



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr. Vincenzo LO PRESTI	Presidente
Dr.ssa Ida CONTINO	Consigliere
Dr. Francesco Antonio MUSOLINO	Consigliere
Dr.ssa Stefania Anna DORIGO	Referendario, relatore

ha emesso la seguente

Deliberazione n. 17/2020

VISTO l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

VISTO il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

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

VISTO il regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO l'art. 6, comma 2, del D. Lgs. n.149 del 6 settembre 2011;

VISTO il D.L. 10 ottobre 2012, n.174, convertito con la legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA altresì la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/2016/INPR, contenente le linee-guida rivolte agli Organi di revisione per l'attuazione dell'art. 1, c. 166, L. 266 del 2005 per l'esame del rendiconto 2015;

VISTE le disposizioni procedurali relative al riaccertamento straordinario dei residui conseguenti all'avvio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D.Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014;

VISTO l'art. 2, comma 6, d.l. n. 78 del 2015 e l'art. 1, comma 814, della legge di stabilità per il 2018 (L. n. 205 del 27 dicembre 2017);

VISTO, altresì, l'art. 1, comma 848, legge di stabilità per il 2018 (L. n. 205 del 27 dicembre 2017);

VISTA la deliberazione n. 88/2017, con cui la Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione Calabria ha impartito al Comune di Reggio Calabria (RC) misure correttive in merito alla operazione di "riaccertamento straordinario" dei residui;

VISTE le note n. 187552 del 28.11.2017 e n. 104391 del 26.6.2018 con le quali il Comune ha comunicato i correttivi adottati, evidenziando in particolare il mutamento del quadro normativo apportato dall'art. 1, comma 814, della l. 27 dicembre 2017, n. 205;

VISTA la deliberazione n. 30/2019, con la quale la Sezione ha sospeso la valutazione sulla idoneità delle misure correttive comunicate dal Comune stante la pendenza di questione di legittimità costituzionale, in relazione agli articoli 3, 81 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione, dell'art. 2, comma 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 814, della l. 27 dicembre 2017, n. 205;

VISTA la sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020, con la quale è stata dichiarata l'illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la

continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020);

VISTA altresì la nota del Comune di Reggio Calabria n. 96107 del 5.6.2019, con cui quest'ultimo ha riferito che la Regione ha ridotto le proprie pretese creditorie, per fornitura di acqua idropotabile nel periodo 1981-2004 in favore di detto Comune, riconoscendo come non dovuta una somma pari ad € 14.997.652,18 ed ha acconsentito alla rateizzazione della parte restante di quanto dovuto (pari ad € 64.974.388,27);

VISTA la nota n. 130061 del 31.7.2019 con cui il Comune di Reggio Calabria ha trasmesso alla Sezione un piano di estinzione del predetto debito verso la Regione Calabria;

VISTA la delibera del Consiglio comunale del Comune di Reggio Calabria n. 48 del 3 ottobre 2019 con la quale è stato riconosciuto il debito verso la Regione e approvato il correlato piano di estinzione;

VISTA l'ordinanza n. 2/2020 con cui il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di consiglio;

UDITO, nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2020, il Relatore, Referendario Stefania Anna DORIGO,

FATTO

Il Comune di Reggio Calabria, con deliberazione della Commissione straordinaria dell'8 febbraio 2013, n. 17, faceva ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario di cui all'art. 243-bis del T.U.E.L..

La Sezione di controllo per la Regione Calabria, con deliberazione n. 11/2014, non approvava il contenuto del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP). Tale

pronuncia era oggetto di impugnativa da parte del Comune dinnanzi alle Sezioni riunite in sede giurisdizionale in speciale composizione ex art. 243-quater, c. 5, del T.U.E.L.; con la sentenza n. 26/2014/EL il ricorso presentato veniva accolto, con conseguente “approvazione” del piano.

Con delibera n. 88/2017 questa Sezione verificava la correttezza degli esiti della c.d. operazione di riaccertamento straordinario dei residui. Tale esame veniva condotto *a latere* di verifiche sul PRFP in quanto il Comune di Reggio Calabria non aveva incluso, nel predetto piano, gli esiti del “riaccertamento straordinario” e, in particolare, il ripiano del c.d. maggior disavanzo: di conseguenza, oltre alle passività di cui al PRFP, l’Ente si **trovava** in una situazione di “doppio piano di rientro”, dovendo tener conto, nella propria pianificazione, anche di un ulteriore debito, pari a € 143.338.307,45 all’1.1.2015, da ripianare in n. 30 rate annuali di € 4.777.943,58 ciascuna.

Con la citata deliberazione n. 88/2017, la Sezione evidenziava la presenza di alcune anomalie nell’operazione di riaccertamento straordinario. Quella di maggiore impatto sugli equilibri di bilancio era rappresentata dall’aver utilizzato la facoltà di cui all’art. 2, comma 6, D.L. 78/2015 (che consente, agli enti beneficiari di linee di liquidità ex D.L. 35/2013 e s.m.i., di riportare il Fondo Anticipazioni Liquidità - FAL in seno al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità - FCDE) già in sede di “riaccertamento straordinario”, con impatto sul risultato di amministrazione all’1.1.2015; la Sezione riteneva invece che la citata disposizione - la quale è entrata in vigore il 20.6.2015 ma ha previsto espressamente che gli enti locali dovessero necessariamente effettuare il “riaccertamento straordinario” entro il 15.6.2015 - non potesse applicarsi agli esiti della (già conclusa) operazione di riaccertamento straordinario ma solo alle risultanze contabili successive, a partire da quelle cristallizzate nel rendiconto 2015.

