



REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONI RIUNITE IN SEDE GIURISDIZIONALE

in speciale composizione

(ex art. 243-quater, comma 5, del T.U.E.L. n. 267/2000)

composta dai signori magistrati:

Arturo MARTUCCI di SCARFIZZI	Presidente
Stefano IMPERIALI	Consigliere
Rita LORETO	Consigliere
Giuseppina MAIO	Consigliere
Maria Teresa D'URSO	Consigliere relatore
Alessandra SANGUIGNI	Consigliere
Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere

ha emanato la seguente

SENTENZA

nel giudizio **n. 379/SR/EL**, sul ricorso proposto ai sensi dell'art. 243-*quater*, comma 5, del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, dal Comune di Reggio Calabria, in persona della Commissione straordinaria con i poteri del Consiglio comunale, rappresentato e difeso, giusta procura speciale rilasciata a margine dell'atto e deliberazione autorizzativa n. 172/L del 27/02/2014 dall'avv. Gaetano Callipo, con domicilio eletto in Roma alla via

Fulcieri Paulucci de Calboli n. 1 , presso lo studio dell'avv. Alessandro Fusco

avverso

la deliberazione n. 11/2014 adottata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Calabria, adottata nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2014, depositata il 30 gennaio 2014, comunicata via fax in data 4/2/2014 prot. n. 994/2014 ed inviata in pari data, con raccomandata A.R., pervenuta all'Ente in data 6/2/2014, previa sospensione di ogni effetto di legge comunque connesso alla deliberazione impugnata;

Visto l'art. 243-*quater*, comma 5, del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, *lett. r*), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visti gli artt. 23 e 26 del Regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il R.D. 13 agosto 1933, n. 1038;

Visto il ricorso iscritto al n. 379/SR/EL;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti 18 dicembre 2013 n. 16 ORDP-UOPROT-P con la quale sono stati indicati i criteri per la formazione dei Collegi giudicanti delle Sezioni riunite, ivi compresi quelli in speciale composizione, di cui all'art. 243-*quater*, comma 5, d.lgs n. 267/2000;

Vista l'ordinanza del Presidente della Corte dei conti n. 2 del 17 gennaio 2014 ORDP-UOPROT-P con la quale il Presidente della Corte dei conti ha determinato, per l'anno 2014, la composizione delle Sezioni riunite della Corte dei conti in sede giurisdizionale, di controllo, deliberante e

consultiva;

Visti il decreto presidenziale n. 42 del 17 marzo 2014 con il quale sono stati costituiti i Collegi delle Sezioni riunite per le udienze dei mesi da aprile a giugno 2014, il decreto presidenziale di fissazione dell'odierna udienza, di composizione del Collegio e di nomina del relatore del presente giudizio;

Vista l'ordinanza n. 7/2014/EL recante la fissazione dell'udienza del presente giudizio;

Visti il ricorso, gli atti e i documenti del giudizio;

Uditi all'udienza del 14 maggio 2014, con l'assistenza del Segretario, dr. Pietro Montibello, il relatore Consigliere Maria Teresa D'Urso, l'avv. Gaetano Callipo per il Comune ricorrente e il Pubblico Ministero, nella persona del vice Procuratore generale, Consigliere Sergio Auriemma.

RITENUTO IN FATTO

Il ricorso in questione è stato notificato tramite servizio postale in data 28 febbraio 2014 al Ministero dell'Interno, presso l'Avvocatura generale dello stato, alla Prefettura di Reggio Calabria, presso la sede istituzionale e l'Avvocatura Generale dello Stato, alla Procura generale della Corte dei conti ed alla Sezione regionale di controllo per la Regione Calabria ed in pari data depositato presso la segreteria delle Sezioni riunite della Corte dei conti.

A. Il Comune, come rappresentato, ha evidenziato di aver trasmesso alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti in data 12 dicembre 2012, nel rispetto del termine fissato dalla legge, la

deliberazione commissariale n. 42 dell'11 dicembre 2012 (immediatamente esecutiva) di ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario ex articolo 243-bis del TUEL.

L'attivazione di tale procedura comportava la sospensione, con deliberazione della predetta Sezione regionale di controllo n. 7 del 30 gennaio 2013, del procedimento radicato nei confronti del Comune, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2011 (cd. dissesto guidato), con deliberazioni della medesima Sezione n. 68 del 31 maggio 2012, n. 294 del 15 novembre 2012 e n. 309 del 13 dicembre 2012.

In particolare, con la deliberazione da ultimo menzionata, la Sezione, nell'acclarare la persistenza dell'inadempimento dell'Ente (già accertato con la deliberazione n. 294/2012) rispetto alle misure correttive indicate nella delibera n. 68/2012 e la sussistenza delle condizioni previste dall'art. 244 del TUEL per la dichiarazione del dissesto finanziario, riteneva necessario, tenuto conto della intervenuta entrata in vigore di disposizione normativa (legge 7 dicembre 2012, n. 213) e del fatto che si trattava del primo caso su tutto il territorio nazionale, sollevare questione interpretativa in merito alle relazioni esistenti tra il procedimento di "dissesto guidato" e la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale.

A seguito dei chiarimenti forniti dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con delibera di orientamento n. 1/SEZAUTO/2013/QMIG dell'8 gennaio 2013, la Sezione regionale di controllo per la Regione Calabria con la deliberazione n. 7/2013 sospendeva il procedimento ex art. 6, comma 2, del D. Lgs. n. 149/2011 e :

- rinviava a specifico e separato esame ogni riscontro sulla ricorrenza di

presupposti e condizioni di ammissibilità della procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, nonché le valutazioni in ordine alla congruenza del piano di riequilibrio;

- dava atto che, al ricorrere dei casi previsti dall'art. 243-quater, comma 7, del D.Lgs. n. 267/2000, la procedura sospesa avrebbe riprendeso il suo corso, senza rinnovare i passaggi procedurali già definiti.

Entro il termine fissato dall'art. 243-bis, comma 5, del TUEL (cioè 60 giorni decorrenti dalla data di esecutività della delibera di ricorso alla procedura) la Commissione Straordinaria del Comune di Reggio Calabria deliberava (delib. n. 17 del 8 febbraio 2013) il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, successivamente trasmesso alla Sezione regionale di controllo, insieme agli allegati, con nota del 15 febbraio 2013, pervenuta alla Sezione in pari data ed acquisita in data 18/02/2013.

Esaminata la documentazione trasmessa dal Comune, (entro il termine di cui all'art. 243-quater, comma 2, del TUEL) la Sottocommissione per la stabilità degli enti locali valutava la necessità di formulare all'ente, ai sensi dell'art. 243-quater, comma 2, del TUEL, alcune richieste istruttorie trasfuse nella nota del Ministero dell'Interno – Direzione Centrale della Finanza Locale del 4 marzo 2013, acquisita dalla Sezione di controllo in data 5 marzo 2013.

Gli elementi di chiarimento ed integrativi richiesti dal Ministero dell'Interno erano stati forniti dall'Ente con nota dell'11 aprile 2013 ed acquisiti per conoscenza dalla Sezione regionale di controllo in data 12 aprile 2013.

Con nota del 15 marzo 2013, la medesima Sezione, avvalendosi

della facoltà riconosciuta (anteriormente alle modifiche introdotte dal D.L. n. 35/2013) dall'art. 243-quater del D.Lgs. n. 267/2000, comunicava al Ministero dell'Interno le indicazioni istruttorie da seguire ai fini dell'esame dei piani di riequilibrio pluriennali presentati dai Comuni della Regione Calabria, tra i quali anche Reggio Calabria.

Di tali indicazioni la Sottocommissione per la stabilità degli enti locali teneva conto nella successiva richiesta istruttoria trasmessa al Comune in data 18 aprile 2013, cui il Comune ha dato riscontro con nota del 28 maggio 2013, acquisita dalla Sezione regionale di controllo in data 4 giugno 2013.

A seguito dell'accoglimento dell'istanza di concessione dell'anticipazione di liquidità a valere sul fondo di cui all'art. 1, comma 10, del D.L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, l'Ente rimodulava, con deliberazione commissariale n. 142 del 15 luglio 2013 il piano di riequilibrio finanziario pluriennale già approvato con deliberazione C.S. n. 17/2013 (art. 1, comma 15, D.L. n. 35/2013).

Con nota del 25 settembre 2013 la Direzione Centrale della Finanza Locale chiedeva di acquisire ulteriori elementi di chiarimento ed integrativi, forniti dal Comune con nota dell'8 novembre 2013.

In data 16 dicembre 2013 veniva acquisita dalla Sezione di controllo la relazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali

Con note del 17 dicembre 2013 la Corte chiedeva, all'Ente ed al Collegio dei Revisori, ulteriori informazioni e documenti ritenuti necessari ai fini della valutazione della congruenza del piano di riequilibrio, cui è stato dato riscontro con note acquisite dalla Sezione di controllo in data 30

dicembre 2013.

Nel contempo, il Magistrato istruttore convocava la Commissione Straordinaria e l'Organo di revisione per una interlocuzione in contraddittorio, effettivamente svoltasi il 30 dicembre 2013 presso la Sezione di controllo.

Al termine di tutte le attività sopra indicate la Sezione regionale di controllo Regionale riteneva di deliberare il diniego di approvazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Reggio Calabria.

Avverso la deliberazione n. 11/2014 dell'11 gennaio 2014, depositata in data 30 gennaio 2014, con cui la Sezione di controllo ha stabilito di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, ha prodotto ricorso il Comune, deducendo la non fondatezza della stessa in fatto ed in diritto con le seguenti argomentazioni.

A 1. Relativamente alla “limitata attendibilità” della prevista riduzione della spesa per servizi, l'Ente ricorrente evidenzia che le argomentazioni addotte dalla Sezione di controllo non tengono conto dei risultati che sono stati effettivamente raggiunti nell'esercizio 2013, già in sede di bilancio di previsione 2013 (approvato con deliberazione della C.S. n. 233 del 29/11/2013) e poi confermati e migliorati in sede di chiusura del medesimo esercizio finanziario, certificati anche dalla relazione dell'Organo di Revisione del 30/12/2013.

Inoltre, tale risultato positivo è stato ulteriormente migliorato al termine dell'esercizio 2013, che ha registrato, in base ai dati di preconsuntivo, impegni per prestazioni di servizi per un importo complessivo di euro

83.844.052,71 rispetto agli euro 93.0860148,14 del rendiconto 2012, con una percentuale di riduzione del 9,92%.

