendenti per lavori pubblici su edifici scolastici e strade per complessivi 234.489,25"* e include l'*"accantonamento per fondo rischi per euro 118.800,00"*.

Il comune ha, inoltre, inviato un elenco aggiornato al settembre 2020 dei

contenziosi (all. L risposta istruttoria 25 settembre 2020), nel quale sono indicati 56 contenziosi, di cui alcuni definiti o in corso di definizione senza esborsi o con esborsi minimi da parte del comune o, in ogni caso, con probabilità di soccombenza definita minima o nulla, mentre altri presentano probabilità di soccombenza “media” ed alcuni hanno comunque valore indeterminato o indeterminabile.

Alla luce del numero di contenziosi ancora pendenti e dell'ingente valore di alcuni di essi, cui peraltro si aggiunge l'alea di quelli con valore non determinato o determinabile, è necessario che il comune monitori costantemente l'adeguatezza del fondo contenzioso, come peraltro sottolineato anche dall'organo di revisione, al fine di evitare l'emersione di passività in grado di incidere sul percorso di risanamento avviato dall'ente.

In proposito si rammenta la necessità che la valutazione del potenziale rischio di soccombenza e la conseguente quantificazione delle somme da accantonare nel fondo avvengano secondo parametri prudenziali che consentano di prevenire l'emergere di passività in grado di compromettere gli equilibri economico-finanziari dell'ente.

L'equilibrio di competenza è raggiunto nei tre esercizi considerati, sia in parte corrente che in parte capitale.

Quanto all'equilibrio di parte corrente, si evidenzia che nell'esercizio 2019, nel quale il comune ha applicato una quota consistente del disavanzo (pari a euro 7.323.278,00), l'equilibrio è stato raggiunto grazie all'apporto di “Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili”, per un importo di euro 8.553.546,00.

Superato il periodo di risanamento previsto dal piano, è, tuttavia, necessario,

secondo principi di sana e corretta gestione, che le spese di funzionamento a carattere continuativo trovino copertura in entrate a carattere ordinario (in tal senso questa Sezione del. n. 138/2012/PRSE) e, pertanto, si richiama l'attenzione sulla necessità che l'ente, all'esito del percorso di riequilibrio, dimostri di avere raggiunto, grazie alle misure assunte sul fronte dell'incremento delle entrate correnti e la riduzione delle spese ordinarie, l'equilibrio di parte corrente anche in assenza di apporti a carattere "straordinario".

La gestione della liquidità si presenta in miglioramento rispetto al triennio 2016-2018, quando il comune ha fatto ricorso, in modo continuo e consistente, all'anticipazione di tesoreria, tuttavia sempre restituita al termine dell'esercizio di riferimento. Infatti, mentre l'esercizio 2017 ha chiuso con un fondo cassa di euro 304.180,94, l'esercizio 2018 e il 2019 chiudono rispettivamente con euro 8.191.506,62 ed euro 14.580.925,56.

Alla luce di tali dati, allo stato, pertanto, l'andamento della gestione di cassa si presenta in miglioramento rispetto agli anni precedenti. Sarà, tuttavia, cura della Sezione verificare, nel corso dei controlli successivi, se tale miglioramento presenta carattere strutturale e consentirà, pertanto, negli esercizi futuri, il permanere di una gestione di cassa non negativa senza la necessità di ricorrere all'anticipazione di tesoreria, o se, piuttosto, il miglioramento è determinato dal verificarsi di circostanze straordinarie e non ricorrenti, quali il consistente incasso del corrispettivo di alienazione della società Farmacie Sesto s.r.l., destinato, pertanto, a esaurirsi al venir meno delle circostanze eccezionali che lo hanno determinato.

4.2. I debiti fuori bilancio.

Al termine dell'esercizio 2019, nel quale la scansione temporale del piano

prevedeva il ripiano integrale dei debiti fuori bilancio e delle passività potenziali emerse, la Sezione, a seguito degli approfondimenti istruttori compiuti, ha accertato che l'ente ha proceduto, con delibera n. 36/2019, al riconoscimento, fra gli altri, dei due debiti fuori bilancio iniziali di euro 4.565.207,43 ed euro 1.313,20, nonché all'accantonamento delle risorse necessarie per far fronte alle passività potenziali individuate nel piano per euro 18.817,45.