La Sezione pertanto, ai sensi dell’art. 148 bis T.U.E.L., invitava il Comune a provvedere:

- alla corretta rappresentazione dei residui attivi e passivi, in base alla fondatezza del titolo giuridico e alla sua esigibilità, secondo le modalità compiutamente indicate nella parte motiva della predetta pronuncia;

- alla conseguente corretta stima del FPV e del FCDE, quali originati in seguito ad un “riaccertamento straordinario” improntato ai principi della veridicità e della attendibilità;
- alla rettifica del risultato di amministrazione all’1.1.2015 e alla corretta rappresentazione di ciascuna sua componente vincolata e accantonata, tenendo conto: a) delle conseguenze della corretta determinazione del FPV e del FCDE; b) dello “scorporo” del FAL dal FCDE;
- all’accertamento del c.d. maggior disavanzo - che, in virtù del mancato assorbimento delle quote residue della anticipazione di liquidità ex D.L. 35 del 2013 nel FCDE, doveva essere almeno pari a € 328.635.504,02 - e al suo ripiano secondo le modalità previste dal D.M. 2 aprile 2015, nell’arco di tempo e con le modalità individuate nella apposita delibera da adottare da parte del Consiglio comunale.

Con nota n. 187552 del 28.11.2017, l’Ente forniva solo un “parziale riscontro” ai rilievi della suddetta deliberazione n. 88/2017, riservandosi “a breve” una integrazione documentale. Trascorsi alcuni mesi, e permanendo il silenzio dell’Ente sul punto, il Magistrato istruttore sollecitava a fornire i necessari riscontri (cfr. nota n. 3684 del 6.6.2018). Con lettera n. 104391 del 26.6.2018 il Comune comunicava di aver effettuato una rettifica dei residui attivi e passivi relativi agli anni 2014 e precedenti alla data del 1.1.2018, avvalendosi della facoltà prevista dal comma 848 dell’art.1 della legge n. 205/2017.

Fra le altre cose, come evidenziato con nota di questa Sezione n. 187552 del 28.11.2017, il Comune non effettuava una distinta contabilizzazione di FAL e FCDE richiamando le indicazioni fornite dal MEF in ordine alla interpretazione della disposizione di cui all’art. 2, comma 6, D.L. 78/2015. La norma, secondo il Ministero, sarebbe stata fin da subito applicabile a Reggio Calabria, a motivo del fatto che l’Ente aveva approvato il “riaccertamento straordinario” in data 10.7.2015, quando già era formalmente vigente il D.L. 78/2015 (come si diceva, entrato in vigore il 20.6.2015). Secondo quanto asserito, non rilevava che l’Ente avesse in realtà approvato la predetta operazione di rivalutazione dei residui oltre i termini di legge (fissati, come si è detto, entro il 15.6.2015 dallo stesso D.L. 78/2015).

Le indicazioni date dal MEF all'Amministrazione comunale trovavano poi conferma nell'art. 1, comma 814, della L. 27.12.2017, n. 205 (*"L'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonchè sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo"*).

Con ordinanza n. 5/2019/EL le Sezioni Riunite di questa Corte sollevavano questione di legittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, del d.l. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla l. 6 agosto 2015, n. 125, come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 814, della l. 27 dicembre 2017, n. 205 in relazione agli articoli 3, 81, 97, primo comma, 119, sesto comma, e 136 della Costituzione, adombrando la necessità di tenere distinti gli accantonamenti del FAL e del FCDE per evitare espansioni della capacità di spesa degli enti locali ed affermando che la norma di interpretazione autentica di cui alla L. 205/2017 rende ancor più evidente l'espansione della capacità di spesa, in violazione dei predetti precetti costituzionali, consentendo tra l'altro di utilizzare il FAL per il ripiano del c.d. disavanzo tecnico di cui all'art. 3, comma 13, d.lgs. 118/2011.

Questa Sezione, quindi, poiché la valutazione della idoneità delle misure correttive, adottate dal Comune di Reggio Calabria a seguito della deliberazione n. 88/2017, non poteva prescindere dalle questioni relative alla corretta rappresentazione in bilancio del FAL (che rappresenta una voce di accantonamento in grado di incidere sensibilmente, a seconda dell'applicazione o meno della facoltà di cui all'art. 2, comma 6, d.l. 78/2015, sul

calcolo del “maggior disavanzo”, nonchè dei risultati di amministrazione) con deliberazione n. 30/2019 sospendeva il giudizio sulla complessiva idoneità di dette misure correttive, in attesa della definizione della predetta questione di legittimità costituzionale.

Con sentenza 28 gennaio 2020, n. 4 la Corte costituzionale dichiarava l’illegittimità dell’art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78 (Disposizioni urgenti in materia di enti territoriali. Disposizioni per garantire la continuità dei dispositivi di sicurezza e di controllo del territorio. Razionalizzazione delle spese del Servizio sanitario nazionale nonché norme in materia di rifiuti e di emissioni industriali), convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125, e dell’art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205 (Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

In precedenza, in occasione dell’attività istruttoria svolta per il giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2018, la Sezione aveva chiesto alla Regione Calabria di precisare lo stato dei propri crediti e debiti, al 31.12.2018, verso i Comuni capoluogo di Regione; in parallelo, onde verificare se i dati dichiarati dall’Amministrazione trovassero corrispondenza con i dati di bilancio dei citati enti, aveva pure chiesto ai predetti Comuni, tra cui anche quello di Reggio Calabria, di comunicare l’ammontare dei propri accertamenti/residui attivi e impegni/residui passivi verso la Regione, sempre al 31.12.2018.

Nella nota di riscontro della Regione n. 68521 del 18.2.2019 venivano segnalati, tra l’altro, cospicui crediti nei confronti del Comune di Reggio Calabria relativi al servizio idrico (€ 79.972.040,45, incardinati presso il Dipartimento Presidenza). Tali residui insistevano sul capitolo di entrata E0360110500, su cui affluisce la “RISCOSSIONE DEI CONTRIBUTI, SUCCESSIVAMENTE AL 31.10.1983 (DATA DI CESSAZIONE DELLA GESTIONE CASSA), VERSATI DALL'UTENZA PER L'APPROVVIGIONAMENTO IDRICO DERIVANTE DAGLI IMPIANTI ACQUEDOTTISTICI TRASFERITI ALLA REGIONE DALLA CESSATA CASSA PER IL MEZZOGIORNO (ART.6 DELLA LEGGE 2.576, N.183-CONVENZIONE DEL 15.6.82)”.