Quanto alla spesa per trasferimenti, l'Ente evidenzia di aver realizzato con l'es. 2013 una riduzione pari al 9% delle spese sostenute nell'es. 2012 per trasferimenti di cui all'intervento 05 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie.

Per quanto concerne la spesa del personale, poiché con la deliberazione C.S. n.42/2012 si è stabilito di accedere al Fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter del TUEL, l'Ente deve adottare, in caso di ammissione al predetto fondo, entro il termine dell'esercizio finanziario, alcune misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio tra cui quella di cui all'art. 243-bis, comma 9, lett. a) del medesimo TUEL, a decorrere dall'esercizio finanziario successivo, cioè dal 2014.

In ogni caso, l'Ente evidenzia che la spesa del personale, già a chiusura dell'esercizio 2013, risulta dai dati di pre-consuntivo in misura di gran lunga inferiore rispetto alla previsione del piano rimodulato, come da certificazione del dirigente del Settore Affari Generali, anche per effetto di una minore spesa a consuntivo dovuta, tra l'altro, ad un maggior numero di cessazioni del personale in servizio al 1° gennaio 2013 rispetto alle previsioni del piano.

A 2. Circa la capacità di riassorbimento del disavanzo di amministrazione, l'Ente evidenzia che il disavanzo accertato è coincidente con un disavanzo di cassa e non di competenza, che, peraltro, coincidente per lo più con lo squilibrio della parte capitale del bilancio dovuto all'utilizzazione di fondi a specifica destinazione non ricostituiti. A seguito della richiesta di anticipazione di liquidità di cui al

Dl. n. 35/2013, cui sommare l'intero fondo di rotazione ex art. 243-ter TUEL, l'Ente è in condizione di pagare quasi interamente i debiti commerciali, compresi i debiti fuori bilancio maturati al 31/12/2012.

L'Ente espone che, a fronte dei residui passivi di parte capitale quantificati al 31/12/2012 in euro 393.665.337,80, vi sono corrispondenti risorse in conto capitale collegate alle specifiche opere finanziate da enti terzi, per un importo complessivo di euro 267.036.751,23 con un differenziale di cassa di euro 126.628.586,57, differenziale, peraltro, ridottosi a chiusura dell'esercizio finanziario 2013 ad euro 93.145.509,60.

Inoltre, in fase di chiusura dell'esercizio 2013 i dati di pre-consuntivo evidenziano un avanzo della gestione corrente di competenza di euro 15.329.830,07, in coerenza con le previsioni di piano rimodulato.

Infine, l'Ente evidenzia a fini prudenziali che i proventi derivanti dell'alienazione dei beni patrimoniali disponibili dell'ente ed i proventi delle alienazione del patrimonio di edilizia residenziale di proprietà del Comune, che potrebbe supportare in prospettiva l'analisi di sostenibilità del piano in aggiunta alle previsioni in esso inserite, verranno comunque considerati solo a seguito dell'effettivo incasso da parte dell'ente quale posta attiva ad ulteriore abbattimento del disavanzo, nonostante ciò sia consentito dalla deliberazione della Sezione Autonomie n. 23 del 2013 e dall'art. 59 ter della legge regionale n. 20 del 2013.

A 3. Circa la ricognizione dei debiti fuori bilancio, l'Ente rappresenta di aver effettuato l'attività di ricognizione per euro 28.713.830,99, che hanno trovato copertura in competenza nell'esercizio 2013 e, per una minima differenza, come residui passivi nell'esercizio 2014, in parte attraverso

l'utilizzo di risorse proprie ed in parte attraverso la devoluzione di mutui già accesi presso la Cassa DD. e PP. reiscritti in competenza all'esercizio 2013.

Con riferimento alle passività finanziarie senza copertura, pari a 824.052,49, l'Ente precisa trattarsi di imposte di registro, sanzioni ed interessi mod. F23 relativi a titoli giudiziari. L'importo deve essere rivisto al ribasso alla luce dei pagamenti effettuati con i fondi del d.l. n. 35/2013 e delle transazioni intercorse con i creditori; comunque, è stato allocato nel bilancio di previsione 2013 uno stanziamento, sia sul capitolo 10160 per spese di registrazione sentenza, sia cap. 10279 relativo agli oneri straordinari della gestione corrente.

A 4. Circa il mancato riaccertamento straordinario dei residui imposto dall'art. 243 bis comma 8 lett. e) e la contestazione della Sezione di controllo di aver disatteso le previsioni del piano riguardo lo stralcio di buona parte di residui attivi vetusti, l'Ente evidenzia che, in presenza dei presupposti giuridici per il mantenimento dei corrispondenti residui attivi, come certificato dai Dirigenti dei servizi, ha mantenuto in bilancio i predetti residui, attivando la procedura di iscrizione del fondo svalutazione crediti, nella misura prevista dal d.l. n. 95 del 2012, del 25% dei residui attivi con più di 5 anni di anzianità.

A 5. Con riguardo alla insufficienza degli accantonamenti previsti nel piano di riequilibrio in relazione alla situazione del contenzioso in essere, l'Ente rappresenta che dal novembre 2012 l'Avvocatura del Comune ha cominciato a funzionare ed il numero di incarichi conferiti ad avvocati esterni nel 2013 è notevolmente diminuito.

A 6. Circa il differimento in misura omogenea per ciascun esercizio ed in un arco di tempo decennale della copertura del disavanzo di

amministrazione, l'Ente rappresenta che l'assunto, pur vero teoricamente, risulta smentito dall'andamento della gestione dell'esercizio 2013 in cui, grazie alla liquidità ottenuta in virtù del d.l. n. 35/2013, l'Ente è riuscito a far fronte alla gran parte dei pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2012, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta di pagamento entro lo stesso termine.

In caso di approvazione del piano di riequilibrio, l'Ente disporrebbe di ulteriori somme, derivanti dalla quota residua di anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013 e dai trasferimenti del Fondo di rotazione ex 243 ter TUEL; somme che consentirebbero di superare di gran lunga la percentuale di smaltimento dei residui passivi che nel piano è stata fissata nella misura del 32% annuo.

A 7. Circa la mancanza di adeguata motivazione nel piano di riequilibrio in ordine alla effettiva dilazionabilità decennale in termini di competenza della copertura finanziaria del disavanzo di amministrazione, avuto riguardo al titolo giuridico a base dell'impegno, l'Ente rappresenta di aver provveduto a concludere accordi transattivi con alcuni grandi creditori per un importo pari a 87.910.393,29, mentre, come previsto dal d.l. n. 35/2013, ha condotto una attività procedurale diretta al pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili maturati entro il 31.12.2012. Attraverso tale procedura, l'Ente ha sopperito agli accordi transattivi per la residua parte del debito e, grazie alla liquidità acquisita ai sensi del d.l. n. 35/2013, gran parte dello stock di debito al 31.12.2013 è stato pagato e la residua parte sarà pagata con i residui fondi del d.l. n. 35/2013.

A 8. Circa la limitata attendibilità delle manovre riguardante le entrate di

competenza per quanto riguarda la riscossione, laddove la Sezione regionale di controllo rileva discordanza tra i dati riportati a pag. 35 del vecchio piano e quelli di cui a pag. 26 del piano originario e pag. 7 del piano rimodulato, l'Ente rappresenta di aver assunto una posizione prudentiale per evitare accertamenti di entrata che non trovino conforto nei dati di riscossione.

Comunque, con riferimento alla cassa, nell'esercizio 2013 in base ai dati di preconsuntivo, l'Ente dichiara di aver riscosso, in conto residui 2012, con riferimento ai primi tre titoli dell'entrata, un importo superiore alle previsioni del piano rimodulato. Produce, poi, una serie di prospetti dimostrativi relativi agli accertamenti di competenza dei Titoli I e III delle entrate.

L'Ente ricorrente evidenzia di non aver violato il limite di anticipazione di tesoreria negli esercizi 2011, 2012 e 2013 e di aver pagato più del 50% dei residui passivi di parte corrente ed, in misura minore, anche parte dei residui passivi di parte capitale e che, comunque, a fronte dei residui passivi di parte capitale al 31/12/2013, sussistono corrispondenti residui attivi con una differenza di euro 93.145.509,60, sostanzialmente coincidente con il disavanzo di cassa.

A 9. Circa la mancata prova dell'effettiva sostenibilità del piano in termini di cassa con riferimento all'ingente massa di residui passivi, dei debiti fuori bilancio, delle obbligazioni di competenza e degli oneri restitutori delle anticipazioni straordinarie, l'Ente elenca i risultati economici finanziari a dimostrazione di fattiva capacità di realizzare il piano di riequilibrio.

A 10. Circa l'inadempienza dell'obbligo ai sensi dell'articolo 243 bis,

comma 7, lett. e) di effettuare, in sede di predisposizione del piano di riequilibrio, una verifica della consistenza ed integrale ripristino dei fondi ad entrate vincolate, l'Ente precisa di aver ridotto l'ammontare dei fondi da ricostituire dal 2012 al 2013 da euro 126.628.586,67 ad euro 93.145.509,60, in linea con le previsioni del piano e che con i fondi del d.l. n. 35 /2013 sarà possibile una ulteriore riduzione

A 11. Circa la sussistenza dello stato di dissesto ai sensi dell'art. 244 TUEL l'Ente prospetta una interpretazione degli artt. 243 bis e ss. in termini di una nuova graduazione delle figure preliminari alla dichiarazione di dissesto ed in ogni caso ribadisce la capacità dell'ente di aver rispettato gli obiettivi prefissati nel piano di riequilibrio pluriennale rimodulato.

L'Ente ricorrente concludeva chiedendo che, previa sospensione di ogni effetto di legge della deliberazione n. 11/2014 della Sezione regionale di controllo della Calabria, queste Sezioni riunite in speciale composizione vogliano accogliere il ricorso e per l'effetto riformare e/o annullare la deliberazione impugnata ed approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del comune di Reggio Calabria.