La circostanza è confermata dal Collegio dei revisori dei conti, che, nel verbale n. 48 del 28 settembre 2020, ha attestato che i debiti fuori bilancio sono stati riconosciuti con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 36 del 23 luglio 2019 e i relativi impegni sono stati assunti con determinazioni dirigenziali n. 919/2019 e n. 951/2019, mentre *“per le passività potenziali, determinate in 18.817,45 nel Bilancio 2019 è stata accantonata a titolo di fondo rischi contenzioso una somma di € 40.000,00, confluita per € 20.000,00 in avanzo vincolato”*.

La copertura del debito fuori bilancio di importo più ingente, pari a euro 4.565.207,43, viene effettuata utilizzando una quota dei proventi derivanti dall'alienazione della società Farmacie Sesto s.r.l..

Nella determina n. 951/2019, con la quale viene disposta l'assunzione del relativo impegno, si legge che *“con deliberazione della Giunta Comunale n. 173 del 19 maggio 2009 veniva approvato il testo dell'accordo tra Regione Lombardia, Provincia di Milano, Comune di Monza, Comune di Sesto San Giovanni, Comune di Cinisello Balsamo relativo alla realizzazione dell'opera in parola, avente un costo complessivo pari ad € 205.950.000,00, risultanti dal piano finanziario, da ripartirsi tra gli enti sottoscrittori ed il Ministero delle Infrastrutture”*. Nella medesima determina si evidenzia che l'importo a carico del Comune di Sesto San Giovanni, pari a euro 7.920.000,00, comprensivo delle spese di progettazione definitiva (per euro 244.792,57) già precedentemente corrisposte, dovrà essere versato al Comune di Milano al

progredire dei lavori, secondo la seguente scansione:

Affidamento appalto	€ 1.450.000,00;
25% sviluppo lavori	€ 1.000.000,00;
50% sviluppo lavori	€ 2.450.000,00;
75% sviluppo lavori	€ 2.000.000,00;
Ultimazione lavori	€ 775.207,43;
TOTALE	€ 7.675.207,43 (cioè euro 7.920.000,00 – 244.792,57).

Il riconoscimento del debito fuori bilancio di euro 4.565.207,43 viene effettuato poiché il comune, dopo il pagamento, fra il 2011 ed il 2014, della somma complessiva di euro 3.110.000,00, non aveva assunto alcun altro impegno (cfr. delibera di riconoscimento debito fuori bilancio n. 36/2019).

Quanto alle modalità di finanziamento del predetto debito, la delibera del consiglio comunale si limita a indicare risorse già stanziare in bilancio 2019 al titolo 2, “finanziate con proventi derivanti da alienazioni, regolarmente accertate e riscosse”.

La determina n. 951/2019 già citata, invece, individua in modo specifico le risorse da utilizzare a tal fine, richiamando la determina n. 303/2019, che ha accertato *“sul capitolo 780/10 “Proventi da alienazione partecipazioni” Tit. V tip. 01 cat. 01 l'importo derivante dalla cessione del 100% della quota di compartecipazione della società “Farmacie Comunali Sesto srl” alla società “Holding Farmacie S.r.l. di € 16.470.697,50 corrispondente all'avviamento esposto in offerta di gara di € 16.157.500,50, al valore residuo del netto patrimoniale € 1.545.436,00, e al deposito cauzionale portato in diminuzione in quanto già versato di € 1.232.239,00”*.

Il riconoscimento del debito ha, pertanto, consentito di ricondurre la spesa nell'ambito del bilancio dell'ente, iscrivendo il relativo impegno, nonché di individuarne le fonti di finanziamento. D'altra parte, non essendo il debito

riconosciuto immediatamente esigibile, ma essendo la sua esigibilità subordinata all'avanzamento dei relativi lavori, il comune ha dovuto reimputarlo all'esercizio successivo mediante iscrizione nel fondo pluriennale vincolato.

La Sezione in proposito rileva che l'impegno è stato interamente reimputato all'esercizio 2020, circostanza che richiederà ulteriori reimputazioni successive qualora i lavori non verranno interamente conclusi entro tale annualità (in proposito il collegio dei revisori, nel proprio parere n. 35/2019 sulla delibera di riconoscimento dei debiti fuori bilancio n. 36/2019, riferisce che non risulta pervenuta ancora la comunicazione del raggiungimento del 50% dei lavori).