Sul punto, il Comune di Reggio Calabria aveva riferito (con lettera prot. n. 96107 del 5.6.2019, acquisita al prot. n. 4532 del 7.6.2019) che il debito verso la Regione non era stato mai ricondotto a bilancio e che l'ente creditore aveva comunque accettato di veder ridotte le proprie pretese e (riconoscendo come non dovuta una somma pari ad € 14.997.652,18) e aveva acconsentito alla rateizzazione della parte restante di quanto dovuto (pari ad € 64.974.388,27).

Il Comune di Reggio Calabria aveva poi fatto pervenire alla Sezione, con nota n. 130061 del 31.7.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 5333 del 2.8.2019) un piano di estinzione del debito da cui emerge che la Regione ha concesso una rateizzazione ventennale che prevede rate di importo pari ad € 1.000.000,00, per gli anni 2020 e 2021, una rata di € 1.100.000,00, per il 2022, una rata di € 1.200.000,00, per il 2023, una rata di € 1.500.000,00, per il 2024, e, dal 2025 al 2039, rate costanti di € 3.944.959,22.

Per la somma di € 64.974.388,27 (riconosciuta dal Comune di Reggio Calabria come dovuta alla Regione per la fornitura del servizio idrico) l'Amministrazione regionale aveva successivamente comunicato (cfr. nota prot. SIAR n. 349596 del 9.10.2019) che il Comune di Reggio Calabria avrebbe provveduto ad effettuare il riconoscimento del proprio debito e ad impegnare, a partire dal bilancio preventivo 2020, quota parte della somma dovuta, secondo il citato piano di rateizzazione ventennale. La Regione aveva anche trasmesso, a tal proposito, una comunicazione del Comune in cui si informava che: *"in data odierna in Consiglio Comunale è stata approvata la delibera n. 48 avente per oggetto: RICONOSCIMENTO DEBITO FUORI BILANCIO NEI CONFRONTI DELLA REGIONE CALABRIA PER LA SOMMINISTRAZIONE DI ACQUA EROGATA NEGLI ANNI DAL 1981 AL 2004. Seguirà copia delibera"*.

La delibera C.C. n. 48 del 2019 veniva poi trasmessa dalla Regione a questa Sezione con con nota prot. SIAR n. 0360877 del 18.10.2019. Con tale atto il Consiglio comunale del Comune di Reggio Calabria decideva *".....Di approvare, per le motivazioni in premessa richiamate e che qui si intendono riportate, la sopra citata convenzione ed il relativo piano di ammortamento alla stessa allegato;*

Di autorizzare ed impegnare, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 42, comma 1, lett. i) del TUEL approvato con il d.lgs. n. 267/2000, le somme necessarie per l'adempimento delle obbligazioni assunte, con conseguente iscrizione in ciascuna annualità di bilancio della relativa quota di competenza secondo le scadenze previste nel piano di rateizzazione allegato alla predetta;

Di dare atto che con l'approvazione del bilancio di previsione 2019/2021 sono state all'uopo destinate le necessarie risorse per la copertura finanziaria delle quote di competenza afferenti alle annualità 2020 e 2021 del predetto piano di ammortamento...”.

DIRITTO

1. Le misure correttive ex art. 148 bis T.U.E.L.. Peculiarità del caso concreto in esame.

L'art. 148-bis TUEL stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento, prevedendo inoltre che *“qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria”*. Le misure correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico.

In caso di inidoneità delle misure correttive adottate, ed in presenza di situazione di squilibrio finanziario tale da celare i presupposti di cui all'art. 244 T.U.E.L., la Corte dei conti può avviare la procedura che conduce l'Ente al dissesto (c.d. dissesto guidato). Infatti, l'art. 6, c. 2, del D.lgs. n. 149 del 06/09/2011 dispone che, *“qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente*

non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tal caso, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del D.lgs. n. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del D.lgs. n. 267/2000”.

La verifica della regolarità della operazione di riaccertamento straordinario dei residui all'1.1.2015 compiuta dal Comune di Reggio Calabria, come già ricordato, ha avuto quale esito l'invito, da parte della Sezione di controllo, alla riedizione della operazione di riaccertamento straordinario medesima (cfr. deliberazione n. 88/2017).

La valutazione della idoneità delle misure correttive adottate dal Comune di Reggio Calabria a seguito della deliberazione n. 88/2017 ha impiegato – soprattutto a motivo dei ritardi con cui l'Ente ha fornito i propri riscontri, risultati anche incompleti e tali da costringere la Sezione a richiedere supplementi istruttori - un arco di tempo non breve, durante il quale è intervenuta la disposizione di cui all'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205. Tale disposizione ha fatto sì che il comportamento contabile a suo tempo censurato da questa Sezione (ossia la mancata evidenziazione in bilancio, per la determinazione del c.d. extradeficit, dei separati accantonamenti per FAL e per FCDE) fosse vestito di legittimità, sebbene tale legittimità si sia in realtà rivelata solo apparente e precaria nei suoi effetti, considerato che la norma su cui si fondava è stata travolta da declaratoria di illegittimità costituzionale.

Per tali ragioni, con la presente delibera, si ritiene necessario integrare le misure correttive, imposte con la citata deliberazione di questa Sezione n. 88/2017, tenendo conto del mutato quadro normativo conseguente alla pronuncia della Corte costituzionale n. 4 del 2020 e dei principi in essa contenuti. Conseguentemente, l'Ente è tenuto ad adottare, ex art. 148 bis T.U.E.L. entro 60 giorni dalla presente deliberazione le misure correttive qui

disposte; la valutazione dell'idoneità di tali misure verrà effettuata in prosieguo, con ulteriore pronuncia da parte di questo Collegio.