B. Con memoria depositata in data 21 marzo 2014 si costituiva la Procura generale della Corte dei conti che, nel depositare varia documentazione inerente l'istruttoria svolta dalla Sezione di controllo per la Calabria con riferimento all'impugnata deliberazione, eccepiva:

- l'inesistenza e/o la nullità assoluta del ricorso in quanto sottoscritto da avvocato privo di valida procura alle liti, essendo la procura a margine conferita per un giudizio dinanzi al Consiglio di Stato e non dinanzi alla Corte dei conti;

- l'inammissibilità del ricorso per assoluta genericità e carenza di motivi, nonché per la riproposizione di argomentazioni ed osservazioni disattese dalla Sezione di controllo, tese a sollecitare un sindacato giurisdizionale di merito sostitutivo delle valutazioni tecniche operate dalla Sezione di controllo;
- l'infondatezza nel merito del ricorso in quanto le argomentazioni del Comune ricorrente non risultano idonee nel merito a smentire le osservazioni e deduzioni poste a fondamento della deliberazione n. 11/2014 oggetto di impugnazione;
- con particolare riguardo al motivo sub 11 del ricorso, avente ad oggetto la ricostruzione dogmatica dell'istituto, la Procura generale osserva non sussistere interesse del comune ricorrente a sollecitare una pronuncia delle Sezioni riunite, che non avrebbero in questa sede potere nomofilattico e, comunque, tale pretesa essere infondata nel merito versando l'Ente, di fatto, in stato di dissesto.

La Procura generale concludeva chiedendo dichiararsi in rito l'inesistenza e/o la nullità insanabile del ricorso per procura speciale alle liti, l'inammissibilità del ricorso sotto il profilo della assoluta carenza e/o genericità ed indeterminatezza dei motivi ed, in subordine, nel merito l'inammissibilità ed infondatezza del ricorso.

C. Con nota depositata in data 24 marzo 2014 il Comune di Reggio Calabria depositava presso la segreteria delle Sezioni riunite di questa Corte un quadro riassuntivo entrate e spese finali a preventivo anno 2013 e un quadro riassuntivo delle entrate e spese finali a consuntivo anno 2013, sottoscritto dal responsabile del servizio finanziario e teso

a dimostrare i risultati raggiunti dall'Ente rispetto agli obiettivi dichiarati nel piano di riequilibrio.

D. All'udienza del 26 marzo 2014 l'avv. Callipo precisava che il riferimento al Consiglio di Stato nel mandato a margine rappresenta un evidente refuso di stampa, citando la conforme giurisprudenza della Corte di Cassazione a SS.UU., di cui depositava copia (conforme Cass. n. 2009/1954; Cass. n. 2007/10539; Cass. n. 2007/8060; Cass. n. 2006/5481; Cass. n. 2005/1428; Cass. n. 2004/18006; Cass. n. 2003/9670; Cass. n. 2001/10550; Cass. n. 2000/15509; Cass. n. 2000/8252; Cass. SS.UU. n. 2004/122665).

Evidenziava, altresì, che l'articolo 182, 2 comma, c.p.c. aveva previsto la sanatoria della procura nulla (Cass. SS.UU. n. 9217/2010, di cui deposita copia; Cass. n. 5015/2014; Cass. n. 703/2014). In ogni caso, per tuziorismo depositava nuova procura speciale per il presente giudizio, rilasciata dalla Commissione Straordinaria di Reggio Calabria a titolo di conferma, convalida e ratifica della procura precedentemente rilasciata a margine del ricorso introduttivo del giudizio n. 379/SR/EL depositato presso la segreteria delle Sezioni riunite e di ogni attività svolta dallo stesso difensore a sanatoria.

Circa l'eccepite genericità dei motivi di impugnazione rappresentava che il ricorso introduttivo contesta puntualmente l'iter logico-giuridico della deliberazione n. 11/2014 della Sezione di controllo per la Calabria e indicava analiticamente le norme di legge di cui si sostiene erronea l'applicazione.

Con riferimento al merito, l'avv. Callipo rappresenta che il piano di

riequilibrio pluriennale presentato dall'Ente ricorrente presenta le caratteristiche della veridicità, prudenza e fattibilità, dimostrate dalle circostanze che le previsioni di pagamento previste nel triennio sono state effettuate nel primo anno, gli obblighi discendenti dalla transazioni stipulate con i grandi creditori erano stati rispettati ed erano stati realizzati risultati consistenti in un aumento delle entrate ed una riduzione delle spese.

Nel contempo, evidenziava che l'eventuale dichiarazione di dissesto del Comune, susseguente al rigetto del ricorso di cui è causa, oltre a non tenere conto della *ratio legis* alla base della normativa di cui agli articoli 243 bis e ss. TUEL, avrebbe interrotto il percorso virtuoso di risanamento economico intrapreso dalla Commissione Straordinaria, dopo i noti fatti che hanno portato allo scioglimento degli organi comunali, privando, nel contempo, il Comune della possibilità di utilizzare la quota residua dei fondi ex d.l. n. 35 del 2013.

Concludeva, chiedendo il rigetto delle eccezioni proposte dalla Procura generale della Corte e, nel merito, l'accoglimento del ricorso.

E. La Procura generale, nel riportarsi alle deduzioni in atti, rappresentava di non aver rinvenuto nella giurisprudenza un precedente specifico relativo a procura alle liti rilasciata per una diversa giurisdizione. Evidenziava, altresì, che non vi era prova della contestualità del rilascio della procura a margine rispetto alla redazione del ricorso e che, comunque, restava la discrasia tra la volontà espressa nella procura, che fa riferimento ad un giudizio innanzi al Consiglio di Stato, ed il testo del ricorso. Rappresentava, inoltre, che l'art. 182 c.p.c. ammette la sanatoria della sola fattispecie di nullità della procura e non della inesistenza. Non si opponeva al deposito della nuova procura alle liti, ma riteneva che la stessa non sani

il vizio originario di inesistenza e/o nullità assoluta del ricorso.

Con riferimento alla ulteriore censura avanzata in memoria, relativa all'inammissibilità del ricorso sotto il profilo della assoluta carenza e/o genericità ed indeterminatezza dei motivi del ricorso, la Procura generale evidenziava che l'impugnazione non può vertere su un atto, ma deve censurare l'errore nell'apprezzamento dei fatti e l'iter logico argomentativo operato sui fatti. Nel merito, la Procura generale ribadiva che le motivazioni della deliberazione n. 11/2014 impugnata erano circostanziate, congrue ed idonee a dimostrare la inadeguatezza del piano di riequilibrio presentato dal comune di Reggio Calabria e conclude perché il ricorso venisse dichiarato inesistente e/o nullo per difetto di procura alle liti o in subordine inammissibile e, comunque, rigettato nel merito.

F. All'esito dell'udienza del 26 marzo 2014, queste Sezioni riunite in speciale composizione, con sentenza ordinanza n. 11, depositata in data 17 aprile 2014, non definitivamente pronunciando, hanno rigettato l'eccezione di inesistenza e/o di nullità insanabile del ricorso per difetto di procura speciale alle liti; rigettato l'eccezione di inammissibilità del ricorso; richiesto all'Amministrazione comunale di Reggio Calabria e, per essa, al Responsabile del Servizio finanziario, di integrare la documentazione prodotta, compresa quella depositata in data 24 marzo 2014, con i seguenti atti: quadro riassuntivo delle Entrate e delle Spese esercizio 2013 di cui al D.P.R. 194 del 1996; classificazione economico-funzionale della spesa 2013," di cui al D. P.R. 194 del 1996; quadro Riepilogativo della gestione finanziaria 2013 di cui al D.P.R. 194 del 1996; andamento nel decennio relativo al Piano finanziario pluriennale

rimodulato degli interessi dovuti per indebitamento, con indicazione delle sole quote riferite ai mutui e prestiti contratti, esclusi quelli afferenti la procedura dell'art. 243 *bis* TUEL; quadro "analisi anzianità dei residui" distinti per anni di provenienza con i dati riferiti al 31/12/2013, assegnando per il deposito il termine di trenta giorni a decorrere dalla data dell'udienza (26 marzo 2014).

Con ordinanza cautelare assunta nella camera di consiglio svoltasi in pari data, le stesse Sezioni riunite hanno, sussistendone i presupposti di legge, accolto la domanda cautelare, proposta in via incidentale e, per l'effetto, sospeso l'efficacia della delibera della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Calabria n. 11/2014, adottata nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2014, depositata il 30 gennaio 2014, comunicata via fax in data 4/2/2014 prot. n. 994/2014 ed inviata in pari data, con raccomandata A.R., pervenuta all'Ente in data 6/2/2014 e di ogni altro atto ad essa conseguenziale; rinviato ogni altra questione al definitivo, ivi compresa la statuizione delle spese; fissato l'udienza per la discussione di merito alla data odierna del 14 maggio 2014.

G. In data 24 aprile 2014 la difesa del comune di Reggio Calabria ha depositato i documenti indicati da queste Sezioni riunite in formato cartaceo e su supporto informatico.

H. In data 9 maggio 2014 la Procura generale della Corte dei conti ha depositato una articolata memoria aggiuntiva, contenente osservazioni e considerazioni rispetto alla prima memoria già in atti. In particolare, la Procura ha rilevato la non idoneità della nuova documentazione contabile a superare le argomentazioni illustrate nella impugnata

deliberazione n. 11/2014 adottata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Calabria in data 24 aprile 2014, basando tale conclusione sul raffronto tra le previsioni indicate nel piano di riequilibrio rimodulato, gli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione 2013, gli accertamenti e le riscossioni di competenza 2013. Ha rilevato, con riferimento alle entrate correnti di competenza 2013, che quelle accertate sono state superiori alle previsioni del piano e a quelle dell'anno precedente, mentre risulta diminuita l'incidenza percentuale delle entrate proprie (Titolo I e III) su quelle correnti. Analizzando il dato contabile delle riscossioni, ha rilevato l'andamento decrescente del grado di realizzazione delle entrate correnti e delle entrate proprie. Sul versante della spesa, inoltre, ha evidenziato che la spesa corrente impegnata nel 2013, anche se inferiore alla spesa iscritta nel bilancio di previsione 2013, è stata comunque più elevata dell'importo previsto dall'Ente nel piano di riequilibrio rimodulato e rispetto a quella impegnata nel 2012.

Con riferimento ai residui attivi, la Procura generale ha sottolineato una scarsa movimentazione degli stessi ed una rilevante incidenza dei residui vetusti sull'ammontare complessivo, soprattutto nei residui di parte capitale, mentre per quanto riguarda i residui passivi, dai dati contabili emerge un buon grado di smaltimento dei residui di parte corrente, a differenza dei residui di parte capitale.