Contemporaneamente, tuttavia, il comune ha interamente incassato, già nel 2019, l'intero e consistente importo derivante dall'alienazione della società Farmacie Sesto s.r.l., circostanza che, se da una parte ha apportato immediati benefici alla gestione di cassa dell'ente, dall'altra deve essere attentamente monitorata dall'ente al fine di prevenire possibili squilibri di cassa negli esercizi successivi.

Pertanto, si richiama l'ente alla necessità di un attento monitoraggio:

- dello stato di avanzamento dei lavori oggetto di riconoscimento e della sua rispondenza al nuovo cronoprogramma dell'opera;
- della gestione della liquidità dell'ente onde assicurare che lo scostamento temporale fra l'incasso delle risorse finanziarie ed il pagamento dei lavori finanziati con tali risorse non produca disequilibri di cassa nei futuri esercizi.

4.3 Il ripiano del disavanzo.

Nell'esercizio 2019, inoltre, la scansione temporale del piano prevede, sempre grazie all'alienazione della società Farmacie Sesto s.r.l., il ripiano di una consistente quota, pari a euro 6.234.801,08, del disavanzo straordinario e la riduzione della quota da ripianare negli anni successivi.

Il comune, pertanto, attraverso questa previsione inserita nel piano di riequilibrio pluriennale, intende incidere sulle modalità di ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui, modificando la quota di ripiano annuale di tale disavanzo, piuttosto che ridurre, a parità di quota annuale da ripianare, la durata del ripiano stesso.

Tale intento del comune non appare compatibile con la disciplina del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui che, a differenza del disavanzo c.d. ordinario disciplinato dall'art. 188 TUEL, è sottoposto ad una disciplina straordinaria proprio in ragione della sua origine, che si ricollega all'entrata in vigore delle nuove regole di bilancio introdotte dal d.lgs. n. 118/2011 e, dunque, alla necessità di attutire l'impatto che i nuovi principi contabili, fra cui, in particolare, quello della competenza finanziaria potenziata, avrebbero potuto avere sui conti degli enti territoriali.

Tale circostanza non incide, nel caso in esame, sulla valutazione del piano di riequilibrio approvato dal comune di Sesto San Giovanni in quanto, al momento dell'esame di tale piano, il disavanzo di amministrazione straordinaria oggetto della citata rimodulazione risulta totalmente ripianato.

Infatti, il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2019, al netto delle quote accantonate, vincolate e destinate, risulta pari a euro - 805.250,27 e tale disavanzo, come riferito dall'ente nella sua risposta istruttoria del 25 settembre 2020, viene totalmente imputato al disavanzo c.d. ordinario, cioè quello da recuperare mediante il piano di riequilibrio in essere. Conseguentemente, a chiusura dell'esercizio 2019, non residuano quote di disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui ancora da ripianare.

Tale impostazione consente, pertanto, di ritenere ormai recuperato il disavanzo più risalente, liberando il comune, secondo un principio di equità

intergenerazionale, dall'onere del disavanzo destinato a gravare sulle generazioni future per più tempo. Si evidenzia, in proposito, che anche la Corte costituzionale, nel censurare la possibilità di diluire nel tempo il recupero di disavanzi consistenti e vetusti, ha richiamato *“la necessità di non gravare in modo sproporzionato sulle opportunità di crescita delle generazioni future, garantendo loro risorse sufficienti per un equilibrato sviluppo”*. (Corte cost, sent. n. 18/2019).

4.4 L'andamento degli obiettivi del piano.

Come visto, il piano si basa su misure finalizzate sia all'incremento delle entrate che alla riduzione delle spese.

La Sezione, pertanto, sulla base dei dati in possesso, ha verificato, alla data di chiusura dell'ultimo rendiconto approvato, l'andamento complessivamente positivo ed in linea con le previsioni del piano delle misure adottate.