2. Le risultanze dell'operazione di riaccertamento straordinario del Comune di Reggio Calabria.

È necessario rammentare che il Comune di Reggio Calabria ha proceduto all'operazione di riaccertamento straordinario dei residui all'1.1.2015 con deliberazione G.C. 100 del 2015. Di seguito, si riporta il prospetto del risultato di amministrazione all'1.1.2015 (all. 5/2 alla predetta delibera):

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2014 DETERMINATO NEL RENDICONTO 2014 (a)	-	87.246.368,09
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (b)	(-)	1.164.000,00
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO NON CORRELATI AD OBBLIGAZIONI GIURIDICHE PERFEZIONATE (c) ⁽¹⁾	(+)	264.652.176,24
RESIDUI ATTIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (d)	(-)	182.413.537,83
RESIDUI PASSIVI CANCELLATI IN QUANTO REIMPUTATI AGLI ESERCIZI IN CUI SONO ESIGIBILI (e)	(+)	175.775.980,03
RESIDUI PASSIVI DEFINITIVAMENTE CANCELLATI CHE CONCORRONO ALLA DETERMINAZIONE DEL FONDO PLURIENNALE VINCOLATO (f) ⁽⁵⁾	(+)	3.206.404,90
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO g) = (e) -(d)+(f) ⁽²⁾	(-)	-
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 1° GENNAIO 2015 - DOPO IL RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI (h) = (a) -(b) + (c) - (d) + (e) + (f) -(g)		172.810.655,25
Composizione del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 - dopo il riaccertamento straordinario dei residui (g):		
Parte accantonata ⁽³⁾		
Fondo crediti di dubbia e difficile esazione al 31/12/2014 (4)		331.826.553,29
	Totale parte accantonata (i)	331.826.553,29
Parte vincolata		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili		
Vincoli derivanti da trasferimenti		9.228.852,75
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui		657.276,59
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente		
Altri vincoli (anticipazione di liquidità)		61.682.648,16
	Totale parte vincolata (l)	71.568.777,50
	Totale parte destinata agli investimenti (m)	
	Totale parte disponibile (n) = (k) - (i) - (l) - (m)	- 230.584.675,54
Se (n) è negativo, tale importo è iscritto tra le spese del bilancio di previsione 2015		

Il "totale parte disponibile" è risultato pari a € - 230.584.675,54; tale risultato è inciso da un accantonamento per FCDE pari a € 331.826.553,29, comprensivo - in virtù dell'applicazione della facoltà di cui all'art. 2, comma 6, d.l. 78 del 2015 - di un FAL pari a € 185.297.196,57 (il cui residuo passivo è stato eliminato in sede di riaccertamento straordinario).

Il c.d. maggior disavanzo è risultato pari a € - 143.338.307,45¹. Il Consiglio comunale ha stabilito di ripianare tale deficit in 30 rate costanti annuali di € 4.777.943,58 (cfr. delibera C.C. n. 41 del 3.9.2015).

In seguito alla richiesta della Sezione di effettuare una riedizione dell'operazione di riaccertamento straordinario, il Comune ha effettuato un nuovo riaccertamento straordinario dei residui all'1.1.2018, approvato con deliberazione G.C. n. 117/2018. Tenuto conto che l'Ente era stato oggetto di verifiche da parte della Sezione, la rivisitazione dei residui, avvenuta per l'appunto all'1.1.2018, è stata approvata in base al disposto dell'art. 1, comma 848, L. 27 dicembre 2017 n. 205 (*"I comuni... per i quali le competenti sezioni regionali della Corte dei conti ... hanno accertato la presenza di residui risalenti agli esercizi antecedenti il 2015 non correttamente accertati entro il 1° gennaio 2015, provvedono, contestualmente all'approvazione del rendiconto 2017, al riaccertamento straordinario dei residui al 31 dicembre 2017 provenienti dalla gestione 2014 e precedenti, secondo le modalità definite con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare entro il 28 febbraio 2018. L'eventuale maggiore disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario è ripianato in quote costanti entro l'esercizio 2044, secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015"*).

Il Comune ha dato atto che la operazione di riaccertamento compiuta all'1.1.2018, pur avendo comportato la cancellazione e re-imputazione di alcune partite residuali², non ha di fatto alterato la quantificazione dell'*extradeficit* già definito all'1.1.2015.

Per quanto attiene alla rappresentazione del FAL, la deliberazione G.C. n. 117/2018 dà atto che dello stesso non viene data alcuna separata evidenza, essendo stato ricompreso

¹ Il Comune, infatti, chiudeva il 2014 con un deficit pari a € - 87.246.368,09, per cui € - 143.338.307,45 rappresentano l'ulteriore disavanzo all'1.1.2015, come previsto dall'art. 1, comma 1, lett. b) D.M. 2 aprile 2015 (secondo cui, per i Comuni in disavanzo a fine 2014, il c.d. maggior disavanzo è *"la differenza algebrica tra la voce "totale parte disponibile" e la voce "risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 determinato nel rendiconto 2014" del prospetto di cui all'allegato 5/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011"*).

² Sul fronte della revisione delle poste residuali si evidenzia che le procedure di rettifica hanno riguardato:

- residui attivi relativi a mutui concessi dallo Stato risalenti e relativi al risanamento della Città di Reggio che erano stati re-imputati negli anni 2015-2016-2017 per € 50.883.503,89 e sono stati nuovamente riportati nei residui degli anni 2005 e 2010 sempre per l'importo complessivo di € 50.883.503,89.
- residui passivi cancellati e re-imputati per € 4.579.432,53 di cui € 1.626.893,28 di parte corrente ed € 2.952.539,25 di parte capitale.
- residui passivi eliminati per € 13.799.106,15 ed accantonati nel risultato di amministrazione in base alla riprogrammazione dei finanziamenti di riferimento.

all'interno del FCDE in virtù dell'art. 2, comma 6, D.L. 78/2015 come interpretato autenticamente dall'art. 1, comma 814, della l. 27 dicembre 2017, n. 205.

In definitiva, quindi, le "misure correttive" adottate dal Comune di Reggio Calabria a seguito della deliberazione di questa Sezione n. 88/2017 non hanno portato ad una variazione del c.d. *extradeficit*, che ha continuato ad essere ripianato dal Comune per una quota costante di € 4.777.943,58, da spendere in bilancio fino al 2044.