Con riferimento ai debiti fuori bilancio la Procura generale rileva che è mancata la puntuale ricognizione e la conseguente quantificazione degli stessi, in quanto, successivamente al 30 dicembre 2013, sono

pervenute alla Sezione regionale di controllo della Calabria ulteriori comunicazioni relative a riconoscimenti di debiti effettuati entro il 30.12.2013 per un totale complessivo di euro 30.338.245,32 in discordanza con la cifra di euro 28.713.830,99, riportata nel ricorso introduttivo dell'Ente. Inoltre, ha evidenziato una discrasia tra la modalità procedimentale del pagamento delle sentenze, prefigurato dalla Corte dei conti Sezioni riunite per la Regione Siciliana in sede consultiva n. 2 del 2005 e le modalità concrete adottate dall'Ente. Nella stessa memoria aggiuntiva la Procura ha rilevato che l'attendibilità del dato di disavanzo di amministrazione 2013, pari a 99.733.960,93 è dubbia, in quanto inficiata dalla permanenza in bilancio di residui attivi definiti nel piano di riequilibrio originario "di difficile riscuotibilità".

La Procura ha, poi, rilevato la inidoneità giuridica dell'istituto normativamente previsto dall'articolo 243 bis TUEL, che si articola in termini di competenza, per rispondere a squilibri di cassa e ne ha evidenziato la natura di palese violazione del diritto comunitario, del diritto civile e delle regole contabili, in quanto tale strumento non deve rappresentare una modalità elusiva della dichiarazione di dissesto, che riveste carattere obbligatorio.

Con riferimento alle anticipazioni di cui al d.l. 35 del 2013 la Procura ha denunciato una gestione di cassa condotta in violazione degli articoli 195 e 222 TUEL e la violazione dell'articolo 247 bis, comma 7, lett. e, in quanto *"non ha effettuato le necessarie verifiche e correzioni della documentazione contabile risultata falsificata e continua a comunicare dati approssimativi"* con riferimento all'ammontare dei fondi vincolati

impiegati per cassa.

Rileva, inoltre, che è stata richiesta ai sensi dell'articolo 1, comma 13, del d.l. n. 35 del 2013 alla CC.DD.e PP. una anticipazione di liquidità di un importo pari ad euro 187.502.933,42, a fronte di una esposizione debitoria di gran lunga superiore.

La Procura ha, altresì, prodotto alcuni atti processuali *“dell'intervenuta definizione, sia pure in primo grado, del procedimento penale pendente innanzi al Tribunale di Reggio Calabria nei confronti di Scopelliti Giuseppe ed altri, conclusosi con il dispositivo di riconosciuta colpevolezza degli imputati rispetto ai reati loro ascritti e con dichiarazione di falsità degli atti di cui ai capi A e B dell'imputazione all'udienza dibattimentale del 27 marzo 2014”*. In merito ad essi, rileva la Procura che *“ ancorchè il giudizio penale investa dati contabili relativi ad esercizio pregressi (2007-2009)”... “ l'esito del giudizio penale in base ad accertamenti peritali disposti dal PM penale costituisca circostanza rilevante nella misura in cui trasforma dubbi di attendibilità sulle previsioni di entrata così come ricostruite dalla Commissione straordinaria in certezze di falsità dei dati (già riconosciuta in primo grado), come tale rilevanti ai fini del presente giudizio”*.

Ha, quindi, concluso chiedendo di respingere il ricorso in quanto infondato in fatto ed in diritto, confermando la delibera 11/2014 di diniego del piano di riequilibrio pluriennale presentato dal comune di Reggio Calabria.

I. All'udienza pubblica odierna, dopo l'esposizione del relatore, la difesa del Comune di Reggio Calabria ha illustrato oralmente la documentazione contabile agli atti e depositato, con l'assenso della Procura generale, note

di replica alla memoria aggiuntiva depositata dalla Procura generale, unitamente alla deliberazione della Commissione Straordinaria n. 36 del 30 aprile 2014 con la quale è stato approvato il rendiconto della gestione relativo all'esercizio 2013 ed al correlato parere dei Revisori dei conti del 29 aprile 2014. Riprendendo le argomentazioni illustrate nel ricorso e nelle note ha, quindi, insistito per l'accoglimento del ricorso.

Ha preso, quindi, la parola il PM d'udienza che, su invito del Presidente, ha esposto oralmente tutte le argomentazioni e le analisi contabili declinati nella memoria aggiuntiva, dai quali discenderebbe la evidente inattendibilità del piano finanziario di riequilibrio presentato dal comune di Reggio Calabria ed ha concluso per la reiezione del ricorso.

Su domanda del relatore sia l'avvocato Callipo che il P.M. hanno chiarito la rispettiva posizione sulla tematica dei debiti fuori bilancio del comune di Reggio Calabria.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Al presente giudizio si applica, per espressa disposizione normativa (art. 243 quater, comma 5, TUEL), la forma dei giudizi ad istanza di parte, previsti dagli artt. 52 e segg. del regolamento di procedura per i giudizi innanzi alla Corte dei conti, approvato con il R.D. 13 agosto 1933 n. 1038, che risultano accomunati solo dalla regola dell'impulso di parte, rappresentandosi con tale denominazione una svariata tipologia di giudizi.

Sotto il profilo processuale, l'articolo 58 si limita a disciplinare alcuni aspetti di rito e, per quanto non stabilito, si ritengono applicabili le disposizioni generali contenute nello stesso R.D. 1038/1933, mentre per effetto del rinvio dinamico di cui all'articolo 26 del citato R.D., sono

applicabili le norme ed i termini della procedura civile, in quanto compatibili.

1. Il legislatore ha introdotto, con il d.l. 174 del 2012, la procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, prevedendo uno strumento normativo aggiuntivo per agevolare il ritorno alla fisiologia contabile di enti che si trovano in condizioni di cd. “predissesto”.

Proprio in considerazione della pervasività del dissesto nella gestione degli Enti locali, il legislatore con il d.l. n. 174 del 2012 ha ritenuto di istituire una nuova procedura per il riequilibrio finanziario pluriennale degli enti per i quali sussistano squilibri strutturali di bilancio in grado di provocarne il dissesto, istituendo al contempo un apposito “Fondo di rotazione per la concessione di anticipazioni agli enti locali in situazione di squilibrio finanziario”, costituendo, come si legge nei lavori parlamentari *“ uno strumento ordinamentale aggiuntivo volto a prevenire lo stato di dissesto, sostenendo le politiche autonome di risanamento degli enti territoriali”*.

Esso è destinata a quelle Amministrazioni nelle quali sussistono squilibri del bilancio potenzialmente in grado di provocare il dissesto, al fine di superare situazioni che possono alterare l’ordinato andamento delle attività svolte dalle amministrazioni locali, con i conseguenti effetti negativi, sia rispetto ai servizi resi ai cittadini, sia rispetto al regolare pagamento delle retribuzioni al personale dipendente.

Gli enti che ricorrono al piano di riequilibrio si trovano, ovviamente, in situazioni contabili critiche, che, come espressamente chiarito dal legislatore, non possono essere gestite mediante il ricorso agli ordinari strumenti indicati dal TUEL per il ripristino dell’equilibrio finanziario

contabile - attraverso i provvedimenti da assumere in occasione della deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio (articolo 193) ovvero la procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio (articolo 194) -, ma dalle quali è ragionevolmente possibile uscire proprio attraverso un piano finanziario pluriennale, avente una durata massima di 10 anni, non a caso definito “di riequilibrio”, in quanto finalizzato a ristabilire, con gradualità, la fisiologia contabile di equilibri economici, finanziari e gestionali.

In questo senso si è pronunciato anche il Consiglio di Stato, sezione V, con la recente ordinanza n. 1152 del 2013, evidenziando ad un Ente locale di verificare la percorribilità dell'ipotesi di cui al 243 bis TUEL prima di accedere alla dichiarazione di dissesto, che rappresenta un evento del tutto eccezionale nella vita dell'Ente.

Oltre che irrevocabile (art. 246 TUEL), esso comporta una scissione tra l'attività ordinaria e quella straordinaria, affidata ad una Commissione Straordinaria di Liquidazione, nominata dal Ministero dell'Interno, che gestisce tutte le pregresse passività. L'Ente locale, a seguito della declaratoria dello stato di dissesto, perde la capacità di autodeterminazione nelle normali scelte amministrative (cd. “*semi-incapacità di agire*”) ed è obbligato, per i cinque anni successivi, a predisporre delibere, non revocabili, di aumento massimo di tutte le aliquote/tributi e tasse. Inoltre, è obbligatorio procedere alla riduzione drastica del personale amministrativo a tempo determinato e indeterminato, alla messa in mobilità del personale in eccedenza, al divieto di nuove assunzioni, al congelamento dei crediti e delle procedure esecutive e dei pignoramenti, al blocco assoluto dell'accensione di nuovi mutui o finanziamenti ed al taglio dei servizi

indispensabili, come mense scolastiche, scuolabus, interventi sociali.

Compito dell'interprete è, quindi, ricondurre a sistema la nuova figura istituita dal legislatore, che, non a caso, è stata sistematizzata al Titolo VIII (Enti locali deficitari o dissestati) del TUEL, come ultimi articoli del Capo I (Enti Locali deficitari: disposizioni generali) prima del Capo II (Enti locali dissestati: disposizioni generali).

Come delineato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione 16/SEZAUT/2012/INPR, essa è destinata ad enti che si trovano “...*in una situazione di evidente deficitarietà strutturale prossima al dissesto, che potrebbe dar luogo al procedimento del cd. “dissesto guidato”, ma che si svolge privilegiando l’affidamento agli organi ordinari dell’Ente della gestione delle iniziative per il risanamento. Il legislatore si dimostra ben avvertito della sostanziale prossimità delle situazioni regolate dal novellato art. 243 TUEL, rispetto a quelle che conducono al dissesto, tanto che vengono introdotte disposizioni tese a regolare l’eventuale coesistenza delle due procedure. Il ricorso al piano di riequilibrio è, infatti, precluso qualora la Sezione regionale di controllo abbia già assegnato il termine per l’adozione delle misure correttive, nel corso della procedura ex art. 6, comma 2, d.lgs 149/2011...*”.