Le principali criticità si riscontrano in relazione alla capacità di riscossione delle entrate, per le quali la misura 7 del piano prevedeva aumenti di aliquote/tariffe, infatti quella in conto competenza del 2019 risulta inferiore a quella dell'anno precedente. Per le medesime entrate (addizionale comunale Irpef, tosap per le occupazioni permanenti, imposta comunale sulla pubblicità), si osserva anche un'importante contrazione delle riscossioni in c/residui (da 4.607.234,28 euro del 2018 a 251.790,89 euro del 2019). La diminuzione della capacità di riscossione in c/competenza riguarda anche taluni tributi e tariffe del Comune: a livello complessivo, nel 2019 la capacità di riscossione in c/competenza di tributi e tariffe si attesta al 75,88%, dato peggiore del quinquennio 2015-2019 (cfr. all. U risposta prot. 16311 del 25.09.2020).

Parimenti insufficienti sono i risultati ottenuti sul fronte del recupero dell'evasione tributaria (misura 8). Il comune, infatti, pur riuscendo a effettuare

accertamenti in linea con gli obiettivi del piano, non riesce ad incassare celermente le somme accertate. I dati delle riscossioni del 2019, pur facendo registrare un incremento rispetto al 2018, si attestano ancora a valori non soddisfacenti pari al 17,57% dell'accertato.

Anche le alienazioni immobiliari stentano ad essere realizzate, talora per mancanza di offerte, talaltra a causa di contenziosi: nel 2019, non è stato venduto nessuno dei beni immobili non strategici inseriti nel piano, mentre nel 2020 è stato possibile aggiudicare all'unico offerente l'immobile di via Veneto incluso nel piano. A seguito di transazione su contenzioso con Bed&Best Srl (con contestuale acquisto di altro immobile), si è invece realizzata l'alienazione di un immobile diverso da quello inserito nel piano per complessivi 1.843.266,71 euro.

5. Conclusioni

Il Piano di riequilibrio pluriennale presentato dal Comune di Sesto San Giovanni nasce dalla necessità di fornire copertura ad una serie di debiti fuori bilancio e passività pregresse (pari a euro 4.585.338,38), nonché al disavanzo d'amministrazione (pari a euro 21.698.363,55 complessivi), comprensivo di una quota c.d. "ordinaria" e di una quota straordinaria derivante dal riaccertamento straordinario dei residui.

Sul piano delle misure adottate, il Comune non ha inteso far ricorso al fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli enti locali (art. 243-ter del d.lgs. n. 267 del 2000) e, per tale motivo, non è soggetto alle maggiormente stringenti limitazioni prescritte dal comma 9 dell'art. 243-bis del d.lgs. n. 267 del 2000.

A fronte, pertanto, di una massa passiva complessiva individuata nel piano di euro 14.773.467,40, le misure del piano prevedono una serie di azioni finalizzate,

sostanzialmente, all'incremento delle entrate e alla riduzione delle uscite.

Come esposto nei precedenti paragrafi, in particolare, il comune ha previsto di incrementare stabilmente le proprie entrate tributarie e contestualmente di ridurre le proprie uscite, nonché realizzare un piano di dismissioni patrimoniali che comprendono l'alienazione della partecipazione totalitaria detenuta nella società Farmacie Sesto s.r.l. e l'alienazione di una serie di beni immobili.

Le misure inserite nel piano sembrano essere in grado di realizzare gli obiettivi di ripiano previsti e l'esito ampiamente positivo dei risultati conseguiti nell'esercizio 2018 ed in quello 2019 confermano tale valutazione, a riprova ulteriore della tenuta complessiva del piano.

Tali elementi permettono, conclusivamente, di dare un giudizio complessivamente positivo, salvo rinviare l'analisi del conseguimento effettivo dei risultati attesi per le annualità successive in sede di esame delle relazioni semestrali da inviare ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 6, del TUEL

Alla luce di tali valutazioni, la Sezione ritiene di poter approvare, allo stato degli atti, il Piano finanziario pluriennale del Comune di Sesto San Giovanni ai sensi e per gli effetti dell'art. 243 quater del TUEL.