3. La sentenza della Corte costituzionale 28 gennaio 2020, n. 4.

Con sentenza 28 gennaio 2020, n. 4 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità delle disposizioni di cui all'art. 2 comma 6 D.L. 78/2015 e all'art. 1, comma 814, L. 205/2017. Il Giudice delle leggi ha evidenziato come la *ratio* delle anticipazioni di liquidità consista nel *"riallineare nel tempo la cassa degli enti strutturalmente deficitari con la competenza, attraverso un'utilizzazione limitata al pagamento delle passività pregresse unita a contestuali risparmi nei bilanci futuri, proporzionati alle quote di debito inerenti alla restituzione della anticipazione stessa così da rientrare dai disavanzi gradualmente ed in modo temporalmente e finanziariamente proporzionato alla restituzione dell'anticipazione"* (sentenza n. 181 del 2015). Al contrario, il FCDE trova la propria *ratio* in esigenze di prudenza, rendendo tale saldo *"inerte, cioè inutilizzabile, una quota delle risorse risultanti da parte entrata, in misura proporzionale all'andamento della riscossione che ha caratterizzato l'ente locale negli esercizi precedenti"*; pertanto, *"Permettere – come fanno la disposizione originaria e quella di interpretazione autentica censurata – la sostituzione di detto accantonamento mediante la doppia contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità (che infatti, nell'ottica delle medesime disposizioni, non si limita a determinare il naturale incremento del saldo di cassa di fine esercizio, ma viene impiegata anche per l'indebita sostituzione del fondo svalutazione crediti di dubbia esigibilità), vanifica la possibilità di stimare le risorse disponibili secondo prudenza, così contraddicendo il presupposto funzionale del fondo stesso"* (cfr. sentenza n. 4/2020).

La Corte costituzionale non ha mancato di evidenziare gli evidenti effetti distorsivi che vengono prodotti dall'evitare il duplice e doveroso accantonamento di FAL e FCDE. Infatti, da un lato si produce un miglioramento del risultato di amministrazione che è però solo apparente (*"la contabilizzazione tra le parti attive del rendiconto delle anticipazioni di liquidità, già facenti parte del fondo di cassa di fine esercizio, migliora in modo solo apparente il*

risultato di amministrazione, così esonerando l'ente locale dalle necessarie operazioni di rientro dal deficit, che non saranno parametrize sul disavanzo effettivo ma su quello alterato dall'anomala contabilizzazione del fondo anticipazioni liquidità. Ciò pregiudica ulteriormente, in violazione degli artt. 81 e 97, primo comma, primo periodo, Cost., l'equilibrio strutturale dell'ente locale in questione, in quanto alla situazione deficitaria precedente si aggiunge quella derivante dall'impiego indebito dell'anticipazione") e, d'altro lato, l'utilizzazione delle anticipazioni di liquidità in sostituzione dell'accantonamento destinato a mitigare il rischio di mancata escussione dei crediti produce una indebita espansione della spesa, pari all'importo complessivo del FAL medesimo.

4. I principi di diritto espressi dalla Corte costituzionale nel regolare gli effetti concreti della pronuncia.

Ciò posto, nel pronunciare la declaratoria di illegittimità delle precitate disposizioni, la Corte costituzionale ha sottolineato la peculiarità data dal fatto che, nella fattispecie al suo esame, l'amministrazione comunale aveva *"gestito realmente partite di spesa superiori a quelle costituzionalmente consentite, in tal modo peggiorando lo stato dei propri conti"* ma *"lo ha fatto sulla base di disposizioni legislative in vigore e di atti contabili dimensionati in rapporto alle potenzialità consentite dalle medesime disposizioni. Ne è derivato che tale gestione si è dipanata in una serie di impegni e pagamenti, in relazione ai quali l'affidamento dei soggetti venuti in contatto con l'amministrazione comunale e la funzionalità di progetti avviati secondo contratti e situazioni negoziali in itinere non possono essere travolti dalla dichiarazione di illegittimità di norme che hanno consentito, durante la loro vigenza, il sovradimensionamento della spesa"* (cfr. considerato in diritto n. 5); conseguentemente, pur dovendo l'ente locale avviare il necessario risanamento nei termini di legge, *"non è affatto necessario che l'amministrazione comunale riapprovi – risalendo all'indietro – tutti i bilanci antecedenti alla presente pronuncia, essendo sufficiente che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, applicando a ciascuna di esse i rimedi giuridici consentiti nel periodo di riferimento, in modo da ricalcolare il risultato di amministrazione secondo i canoni di legge. Così, ad esempio, per le sole operazioni di riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'art. 3, comma 16, del d.lgs. n. 118 del 2011 (omissis) il disavanzo di amministrazione correttamente rideterminato al 1° gennaio 2015 attraverso il riaccertamento straordinario dei residui potrà essere ripianato mediante i precitati*

accantonamenti fino al limite dei trenta esercizi consentiti da detta norma mentre per i deficit ulteriormente maturati, in conformità al principio *tempus regit actum*, saranno applicate le norme vigenti nel corso dell'esercizio in cui tale ulteriore deficit è maturato" (cfr., ancora, considerato in diritto n. 5).

Infine, la Corte costituzionale ha evidenziato come la sentenza n. 4/2020 produca "un'efficacia immediatamente vincolante per la nuova definizione del disavanzo e per l'adozione delle correzioni atte a porvi rimedio"; occorre infatti che venga assicurata la bilanciata congiunzione tra il principio di legalità costituzionale dei conti e l'esigenza di un graduale risanamento del deficit, coerente con l'esigenza di mantenere il livello essenziale delle prestazioni sociali durante l'intero periodo di risanamento" e tenuto anche conto che "i deficit causati da inappropriate gestioni devono essere recuperati in tempi ragionevoli e nel rispetto del principio di responsabilità, secondo cui ciascun amministratore democraticamente eletto deve rispondere del proprio operato agli amministrati" (cfr. sempre considerato in diritto n. 5).

5. I principi di diritto applicabili al caso in esame. Individuazione delle misure correttive ex art. 148 bis T.U.E.L.

Le considerazioni espresse dalla Corte costituzionale quale monito alla concreta applicazione degli effetti della sentenza n. 4/2020 devono essere tenute presenti da questa Sezione nella individuazione delle misure correttive da impartire al Comune di Reggio Calabria nel presente giudizio. Nella fattispecie, appare evidente che, fin dalla operazione di riaccertamento straordinario all'1.1.2015, il Comune di Reggio Calabria, non avendo effettuato distinti accantonamenti per FAL e FCDE, ha sostanzialmente alterato il proprio risultato di amministrazione, andando quindi a sottostimare il c.d. *extradeficit* di € 185.297.196,57, cifra che - in parallelo - dà anche la misura dell'espansione della spesa indebitamente assunta dal Comune.