Il Collegio condivide questa opzione interpretativa che, nell’individuare una gradualità di situazioni, delinea anche il rapporto tra il dissesto guidato ex art. 6, comma 2, d.lgs. 149/2012 e la nuova figura introdotta dall’art. 243 bis; rapporto rimasto sostanzialmente invariato nella formulazione modificata dalla recente legge n. 68 del 2014, secondo cui “*La predetta procedura non può essere iniziata qualora sia decorso il*

termine assegnato dal Prefetto, con lettera notificata ai singoli consiglieri, per la deliberazione del dissesto, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149.” ed il comma 3 dello stesso articolo 243 bis, per il quale “ Il ricorso alla procedura di cui al presente articolo sospende temporaneamente la possibilità per la Corte dei conti di assegnare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, il termine per l'adozione delle misure correttive di cui al comma 6, lettera a), del presente articolo.”

La *ratio* di tali previsioni normative è indicata dalla deliberazione n. 1/SEZAUT/2013/QMIG della Sezione delle Autonomie, laddove chiarisce che la previsione di cui al comma 1 dell'art. 243 bis TUEL, 1 cpv., trova fondamento “...nella constatazione che detta assegnazione segna la conclusione di del procedimento istruttorio svolto dalla sezione regionale di controllo e della correlata determinazione dell'esito della valutazione prognostica del percorso di risanamento finanziario compendiato nelle misure correttive.. ed ancora”...il limite naturale alla prevalenza della procedura di riequilibrio rispetto a quella di dissesto guidato è rappresentato dalla completa conclusione della procedura ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011..”.

Con tali considerazioni ritiene il Collegio di aver fornito esauriente risposta alla sollecitazione della Procura generale circa la richiesta valutazione “in punto di legittimità volta ad appurare se il Comune di Reggio Calabria abbia agito legittimamente omettendo di adottare la delibera di dichiarazione di dissesto e ritenendo di poter alternativamente presentare un piano decennale per il ripristino degli equilibri del

bilancio..”, ribadendo che, stante il rapporto di gradualità esistente tra le due figure, la decisione di dichiarare lo stato di dissesto finanziario, analogamente all’accertamento dello stato di insolvenza nelle procedure concorsuali, non è una scelta discrezionale per l’Ente, rappresentando, piuttosto, una determinazione vincolata ed ineludibile in presenza dei presupposti di fatto fissati dalla legge.

2. Va, quindi, affrontata la questione posta nella memoria aggiuntiva dalla Procura generale circa gli effetti sul presente giudizio della sentenza penale di primo grado, che ha riguardato l’ex sindaco di Reggio Calabria, Giuseppe Scopelliti ed altri, questione, il cui accoglimento assorbirebbe ogni ulteriore e successiva disamina nel merito.

In particolare, a parere della Procura generale, la riconosciuta falsità degli atti contabili nel richiamato giudizio penale “*...potrebbero influire sulle valutazioni di congruità del piano di riequilibrio nella misura in cui venisse dimostrato un nesso di interdipendenza tra i dati contabili di cui è stata riconosciuta la falsità ed i dati contabili sulla cui base sono state espresse le successive valutazioni da parte della Commissione Straordinaria del comune di Reggio Calabria nell’adottare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale, le valutazioni della direzione centrale della finanza locale presso il Ministero dell’Interno della commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali e le valutazioni del collegio dei revisori..”*.

Il Requirente, pur rilevando che “*...il processo penale investe dati contabili relativi ad esercizi pregressi..”* afferma che “*nelle previsioni di bilancio non si può prescindere dal trend storico*” e che “*.. l’esito del giudizio penale in base ad accertamenti peritali disposti dal PM penale*

costituisca circostanza rilevante nella misura in cui trasforma dubbi di attendibilità sulle previsioni di entrata così come ricostruite dalla Commissione straordinaria in certezze di falsità dei dati (già riconosciuta in primo grado), come tale rilevanti ai fini del presente giudizio..”.

La questione è delineata, nei suoi elementi costitutivi, proprio dalla stessa Procura generale, nel senso che dalla falsità dei dati contabili relativi ai bilanci comunali dei periodi 2008-2010, accertata nel giudizio penale di primo grado, discenderebbe, per effetto derivato diretto, la falsità dei dati contabili su cui è basato il denegato piano di riequilibrio pluriennale.

Rileva il Collegio che non è stato fornito alcun elemento, nemmeno indiziario, a supporto della adombrata falsità dei dati contabili del piano di riequilibrio di cui trattasi, limitandosi la Procura generale ad affermare che *“Le alterazioni delle poste contabili e della documentazione ad esse sottostanti, intervenuta in esercizi precedenti, si riverberano necessariamente nei bilanci successivi, consentendo di prevedere entrate fittizie ovvero di quantificare in misura inferiore alla realtà l’ammontare dei disavanzi di amministrazione.”.*

Né elementi nel senso indicato possono dedursi dalla documentazione depositata dalla Procura generale in allegato alla memoria aggiuntiva.

La tesi della Procura è stata, poi, oggetto di confutazione da parte della difesa dell’Ente nelle note depositate in udienza, che ne ha eccepito l’irrilevanza ai fini del presente giudizio, in quanto afferente ad esercizi contabili pregressi, e l’infondatezza nel merito, in quanto, già in sede di rendiconto 2010 (e quindi anteriormente alla sentenza di cui trattasi), è stato fatto emergere un disavanzo di euro 118.462.281,88.

Ciò premesso, il Collegio non può non evidenziare che la ordinaria consequenzialità tra cicli di bilancio non ricorre nella fattispecie all'esame del Collegio. Infatti, proprio la presentazione del piano di riequilibrio pluriennale si configura come una “cesura” rispetto ai precedenti bilanci avendo, ai sensi degli articoli 243 bis e seguenti del TUEL, un duplice effetto, ricognitivo (relativamente alla situazione di squilibrio strutturale) e programmatico (relativamente alle misure ripristinatorie).

Presupposto e contenuto minimo del piano è rappresentato, infatti, da un canto, dalla puntuale ricognizione dei fattori di squilibrio, del disavanzo di amministrazione risultante dall'ultimo rendiconto approvato e dei debiti fuori bilancio e, dall'altro, dalla individuazione di tutte le misure necessarie al ripristino dell'equilibrio strutturale del bilancio, con l'indicazione della quantificazione e della previsione dell'anno di realizzo.

Pertanto, sulla base delle attestazioni prodotte dall'Ente ricorrente, il Collegio valuta che il principio di “*continuità*” dei cicli contabili, richiamato nella memoria aggiuntiva della Procura generale, sia stato interrotto dalla obbligatoria attività propedeutica alla presentazione del piano di riequilibrio, elencata dal 6° comma dell'articolo 243 bis TUEL, che si attesta avvenuta secondo le prescrizioni normative nella documentazione depositata dal Comune e sottoscritta dal responsabile del Settore finanziario, dal Collegio dei Revisori dei Conti e dai componenti della Commissione Straordinaria del comune di Reggio Calabria.

A ciò si aggiunga che proprio il d. l. 174/2012 (che ha introdotto la figura del “piano di riequilibrio pluriennale”) ha previsto nuove logiche dei sistemi di controllo e dell'attività di gestione e dei risultati realizzati dagli

enti locali.

In particolare, risulta fortemente potenziato il ruolo del responsabile del servizio finanziario, responsabile della veridicità delle previsioni di entrata e della compatibilità con le previsioni di spesa, nonché preposto alla verifica periodica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese e, più in generale, della salvaguardia degli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica (artt. 49 e 147 *bis* TUEL), così come rilevante è la funzione di vigilanza sulla regolarità contabile, finanziaria ed economica della gestione dell'Organo di revisione (art. 147 *quinquies* TUEL).

In tal senso, agli atti del presente giudizio sussiste copiosa documentazione contabile, sottoscritta dal responsabile del Servizio finanziario del comune di Reggio Calabria e dal Collegio dei Revisori dell'Ente medesimo, attestanti la veridicità dei dati contabili indicati nel piano di riequilibrio pluriennale.

In conclusione, ritiene il Collegio che la tesi della Procura generale, in quanto affermata ma non provata, non possa trovare accoglimento.

3. Ritiene il Collegio che l'ulteriore obiezione posta in punto di diritto dalla Procura circa la inadeguatezza strutturale del piano di riequilibrio, che opera attraverso il sistema della competenza per ripianare uno squilibrio di cassa, risulta priva di fondamento.

In senso contrario, osserva il Collegio che l'operatività dei piani di riequilibrio si articola proprio su una doppia logica, sia di cassa che di competenza.

Come si è infra chiarito, il ricorso a tale misura di risanamento è

finalizzato a quegli Enti locali in situazione di “predissesto”, cioè per i quali gli strumenti previsti dagli articoli 193 e 194 TUEL non risultano sufficienti ad operare il riequilibrio strutturale, economico e finanziario, di bilancio.

Allo squilibrio di cassa dell’Ente il piano di riequilibrio pone rimedio attraverso l’utilizzo di anticipazione di liquidità, reperita a titolo oneroso (fondo di rotazione di cui all’articolo 243 ter), cui si affiancano misure di autofinanziamento del deficit, quali alienazioni di beni mobili e immobili, innalzamento delle aliquote fiscali e tributarie, riduzione della spesa corrente, blocco dell’indebitamento, che, tuttavia, da sole non risultano sufficienti ad operare il risanamento dei conti.

Quanto sopra precisato consente di marcare, una volta di più, la differenza tra la figura in esame e lo stato dissesto, risultando evidente che le misure di autofinanziamento, anche parziali, risultano negli enti dissestati *ex ante* del tutto impotenti ad operare. In altri termini, è questo il motivo per cui l’anticipazione di liquidità, erogabile all’Ente a vario titolo, non potrà mai essere corrispondente all’esposizione debitoria complessiva, perché, se così fosse, l’Ente verserebbe, di fatto, in stato di dissesto, cioè nella piena e completa incapacità ad adempiere con risorse proprie alle obbligazioni assunte.

Da quanto sopra illustrato, discende la irrilevanza della circostanza riportata nella memoria aggiuntiva della Procura generale, secondo cui l’Ente avrebbe dichiarato “*..di avere debiti certi liquidi ed esigibili per un importo di circa 300 milioni..*”, ma avrebbe ottenuto anticipazioni per soli euro 187.502936,00.