Si richiede, tuttavia, al comune:

- di monitorare costantemente lo stato di avanzamento dei lavori relativi alla realizzazione del tratto della metropolitana M1e la sua rispondenza al nuovo cronoprogramma dell'opera;
- di assicurare il mantenimento degli equilibri di cassa;
- di mantenere l'equilibrio della gestione di competenza ed, in particolare, di assicurare l'equilibrio di parte corrente;
- di assicurare la corretta quantificazione del FCDE a consuntivo con riferimento alla consistenza dei residui esistenti alla data del 31 dicembre di

ciascun anno;

- di effettuare un congruo accantonamento a fondo rischi contenzioso in considerazione della natura e della consistenza del contenzioso in essere e della sua evoluzione;
- di monitorare costantemente l'andamento delle riscossioni, con particolare riguardo a quelle in conto residui e a quelle connesse alla lotta all'evasione tributaria;
- di verificare l'effettiva esigibilità dei residui attivi ancora mantenuti;
- di monitorare le partecipazioni detenute, verificando i risultati economico-finanziari dalle stesse conseguiti e la qualità dei servizi offerti, e di assicurare la conciliazione dei rapporti di debito-credito reciproci;
- di assicurare, in ogni caso, il rispetto di tutti i vincoli di finanza pubblica.

Con riferimento all'obbligo di relazione ai sensi dell'art. 243-quater, comma 6, del Tuel, considerato che alla data della presente deliberazione sono già trascorsi i primi due anni del piano (2018-2019), i quali sono stati analizzati dal Collegio al fine di valutare la congruità dello stesso, l'Organo di revisione è tenuto a trasmettere al Ministero dell'Interno ed alla competente Sezione regionale di controllo la prima relazione sullo stato di attuazione del piano, comprendente i primi due anni di realizzazione del piano e l'esercizio 2020, entro e non oltre il 15 gennaio 2021. Per le successive relazioni decorreranno gli ordinari termini previsti dall'art. 243 quater co. 6 T.U.E.L., ovvero, dovranno essere rese entro i quindici giorni successivi alla scadenza del semestre (15 gennaio e 15 luglio).

Resta, in ogni caso, ferma la possibilità dell'ente locale di proporre una rimodulazione del piano, anche in termini di riduzione della durata del piano medesimo, nel caso previsto dall'art. 243 quater co. 7 bis T.U.E.L. (grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a quello previsto). In

tal caso, ai sensi della norma richiamata, la *“proposta, corredata del parere positivo dell'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente, deve essere presentata direttamente alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti”* per la sua approvazione.

Questa Sezione regionale di controllo, avvalendosi anche delle relazioni elaborate dall'organo di revisione, vigilerà sull'esecuzione del piano secondo le modalità e le periodicità stabilite dalla normativa, continuando a svolgere i controlli già previsti dall'art. 1, comma 166 e segg. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dagli artt. 148-bis e ss. del Tuel.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 3, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, sulla base della documentazione prodotta dal Comune di Sesto San Giovanni, dell'istruttoria condotta dal Ministero dell'Interno, del parere reso dall'organo di revisione economico-finanziaria del Comune, nonché dell'istruttoria autonomamente condotta

DELIBERA

di approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale deliberato dal Consiglio comunale di Sesto San Giovanni con l'osservanza delle prescrizioni esposte in motivazione

RISERVA

la verifica sull'effettiva esecuzione del piano di riequilibrio, secondo la periodicità semestrale stabilita dall'art. 243-*quater*, comma 6, del TUEL, all'atto del ricevimento delle relazioni da parte dell'Organo di revisione economico-finanziario del Comune di Sesto San Giovanni.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione al Sindaco, al Presidente del

Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Sesto San Giovanni, nonché al Ministero dell'Interno ai sensi dell'art. 243-*quater* comma 4 del TUEL. Dispone, altresì, la pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33, sul sito internet del Comune.

Così deciso in Milano, nella camera di consiglio da remoto del giorno 21 ottobre 2020.

Il magistrato istruttore
(Alessandra Cucuzza)

Il Presidente
(Maria Riolo)



ALESSANDRA
CUCUZZA
CORTE DEI
CONTI
11.11.2020
07:07:25 CET

Depositata in segreteria il
11 novembre 2020



MARIA RIOLO
CORTE DEI
CONTI/80218670588
10.11.2020 18:47:07
CET

Il Funzionario preposto
(Susanna De Bernardis)



SUSANNA PAOLA
DE BERNARDIS
CORTE DEI
CONTI
11.11.2020
08:59:29 CET