Poiché, come evidenzia la Corte costituzionale, è necessario che venga adottato immediatamente un percorso correttivo e che siano ridefinite correttamente tutte le espressioni finanziarie patologiche prodottesi nel tempo, il Comune di Reggio Calabria dovrà *in primis* procedere ad un ricalcolo virtuale del proprio "maggior disavanzo", che tenga conto della necessità di computare legittimamente FAL e FCDE. In tal modo, partendo dalle risultanze all'1.1.2015 - giacchè, come detto, il ricalcolo all'1.1.2018 effettuato a seguito

di deliberazione G.C. 117/2018 non ha alterato l'ammontare complessivo del c.d. *extradeficit* - si otterrà che:

- 1) il c.d. maggior disavanzo assurgerà alla cifra di € - 328.635.504,02³;
- 2) la quota annua da recuperare e da spendere a partire dal bilancio preventivo 2020-2022 sarà quindi pari a € 10.954.516,80 (pari a un trentesimo dell'*extradeficit* ricalcolato), da applicare alla manovra previsionale fino al 2044;
- 3) la quota allo stato non recuperata - ossia € 6.176.573,22 annui per gli esercizi 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 - dovrebbe, a rigore, essere recuperata dall'Ente secondo i principi dell'art. 188 T.U.E.L.. Ritiene però questo Collegio che i principi espressi dalla Corte costituzionale siano chiari nell'indicare che: a) il percorso di risanamento intrapreso dagli enti locali deve essere prontamente avviato ma anche, nel contempo, tendere ad un equilibrio che è, prima ancora che statico, dinamico nel suo ciclo; b) il riaccertamento straordinario dei residui può essere ripianato fino al limite dei trenta esercizi consentiti da detta norma. Pertanto, dal momento che il legislatore ha posto quale limite al recupero del c.d. *extradeficit* l'esercizio 2044 (cfr. D.M. 2 aprile 2015 nonché D.M. 12 febbraio 2018), si ritiene equo che le somme allo stato non recuperate possano essere ripianate dal Comune durante il percorso trentennale, mano a mano che si libereranno le risorse necessarie; in tale modo, la programmazione comunale potrà essere di maggiore respiro con il duplice effetto, da un lato, di non introdurre per il ripiano dell'*extradeficit* un *tempus* che non è proprio di questa *species* di disavanzo e, dall'altro, di consentire un più graduale superamento dei precari effetti prodotti dall'art. 2, comma 6, d.l. 78/2015 e dall'art. 1, comma 814, L. 205/2017 (i quali, come evidenziato dalla Corte costituzionale, in quanto disposizioni legislative in vigore hanno prodotto atti contabili dimensionati in rapporto alle potenzialità consentite dalle medesime disposizioni).

³ Infatti, partendo dal prospetto di cui all'all. 4/2 alla delibera G.C. n. 100/2015, gli accantonamenti dovranno tenere conto di un FAL di € 185.297.196,57; ciò significa che il "totale parte disponibile" passerà da € - 230.584.675,54 a € - 415.881.872,11. Il "maggior disavanzo", tenuto conto del fatto che il deficit al 31.12.2014 ammontava a € - 87.246.368,09, passerà quindi a € - 328.635.504,02.

- 4) a partire dal rendiconto 2019 la rappresentazione degli accantonamenti per FAL e FCDE dovrà essere distinta e trasparente, così come trasparentemente dovranno essere indicati i riflessi di tali accantonamenti sul risultato di amministrazione.

Va da sé che l'*extradeficit* ricalcolato costituirà il *target* utile a valutare la verifica del ripiano di cui all'art. 4, D.M. 2 aprile 2015.

Le indicate misure correttive dovranno essere deliberate dal Consiglio Comunale dell'Ente entro 60 giorni dalla ricezione della presente deliberazione e tempestivamente trasmesse a questa Sezione; le correzioni al bilancio preventivo 2020-2022 e al bilancio consuntivo 2019 dovranno essere apportate ai documenti contabili all'atto (e nei termini) della loro approvazione.

6. Ulteriori criticità connesse allo stato di indebitamento del Comune e conseguenti misure correttive.

La Corte costituzionale, sempre nella nella citata sentenza n. 4/2020, ha precisato che: *«la legge di approvazione del rendiconto – indipendentemente dalla compilazione e redazione dei complessi allegati al bilancio previsti dal d.lgs. n. 118 del 2011 – deve contenere, in coerenza con le risultanze di detti allegati, cinque elementi fondamentali: a) il risultato di amministrazione espresso secondo l'art. 42 del decreto in questione; b) il risultato della gestione annuale inerente al rendiconto; c) lo stato dell'indebitamento e delle eventuali passività dell'ente applicate agli esercizi futuri» (sentenza n. 49 del 2018) poiché la trasparenza dei conti risulta «elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all'attività dell'Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori» (sentenza n. 49 del 2018)».*

Appare quindi necessario, in questa sede, esaminare le ulteriori criticità collegate al futuro ripiano delle passività riconosciute con la deliberazione C.C. 48/2019, in relazione alle quali appare pure necessario indicare altre misure correttive di cui, in seguito, si dirà.

Infatti, come già accennato in precedenza l'attività istruttoria svolta dalla Sezione nell'ultimo anno ha fatto pienamente emergere la portata dei debiti mai emersi in quanto non ricondotti, a mezzo di riconoscimento di debito, nelle scritture contabili dell'Ente.

Come già detto in precedenza, in occasione dell'attività istruttoria svolta per il giudizio di parificazione del rendiconto regionale 2018, la Sezione ha chiesto, alla Regione Calabria di precisare lo stato dei propri crediti e debiti, al 31.12.2018, verso i Comuni capoluogo di Regione; in parallelo, onde verificare se i dati dichiarati dall'Amministrazione trovassero corrispondenza con i dati di bilancio dei citati enti, è stato pure chiesto ai predetti Comuni, tra cui anche a quello di Reggio Calabria, di comunicare l'ammontare dei propri accertamenti/residui attivi e impegni/residui passivi verso la Regione, sempre al 31.12.2018.