In disparte la circostanza che la Procura nulla allega a supporto di tale affermazione limitandosi a richiamare un indirizzo e mail della Cassa

depositi e prestiti dove sarebbe possibile visionare tale dichiarazione, il Collegio rileva che, comunque, tale dato risulta smentito dalla documentazione prodotta in giudizio, sottoscritta dal Responsabile del servizio finanziario e dalla Commissione Straordinaria (nota prot. n. 184419 del 28.12.2013) laddove è testualmente scritto: *“L’ente, in esecuzione a detta previsione normativa, ha richiesto alla CDP la concessione di una anticipazione per l’importo complessivo di euro 187.502.933,42...”*.

Come chiarito sia dalla delibera n. 14/SEZAUT/2013/QMIG, sia dalla circolare n. 5 del 7 febbraio 2013 del MEF, l’anticipazione di liquidità del fondo di rotazione (così come l’anticipazione di liquidità ex d. l. 35/2013 e d. l. 102/2013) ha la stessa natura delle risorse rinvenienti dall’anticipazione di tesoreria ex art. 222 TUEL , *“che, come è noto, servono a fare fronte a momentanee carenze di liquidità ed a favorire il ripristino di una corretta dinamica di liquidità di bilancio”*.

Trattandosi di una "anticipazione di liquidità", la cui peculiarità consiste nella restituzione rateale sino ad un massimo di 10 anni, consente di superare l'emergenza dei pagamenti dei debiti pregressi che vengono estinti verso gli originari creditori, ma sono economicamente sostituiti dal debito verso lo Stato, finanziatore dell'operazione.

La realizzazione per cassa dei residui attivi, che garantivano la copertura dei residui passivi (conseguenti ai debiti scaduti al 31.12.2012 e pagati con la liquidità erogata dallo Stato), sarà la fonte di copertura del debito di restituzione dell’anticipazione di liquidità.

Pertanto, in presenza di una corretta contabilizzazione, che

presuppone, come chiarito nella delibera n. 14/SEZAUT/2013/QMIG, l'iscrizione dell'intera somma al Titolo III della spesa contestualmente all'accertamento dell'intera somma al Titolo V dell'entrata, essa non incide sulla veridicità del risultato di amministrazione, non andando così a finanziare nuove spese.

Il concetto di competenza opera, invece, nella progettualità del risanamento decennale, in cui l'Ente dovrà provvedere alla restituzione dell'anticipazione e prevedere un credibile percorso di riequilibrio dei conti, finalizzato a ricostituire una dinamica equilibrata di flussi di liquidità generati dal sistema di bilancio dell'Ente.

Così chiarita l'operatività del nuovo strumento di riequilibrio, introdotto nell'ordinamento, risulta evidentemente infondata in fatto ed in diritto la ricostruzione dogmatica operata dalla Procura dell'istituto previsto dagli articoli 243 bis e seguenti del TUEL.

4. Venendo ora all'esame del merito, osserva il Collegio che il *thema decidendum* del presente giudizio risiede nella valutazione della sostenibilità ed affidabilità del piano di riequilibrio finanziario pluriennale nei termini già chiariti da queste Sezioni riunite con la sentenza ordinanza 7/2014/EL, laddove si specifica che la tipologia di questo giudizio rappresenta il solo strumento giurisdizionale per ricorrere contro le delibere della Sezione di controllo di approvazione o di diniego del piano, ma non può essere considerato alla stregua di un giudizio di appello avverso una deliberazione di una Sezione di controllo, stante la diversa natura delle due funzioni (controllo e giurisdizione) esercitate dal medesimo plesso istituzionale della Corte dei conti; pertanto, ad esso non si applicano le regole processuali

che caratterizzano l'oggetto del giudizio di appello in tema di effetti devolutivi del gravame e di divieti di cui all'articolo 345 c.p.c..

In particolare, queste Sezioni riunite, nella sentenza n. 3/2014/EL, hanno evidenziato che in tale giudizio rileva “.. *non soltanto alla verifica della correttezza, della razionalità, della logicità, della coerenza e, naturalmente, della legittimità del percorso argomentativo e del corredo motivazionale posto a base della pronuncia di diniego del Piano, ma non può non tenere conto anche – in una visione dinamica – di fatti attestanti una diversa situazione finanziaria e contabile dell'ente, un più virtuoso percorso di risanamento eventualmente già adottato o da adottarsi, nell'ambito delle misure di risanamento individuate, e di migliorate ed effettive prospettive di recupero...*”.

Dal punto di vista tecnico contabile, quindi, valutare la sostenibilità del piano significa formulare un giudizio prognostico *ex ante* sulla capacità dell'Ente di articolare un andamento della gestione finanziaria (in ciascuno degli anni del periodo considerato) nonché di rientro credibile e sostenibile, con un contestuale ripristino, allo scadere del decennio, di una situazione di piena fisiologia dei conti.

Queste Sezioni riunite hanno già chiarito, con la sentenza – ordinanza n. 11 del 2014, che “...*tale sindacato giurisdizionale non comporta alcuna sostituzione delle valutazioni compiute dalla Sezione di controllo e della istruttoria che ad essa compete, bensì solo una possibile riconsiderazione del Piano, anche alla luce di ulteriori elementi o di evenienze contabili (non, dunque, nuovi fatti o integrazioni del Piano in esame), che consentono una diversa e non sostitutiva valutazione...*”.

A questi fini, l'ambito cognitivo del presente giudizio non può non tenere conto del carattere dinamico dei profili contabili che sostengono il Piano, per loro natura in continua evoluzione. In questo senso, l'esame della situazione contabile dell'Ente con riferimento a dati aggiornati rispetto a quelli esaminati dalla Sezione di controllo quando è stata adottata la delibera di diniego, è stato effettuato dal Collegio nella misura in cui fornisce elementi aggiuntivi utili a valutare l'attendibilità o meno del delibando piano di riequilibrio.

5. Dalla copiosa documentazione contabile agli atti, relativa al rendiconto 2013 approvato con la deliberazione n. 36 del 30 aprile 2014, emerge che il risultato economico di gestione 2013 (accertamenti – impegni) di parte corrente è pari ad euro 34.439.042,73, ben superiore rispetto alla previsione contenuta nel piano pari ad euro 15.064.625,78. Al risultato così determinato è stata correttamente applicato la quota parte del disavanzo di amministrazione (come indicato nel piano) pari ad euro 11.091.804,10.

Risulta, quindi, un avanzo di gestione di parte corrente 2013 pari ad euro 23.347.238,63 e di parte capitale 2013 pari ad euro 3.045.484,86, per un totale di euro 26.392.723,49, rispetto alla previsione contenuta nel piano di riequilibrio di euro 3.973.823,68.

Pertanto, dal momento che il piano di riequilibrio si basa sui principi di programmazione finanziaria, dai dati sopra elencati si evidenzia il pieno raggiungimento degli obiettivi previsti.

Ciò nonostante, il Collegio ritiene opportuno effettuare una sorta di “prova di resistenza” dei dati di competenza 2013 con i dati di cassa 2013, in

quanto la prima annualità del piano risulta essersi conclusa in concomitanza con lo svolgimento del presente giudizio, talché , come rilevato dalla innanzi citata sentenza 3/2014/EL *“una situazione contabile evoluta rispetto all’epoca in cui è stata adottata la delibera di diniego, costituita da sopravvenute risultanze contabili effettive non conosciute né conoscibili in quel momento potrà , quindi, essere considerata dalle Sezioni riunite, quando sia possibile trarne argomenti aggiuntivi utili a meglio valutare l’attendibilità (o l’inattendibilità del Piano in discussione e la capacità dell’Ente di rispettare, sia pure con gradualità, un percorso di rientro.”*

Precisa, tuttavia, il Collegio che tale verifica viene effettuata al solo fine di confortare il rispetto in senso sostanziale della programmazione finanziaria contenuta nel piano di riequilibrio di che trattasi e limitatamente alla misura in cui i dati di rendiconto 2013 si rivelino utili a valutare l’adeguatezza e congruenza del Piano in discussione a produrre il graduale riequilibrio del disavanzo originario, senza con ciò operare una valutazione sostitutiva della verifica circa *“lo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso”* di cui all’art. 243 quater TUEL, attività di competenza della competente Sezione regionale di controllo .

Il dato riassuntivo, che funge da parametro dell’andamento della gestione di competenza, è, come è noto, il risultato di amministrazione, cd. avanzo di amministrazione o disavanzo, se negativo. Trattasi di un saldo di natura finanziaria, che tiene conto, oltre che delle riscossioni e dei pagamenti effettuati, anche dei debiti e crediti dell’Ente (cd. residui passivi e residui attivi).

La rilevanza dell’informazione fornita dal dato contabile del risultato

di amministrazione emerge anche dall'art. 1, comma 573 bis della legge 147/2013 (legge di stabilità 2014) , introdotto dalla recente legge n. 68 del 2 maggio 2014, che, in caso di diniego da parte della Sezione di controllo ovvero delle Sezioni riunite in speciale composizione, subordina la possibilità di riproporre il piano di riequilibrio “...all'avvenuto conseguimento di un miglioramento, inteso sia come aumento dell'avanzo di amministrazione che come diminuzione del disavanzo di amministrazione, registrato nell'ultimo rendiconto approvato...” .

Ebbene, il risultato di amministrazione 2013 del comune di Reggio Calabria è pari a -99.733.860,93, con un miglioramento di una percentuale rilevante pari al 10% (euro 11.091.804,09) rispetto alla gestione 2012, che aveva chiuso con un disavanzo di -110.918.040,99. Inoltre, a rendiconto 2013, l'Ente non risulta più essere strutturalmente deficitario, in evidente miglioramento rispetto al 2012, presentando superati solo quattro dei dieci parametri di cui al D. M. 18 febbraio 2013.

Sulla base di tali elementi è, quindi, possibile ritenere, con ragionevole approssimazione e secondo un giudizio prognostico *ex ante*, che la maggiore disponibilità di risorse, determinatasi nel 2013, costituisce un primo segnale di miglioramento dei conti di natura non occasionale, bensì strutturale e perciò verosimilmente destinato a consolidarsi nel tempo, se l'Amministrazione proseguirà nell'azione di presidio e monitoraggio dei conti, in particolare sul versante entrata e su quello della spesa.

Anche la gestione dei residui 2013 (attivi-passivi) nel 2013 chiude con un avanzo di euro 36.970.580,98, rispetto al 2012 che chiudeva con un disavanzo di -71.900.044,39, mentre per la gestione di competenza

2013 il differenziale tra residui attivi e passivi evidenzia un saldo netto negativo di –euro 175.127.506,86, in aumento rispetto al saldo negativo 2012 di –euro 44.708.341,62.