Nella nota di riscontro della Regione n. 68521 del 18.2.2019 venivano segnalati, tra l'altro, cospicui crediti nei confronti del Comune di Reggio Calabria relativi al servizio idrico (€ 79.972.040,45, incardinati presso il Dipartimento Presidenza). Tali residui insistevano sul capitolo di entrata E0360110500, su cui affluisce la "RISCOSSIONE DEI CONTRIBUTI, SUCCESSIVAMENTE AL 31.10.1983 (DATA DI CESSAZIONE DELLA GESTIONE CASSA), VERSATI DALL'UTENZA PER L'APPROVVIGIONAMENTO IDRICO DERIVANTE DAGLI IMPIANTI ACQUEDOTTISTICI TRASFERITI ALLA REGIONE DALLA CESSATA CASSA PER IL MEZZOGIORNO (ART.6 DELLA LEGGE 2.576, N.183- CONVENZIONE DEL 15.6.82)".

Per quanto attiene ai residui attivi in parola, non presenti come correlati residui passivi nelle scritture contabili del Comune di Reggio Calabria, quest'ultimo riferiva (con lettera prot. n. 96107 del 5.6.2019, acquisita al prot. n. 4532 del 7.6.2019) che la Regione aveva accettato di veder ridotte le proprie pretese creditorie (**riconoscendo come non dovuta una somma pari ad € 14.997.652,18**) e aveva acconsentito alla rateizzazione della parte restante di quanto dovuto (**pari ad € 64.974.388,27**).

Il Comune di Reggio Calabria faceva poi pervenire alla Sezione, con nota n. 130061 del 31.7.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 5333 del 2.8.2019) un piano di estinzione del debito da cui emerge che la Regione ha concesso una rateizzazione ventennale che prevede rate di importo pari ad € 1.000.000,00, per gli anni 2020 e 2021, una rata di € 1.100.000,00, per il 2022, una rata di € 1.200.000,00, per il 2023, una rata di € 1.500.000,00, per il 2024, e, dal 2025 al 2039, rate costanti di € 3.944.959,22.

Per la somma di € 64.974.388,27 (riconosciuta dal Comune di Reggio Calabria come dovuta alla Regione per la fornitura del servizio idrico) l'Amministrazione regionale ha poi

comunicato (cfr. nota prot. SIAR n. 349596 del 9.10.2019) che il Comune di Reggio Calabria avrebbe provveduto ad effettuare il riconoscimento del proprio debito e ad impegnare, a partire dal bilancio preventivo 2020, quota parte della somma dovuta, secondo il citato piano di rateizzazione ventennale. La Regione ha trasmesso (cfr. allegato n. 1 al punto 2.1.1.1. della citata lettera del 9.10.2019), a tal proposito, una comunicazione del Comune in cui si informa che: *“in data odierna in Consiglio Comunale è stata approvata la delibera n. 48 avente per oggetto: RICONOSCIMENTO DEBITO FUORI BILANCIO NEI CONFRONTI DELLA REGIONE CALABRIA PER LA SOMMINISTRAZIONE DI ACQUA EROGATA NEGLI ANNI DAL 1981 AL 2004. Seguirà copia delibera”*.

Nella delibera in questione, la n. 48 del 2019 (successivamente trasmessa dalla Regione con nota prot. SIAR n. 0360877 del 18.10.2019) il Consiglio comunale del Comune di Reggio Calabria decideva *“.....Di approvare, per le motivazioni in premessa richiamate e che qui si intendono riportate, la sopra citata convenzione ed il relativo piano di ammortamento alla stessa allegato;*

Di autorizzare ed impegnare, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 42, comma 1, lett. i) del TUEL approvato con il d.lgs. n. 267/2000, le somme necessarie per l'adempimento delle obbligazioni assunte, con conseguente iscrizione in ciascuna annualità di bilancio della relativa quota di competenza secondo le scadenze previste nel piano di rateizzazione allegato alla predetta;

Di dare atto che con l'approvazione del bilancio di previsione 2019/2021 sono state all'uopo destinate le necessarie risorse per la copertura finanziaria delle quote di competenza afferenti alle annualità 2020 e 2021 del predetto piano di ammortamento...”; dalla lettura della delibera in questione, appare evidente che la copertura finanziaria è stata prevista solo per un importo di 2 milioni di Euro (rate del 2020 e del 2021) mentre per la restante somma pari ad Euro 62.974.388,27 non è stata prevista alcuna copertura finanziaria né l'iscrizione a residuo passivo tra le scritture contabili del Comune.

Quindi, fino alla deliberazione C.C. n. 48/2019 il Comune di Reggio Calabria ha completamente omesso di considerare, dal punto di vista contabile, il consistente debito verso la Regione per fornitura idropotabile; inoltre, anche dopo il formale riconoscimento di un debito fuori bilancio di € 64.974.388,27, ha previsto una copertura

finanziaria solo per un importo di 2 milioni di Euro (rate del 2020 e del 2021) mentre, per la restante somma pari ad Euro 62.974.388,27, non è stata prevista alcuna copertura finanziaria né l'iscrizione a residuo passivo tra le scritture contabili del Comune.