Di tali dati contabili è da dare una lettura diversa da quanto asserito nella memoria della Procura generale: nella diminuzione dei residui attivi da riportare a fine esercizio 2013 si rileva una maggiore veridicità e attendibilità degli accertamenti, non sovrastimati al solo fine di garantire artificiosamente gli equilibri di bilancio; nell'aumento dei residui passivi 2013 una rappresentazione integrale della situazione debitoria dell'Ente, senza occultamento di passività maturate e non contabilizzate negli impegni a carico della gestione 2013.

Infatti, le misure richieste dal legislatore, che per loro natura sono destinate ad avere effetti di ripristino dell'attendibilità dei conti, sotto il profilo della rappresentazione in contabilità della reale situazione finanziaria dell'ente si traducono in operazioni di quantificazione della plausibile capacità di realizzazione delle entrate e di emersione della massa passiva.

I dati contabili smentiscono anche l'asserita inattendibilità del risultato di amministrazione, nella misura in cui non sarebbe stato effettuato il “riaccertamento straordinario” dei residui, ma solo quello “ordinario”. Inoltre, nella memoria della Procura generale si avanzano dubbi relativamente all'attendibilità del risultato di amministrazione, perché sarebbero stati mantenuti in bilancio crediti difficilmente riscuotibili per euro 54.684.868,09.

Questo aspetto merita una precisazione di ordine generale.

Come è noto, in sede di rendicontazione l'art. 228, comma 3, del Tuel

prevede la verifica generale dei residui, richiedendo testualmente che *“prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui.”*. Lo svolgimento di tale attività viene annualmente effettuata, in sede di riaccertamento, dai Dirigenti dei singoli settori dell'Ente, i quali, sotto la propria responsabilità, verificano l'attuale sussistenza delle ragioni giuridiche di esistenza del credito/debito, confermandone l'iscrizione in bilancio.

Le norme non forniscono indicazioni sui criteri in base ai quali un credito possa/debba essere considerato di “dubbia esigibilità” e non potrebbe essere altrimenti, essendo impossibile prevedere in astratto tutte le possibili variabili delle singole situazioni concrete. Pertanto, la qualificazione viene demandata, caso per caso, ai Dirigenti.

Tuttavia, basandosi su un criterio di ragionevolezza per cui l'aumento dell'anzianità dei residui è direttamente proporzionale all'aumentata difficoltà di riscossione, il legislatore, con il d. l. 95/2012, ha previsto obbligatoriamente la creazione di un fondo vincolato, cd. “fondo svalutazione crediti”, nella misura del 25% per il 2013 per i residui attivi del Titolo I e Titolo III, aventi anzianità superiore a cinque anni. Sono, comunque, possibili deroghe, previo parere motivato dei revisori, per l'esclusione dalla base di calcolo dei residui attivi in relazione ai quali i responsabili dei servizi abbiano certificato la sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità.

Dalla documentazione versata in atti e sottoscritta dal Responsabile

del servizio finanziario risulta che il procedimento è stato seguito dall'Ente:

- per i residui attivi iscritti al 2013 i dirigenti hanno attestato l'esistenza dei presupposti giuridici per il mantenimento in bilancio;

- l'Ente, nel piano rimodulato, per l'anno 2013 ha vincolato un fondo svalutazione crediti pari ad euro 14.640.000,00, nella misura del 25% del totale dei residui attivi dei Titoli I e III aventi anzianità superiore a 5 anni in conformità al dettato normativo.

Come dichiarato nella nota prot. n. 184419 del 28.12.2013, il fondo svalutazione crediti è stato calcolato su un totale di euro 58.554.881,96 e, quindi, su una somma ben superiore ai complessivi euro 54.684.868,09, ritenuti dalla Sezione di "dubbia esigibilità".

Inoltre, il termine "straordinario" di cui all'articolo 243 bis, comma 8, lett. e) non è riferito ad una differenza ontologica dell'operazione di riaccertamento rispetto a quello ordinario, ma solo al momento temporale in cui l'attività deve essere svolta, cioè prima della presentazione del piano di riequilibrio pluriennale, a differenza del riaccertamento "ordinario" di cui all'articolo 228, 3° comma, TUEL, che deve essere effettuato ogni anno prima della deliberazione del rendiconto.

Ciò stante, a fronte di copiosa documentazione versata in atti sottoscritta dal Responsabile del servizio finanziario e dal Collegio dei revisori attestante lo svolgimento di tale attività non è stata fornita alcuna prova contraria, mentre risulta che, a seguito del riaccertamento effettuato nella gestione 2013 (come già nella gestione 2012), sono stati cancellati residui attivi per euro 74.759.968,59 e residui passivi per euro 48.459.621,06.

Inoltre, in attuazione dei principi di veridicità ed attendibilità del bilancio ed, in particolare, del risultato di amministrazione, il Comune ha interamente impegnato le anticipazioni pervenute dal Fondo di rotazione ex art. 243 *ter* TUEL, dal d.l. 35/2013 e dal 243 *quinqies* TUEL, facendo emergere al Titolo III l'intero debito restitutorio di euro 218.923.593,46 a favore dello Stato.

Il prospetto relativo all'andamento nel decennio degli interessi dovuti per indebitamento fornisce il dettaglio della quota capitale ed interessi da rimborsare a carico di ciascun esercizio ed include anche la quota da restituire in 30 anni per l'anticipazione di liquidità ex d.l. 35/2013. Ciò ha consentito di verificare per differenza che nel piano finanziario rimodulato sono stati considerati gli interessi dovuti sull'anticipazione da Fondo di rotazione ex art. 143 *ter* TUEL, interessi che dalle verifiche effettuate sulla base della documentazione in atti risultano, tra l'altro, sovrastimati, perché calcolati sull'importo inizialmente chiesti di euro 55.934.100,00, mentre la somma poi concessa al comune di Reggio Calabria è stata inferiore, e precisamente pari ad euro 45.682.648,16.

Con riferimento, poi, alla tematica dei debiti fuori bilancio, si precisa che l'articolo 194 del T.U.E.L. indica i casi in cui gli Enti locali possono riconoscere la legittimità dei cd. "debiti fuori bilancio", elencando una serie di fattispecie eterogenee, accomunate esclusivamente dalla circostanza di rappresentare obbligazioni dell'Ente sorte senza il rispetto delle regole giuridiche contabili.

La *ratio* della norma, che contiene una elencazione tassativa di debiti riconoscibili, deve individuarsi nel principio dell'obbligo di copertura

finanziaria nei procedimenti di spesa, posto a garanzia degli equilibri di bilancio, principio affermato, prima ancora che dagli articoli 191 e 193 del T.U.E.L., dall'articolo 81, 4 comma , della Carta costituzionale.

La competenza ad operare il riconoscimento è affidata dal legislatore all'organo consiliare, che deve non solo ricondurre al "sistema bilancio" l'obbligazione sorta in modo, per così dire, patologico, vagliandone la legittimità, ma, soprattutto, verificare che il riconoscimento non pregiudichi gli equilibri del bilancio dell'Ente ed, ove ciò si verifichi, approntare tutti gli strumenti a tutela.

In particolare la Commissione Straordinaria, al fine di evitare un ulteriore aggravio per l'Ente a titolo di interessi e spese legali ha proceduto, prima del riconoscimento da parte della Commissione Straordinaria, al pagamento di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive (art. 194 lett. a) TUEL) sulla base del parere n. 2/2005 del 23.02.2005 reso dalle Sezioni riunite della Corte dei Conti per la Regione Sicilia in sede consultiva. In tale parere è stato chiarito che, nell'ipotesi di debito fuori bilancio derivante da sentenza esecutiva, l'ente locale può procedere al pagamento prima ancora della deliberazione consiliare di riconoscimento, *"...in applicazione dei principi di efficienza ed economicità dell'azione amministrativa e con l'interesse pubblico volto ad evitare inutili sprechi di denaro pubblico..."*, dovuti a titolo di interessi legali, rivalutazione monetaria ed eventuali spese giudiziali derivanti da procedure esecutive, ove l'Ente tardi ad effettuare la delibera di riconoscimento o, comunque, non adempia nel termine di 120 giorni previsti dall'art. 14 del d.l. 669/1996, convertito nella l. 30/1997.

Per queste ipotesi l'Ente ricorrente ha seguito un procedimento inverso a quello ordinario, provvedendo all'impegno e pagamento prima della delibera di riconoscimento, al fine di evitare azioni esecutive che discendono dalla sentenza di primo grado, stante la modifica apportata all'art. 382 c.p.c. dall'art. 33 della l. 353/1990, secondo cui le sentenze sono provvisoriamente esecutive tra le parti fin dal primo grado. Per tale peculiare ipotesi, la valenza della delibera consiliare ex art. 194 T.U.E.L. non è più quella di riconoscere la legittimità di una obbligazione, la cui validità è stata oggetto di delibazione in sede giudiziaria, quanto una funzione giuscontabilistica, individuabile nella salvaguardia degli equilibri di bilancio (mediante l'individuazione delle risorse necessarie a finanziare il debito) ed anche garantista, consistente nell'accertamento di chi sia responsabile della formazione della fattispecie debitoria al di fuori della ordinaria contabilità dell'ente.

In particolare, nel 2013 l'Ente ha portato in emersione e pagato debiti fuori bilancio per euro 32.231.322,66, come risulta dall'allegato 7 al ricorso introduttivo e, quindi, per un ammontare superiore a quanto indicato nella memoria della Procura generale di euro 30.338.245,32.

Con riferimento, poi, al debito verso la società S.A.T.I. srl, società partecipata dal comune al 100 %, dalla documentazione depositata (nota prot. n. 184419 del 28.12.2013) risulta che l'ammontare complessivo sarebbe pari ad euro 1.285.391,45, che troverebbe copertura per euro 759.000,000 in impegni di spesa, mentre per la residua somma, pari ad euro 526.391,45, risulta contestato dal dirigente del Settore Pianificazione e Patrimonio la possibilità di procedere a riconoscimento ex 194 lett. e) per

carezza assoluta dei presupposti di utilità ed arricchimento dell'Ente. In ogni caso l'Ente rappresenta di aver costituito in bilancio 2013 un corrispondente stanziamento cautelativo.

Della documentazione versata in atti, oggetto di contestazione tra l'Ente e le società creditrici risultano anche ulteriori partite debitorie, per i quali, comunque, l'Ente ha dichiarato di aver stanziato prudenzialmente un fondo di accantonamento pari al 50% dell'importo contestato.

Osserva il Collegio che il riconoscimento di debiti, prima che ne sia accertata e dimostrata la legittimità, l'utilità e l'arricchimento per l'Ente, comporterebbe un danno all'erario, in quanto erogazione di danaro pubblico *sine titulo*.

Infine, si rileva che con recenti provvedimenti normativi (d.l. n. 16/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 68/2014 e d. l. n. 66/2014, convertito con modificazioni dalla legge 89/2014) è stato consentito agli enti locali il pagamento, mediante l'accresciuto "Fondo per la liquidità per i pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili" di cui al d. l. n. 35/2013, dei debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31 dicembre 2012 ed alla data del 31 dicembre 2013, anche se riconosciuti in bilancio in data successiva, ivi inclusi quelli contenuti nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all'articolo 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, ove, ovviamente, tale piano risulti essere stato approvato dalla Sezione di controllo della Corte dei conti.

Con riferimento, poi, alla ricostruzione dei fondi di entrata con vincolo di destinazione l'Ente, con documentazione sottoscritta dal

responsabile del servizio finanziario e dalla Commissione straordinaria ha attestato di aver proceduto all'esame delle partite vincolate, evidenziando che rispetto all'anno 2012, in cui i fondi di parte capitale da ricostituire erano pari a -126.628.586,67, il valore delle poste vincolate da ricostituire al 2013 risulta, secondo la nota n. 184419 del 28.12.2013, pari a -92.699.077,29, cui vanno aggiunti euro 8.095.528,90 di parte corrente (valore che, dai dati contabili rilevati nella documentazione prodotta risulterebbe ridotto ad euro 5.696.805,42, presumibilmente a seguito dei pagamenti di cui al d.l. 35/2013).

Ciò premesso, anche se non appaiono del tutto prive di pregio le perplessità espresse dalla Sezione regionale circa la quantificazione di tali somme, il Collegio osserva che, a fronte di dichiarazioni sottoscritte dal Responsabile dell'ufficio finanziario del comune di Reggio Calabria che attestano le suddette risultanze contabili, non è stata offerta al Collegio dimostrazione dell'insufficienza dell'attività ricostruttiva svolta dall'Ente.

Venendo, poi, ai singoli dati contabili si impone di effettuare una attività di analisi dei dati di entrata e spesa, al fine di evidenziare le variazioni contabili nelle cause e negli effetti, per risalire alla reale compatibilità delle singole voci con il contesto della manovra e verificare l'effettiva operatività delle specifiche misure di contenimento della spesa qualificabili come obbligatorie ai sensi delle disposizioni di cui all'articolo 243 bis TUEL.

In tal senso, il limitato grado di realizzazione delle entrate di competenza 2013 dei Titoli I, II e III rispetto al 2012, rilevato dalla Procura generale, deve essere valutato con riferimento ad aggregati omogenei

(avendo il d. lgs. 14 marzo 2011 n. 23, recante “Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale” riallocato dal Titolo I al Titolo II di parte entrata introiti fiscali) ed alle modifiche normative (legge n. 5 del 2014 e legge 147 del 2013) intervenute nel corso del 2013, che hanno abolito l’IMU sulla prima casa, volturato in entrata la voce “rimborso a carico dello Stato” e traslato il pagamento di quota parte dell’ IMU e della TARES di competenza 2013 al 2014, come evidenziato dall’Ente nelle note difensive di replica depositate in udienza.

Tali affannose modifiche legislative in tema di scadenze tributarie, ivi compresa il continuo differimento del termine di approvazione del bilancio di previsione 2013, hanno causato una serie di incertezze e ritardi negli incassi a titolo di TARES, IMU, Fondo di solidarietà e trasferimenti che non può essere imputato a detrimento dell’Ente nella valutazione della capacità del piano ad attuare il ripristino dell’equilibrio dei conti.

Le descritte variazioni, connesse per quanto riguarda le entrate tributarie anche all’attività di recupero di base imponibile sommersa (cfr. nota dell’Ente prot. n. 184419 del 28.12.2013) dovrebbero ragionevolmente portare a risultati migliorativi ed essere, almeno in parte, suscettibili di consolidamento nel corso del 2014, a condizione che l’Ente prosegua con determinazione nell’attività di potenziamento dell’attività di riscossione e di riorganizzazione dell’apparato amministrativo, diretto ed indiretto, intrapresa nel corso del 2013.

A tal proposito l’Ente evidenzia, nelle note depositate all’odierna udienza, come *“nei primi mesi del 2014 si sono registrati incassi per euro 10.639.920,82, i quali, in assenza delle predette norme, avrebbero consentito all’Ente di chiudere l’esercizio finanziario con un fondo di cassa*

pari ad euro 49.062.885,77, invece di euro 38.422.964,95". Da ciò risulta, pertanto, che il quadro delle previsioni prospettate dall'Ente, in mancanza delle sopravvenute manovre normative infra richiamate, avrebbe consentito un saldo di cassa ben maggiore ed in grado di dare copertura con risorse proprie all'anticipazione di liquidità di euro 48.711.452,80 ex art.1 d.l. 35/2013, incassata e non ancora spesa.

Inoltre, dalla relazione dei Revisori dei conti allegata al bilancio consuntivo 2013, prodotta in atti, emerge che la gestione di liquidità ha registrato un notevole miglioramento, passando da -24.258.623,90 euro del 2012 a -10.288.487 euro nel 2013 e che al 31.12.2013 non sussiste, come negli anni precedenti, anticipazione di tesoreria non restituita. Inoltre, pur sussistendo i dichiarati vincoli di cassa da ricostituire relativi ad annualità precedenti, il Collegio dei revisori dei conti attesta che per il 2013 sono stati rispettati i parametri di cui agli artt. 195 e 222 TUEL.

Passando, poi, al versante della spesa, il confronto tra il totale degli impegni per spese correnti 2012/2013 evidenzia un aumento complessivo degli impegni del 6,43% , non rilevante ai fini degli equilibri di bilancio, in quanto ascrivibile all'intervento 08 "Oneri straordinari della gestione corrente", cioè ai debiti fuori bilancio e altre passività pregresse portate in emersione (tale voce passa da euro 9.545.979,94 del 2012 ad euro 26.221.496,46 nel 2013), mentre diminuisce la voce intervento 01 – spesa del personale (da euro 39.927.035,25 del 2012 ad euro 37.404.479,84 del 2013) , intervento 02 – acquisto beni di consumo (da euro 1.402.997,51 ad euro 706.989,88), intervento 03 – prestazioni di servizi (da euro 93.086.148,14 ad euro 82.170.281,79), intervento 04 – utilizzo dei beni di

terzi (da euro 2.392.705,65 ad euro 2.310.049,73), intervento 06 – interessi passivi ed oneri finanziari (da euro 12.375.391,54 ad euro 11.963.078,47), intervento 07 – imposte e tasse (da euro 2.432.721,45 ad euro 2.208.823,82).

Discorso a parte deve farsi per l'intervento 05 – trasferimenti, che formalmente aumenta da euro 12.652.706,28 ad euro 22.015.721,91 del 2013. Come correttamente osserva l'Ente, l'aumento di 10.801.410, 37 è relativa all'IMU 2013 trattenuta dall'Agenzia delle Entrate e riversata allo Stato come quota a carico dell'Ente per il finanziamento del fondo di solidarietà comunale; a compensazione di tale spesa è prevista una corrispondente voce di entrata nel principio della integrità del bilancio (cfr. art. 6 del d.l. 16/2014 convertito con modificazioni dalla l. 64/2014).

In ogni caso, a fine di garantire gli equilibri sostanziali di bilancio, l'Ente ha deciso di non inserire, nella programmazione del piano di riequilibrio, i proventi provenienti dall'alienazione dei beni immobili di proprietà dell'Ente (terreni appartenenti al patrimonio disponibile stimati in euro 12.269.027,65; immobili adibiti ad attività commerciali stimati in euro 3.676.520,47; aree edificabili stimati in euro 4.986.752,84; patrimonio di edilizia residenziale pubblica stimato in euro 53.037.281,25) da porre a diminuzione del disavanzo, solo dopo l'acquisizione per cassa delle relative somme.

Tali entrate rappresentano, quindi, ulteriori risorse a supporto in prospettiva della sostenibilità del piano di riequilibrio di cui trattasi, idonee, ove realizzate, a fungere da stanza di compensazioni per eventuali variazioni decrementali degli importi programmati nel piano, purché si

proceda tempestivamente e nel rispetto della normativa di settore all'attività di dismissione programmata dall'Ente.

Tutto quanto sopra rilevato, alla luce degli effetti del percorso di riequilibrio svolto dal Comune successivamente alla deliberazione impugnata, ritiene il Collegio che il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del comune di Reggio Calabria sia connotato dai requisiti della attendibilità e congruenza e, per l'effetto, accoglie il ricorso ed annulla la deliberazione n. 11/2014, adottata dalla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Regione Calabria, adottata nella camera di consiglio dell'11 gennaio 2014, depositata il 30 gennaio 2014.

L'annullamento della delibera di diniego produce effetti sostanziali sulla gestione finanziaria del Comune, che dovrà dare esecuzione al Piano medesimo e dimostrare effettivamente la propria capacità di rispettarlo.

Di conseguenza, la successiva fase di sviluppo dinamico della gestione del Piano costituirà oggetto di verifica da parte della Sezione regionale di controllo nell'ambito dell'attività di monitoraggio semestrale ed annuale 2014 nell'ambito della propria attività istituzionale.

La peculiarità della complessa fattispecie e la novità della questione giustifica una integrale compensazione delle spese.

PER QUESTI MOTIVI

Le Sezioni riunite così decidono:

- accolgono il ricorso del comune di Reggio Calabria;
- spese compensate.

Mandano alla Segreteria per gli adempimenti di rito e la comunicazione del dispositivo al Prefetto di Reggio Calabria.

Si dà atto che il presente dispositivo è stato letto in udienza dal Segretario ai sensi dell'articolo 23 R.D. 1038/1933.

Così deciso in Roma, nella Camera di Consiglio del 14 maggio 2014.

L'ESTENSORE

(Maria Teresa D'Urso)

IL PRESIDENTE

(Arturo Martucci di Scarfizzi)

Depositata in Segreteria il 17 luglio 2014

Il Direttore della Segreteria

(Pietro Montibello)