Ciò contrasta con i principi espressi dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 21/2018/QMIG, ove è stato affermato che *“Nel caso in cui il creditore acconsenta alla stipula di un piano di rateizzazione, il debito deve essere registrato per intero e per intero essere iscritto nello stato patrimoniale, ma per la copertura si dovrà tenere conto della scadenza delle singole rate secondo quanto concordato nel piano... va peraltro chiarito che l'accordo con i creditori non può avere una mera finalità dilatoria, ma la rateizzazione dovrà comunque rispettare tutti i criteri in materia di programmazione e di effettiva copertura delle quote di spesa previste per le varie annualità”*; la predetta deliberazione ha altresì precisato che *“Il quadro normativo e procedurale sopra ricostruito appare coerente con il complessivo sistema delle misure ordinarie di risanamento del bilancio: disavanzo ex art. 188 TUEL, salvaguardia degli equilibri ex art. 193 TUEL, riecheggiate anche nel sistema delle misure straordinarie di risanamento, piani di riequilibrio e dissesti che riflettono tutti la stessa struttura, e cioè accertamento delle passività e pianificazione della estinzione delle stesse. Ipotizzare che l'accordo con i creditori, sganciato dai principi che regolano le spese secondo i criteri della competenza finanziaria potenziata, possa tout court stabilire una diversa esigibilità del debito fuori bilancio scaduto e riconosciuto significherebbe introdurre in maniera asistemica una facoltà di gestione delle posizioni fuori bilancio secondo criteri che esporrebbero le gestioni stesse al pericolo di comportamenti opportunistici, non potendosi escludere che la prospettiva di poter spalmare, comunque in più anni, un debito, potrebbe alimentare un maggior livello di approssimazione nella programmazione delle spese”*.

Dai principi espressi con la citata deliberazione n. 21/SEZAUT/2018/QMIG si ricava che, in caso di riconoscimento di un debito fuori bilancio, la registrazione dell'obbligazione fra le scritture contabili del debitore deve essere fatta immediatamente e per l'intero; qualora il creditore conceda una rateizzazione di pagamento, l'impegno può essere preso *pro quota parte*, secondo esigibilità, ferma restando una dilazione massima triennale (cfr. punto n. 2 del dispositivo: *“Gli impegni di spesa per il pagamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti e già scaduti devono essere imputati all'esercizio nel quale viene deliberato il riconoscimento. Per esigenze di sostenibilità finanziaria, con l'accordo dei creditori interessati, è possibile rateizzare il pagamento*

dei debiti riconosciuti in tre anni finanziari compreso quello in corso, ai sensi dell'art. 194, comma 2, del TUEL, a condizione che le relative coperture, richieste dall'art. 193, comma 3, siano puntualmente individuate nella delibera di riconoscimento, con conseguente iscrizione, in ciascuna annualità del bilancio, della relativa quota di competenza secondo gli accordi del piano di rateizzazione convenuto con i creditori").

La rateizzazione dei debiti fuori bilancio nel termine massimo triennale è del resto espressamente prevista dall'art. 194 T.U.E.L. la cui portata, come recentemente ribadito sempre dalla Sezione delle Autonomie, è precettiva e tassativa ("[l'art. 194 T.U.E.L. deve] considerarsi norm[a] di stretta interpretazione. A tal riguardo preme, infatti, rilevare come la disciplina dei debiti fuori bilancio rappresenti una eccezione rispetto alle ordinarie procedure di spesa e, conseguentemente, debba privilegiarsi una interpretazione della normativa strettamente aderente al tenore letterale delle disposizioni di rilievo": cfr. deliberazione n. 27/SEZAUT/2019/QMIG).

Pertanto, alla luce di quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie, questa Sezione rileva la non conformità ai principi sopra elencati del disposto della deliberazione C.C. n. 48/2019 e invita il Comune di Reggio Calabria a definire con la Regione Calabria un accordo triennale di rateizzazione del debito riconosciuto di € 64.974.388,27, procedendo altresì ad individuare le relative coperture finanziarie con conseguente iscrizione in bilancio delle quote di competenza di ciascun esercizio.

La misura correttiva richiesta dovrà essere adottata entro 60 giorni dalla ricezione della presente deliberazione ed inviata alla Sezione per le conseguenti valutazioni ex art. 148 bis T.U.E.L.

7. Alcune sintetiche osservazioni sullo stato di indebitamento del Comune, in relazione alla sua capacità finanziaria.

La Sezione, inoltre, ritiene di dover in questa sede evidenziare la criticità della situazione debitoria in cui versa il Comune.

Il Comune di Reggio Calabria si trova, dal 2013, in una situazione di riequilibrio finanziario a causa del pregresso accumulo di passività non affrontabili secondo gli ordinari

strumenti di ripiano. Il *deficit* da ripianare, all'atto della approvazione del piano, ammontava a € 124.144.849,41 (cfr. deliberazione C.C. n. 17/2013).

È un deficit che non dà conto della esistenza di enormi passività, collegate sia alla situazione dei debiti fuori bilancio - pregressi al piano ma solo da ultimo riconosciuti - sia alla emersione, all'1.1.2015, del c.d. maggior disavanzo (mai incluso nel PRFP).

Il PRFP appare quindi, allo stato, del tutto inattendibile proprio perché non comprensivo di queste ulteriori consistenti passività. Infatti, accanto alle passività per il cui recupero è in essere il piano - come si diceva, pari a ca 124 mln di euro nel 2013 che, al 31.12.2018, al netto dei ripiani già effettuati, si sono ridotti ad € 49.802.285,65 - si sono aggiunti, solo nei confronti della Regione Calabria, debiti fuori bilancio (riconosciuti solo con delibera C.C. n. 48/2019) per € 64.974.388,27 nonché, come osservato in precedenza, un *extradeficit* di € - 328.635.504,02.

Appare anche del tutto evidente la difficoltà dell'Ente nel fronteggiare questo complesso di passività.

Infatti, è noto che l'Ente, per tentare il ripiano del solo il *deficit* incluso nel piano (come si diceva, attualmente pari a ca 49 mln) ha già effettuato una rimodulazione del piano di riequilibrio in essere (di durata decennale) prolungandone la durata a venti anni. Il Comune ha fatto ciò avvalendosi della facoltà prevista dall'art. 38, comma 2 bis, del Decreto Legge n. 30 aprile 2019 n. 34 (convertito in Legge 28 giugno 2019 n. 58), con deliberazione di Consiglio comunale n. 37 del 30 luglio 2019; peraltro, al momento, non appare superfluo evidenziare, che, sul complesso normativo che ha consentito la citata rimodulazione ventennale, è stata sollevata da questa Sezione, con ordinanza n. 108/2019, questione di legittimità costituzionale attualmente pendente innanzi alla Corte costituzionale.

La circostanza che il Comune di Reggio Calabria presenti forti difficoltà già nel recupero del deficit al 31.12.2013 (ossia del deficit incluso nel PRFP) rende fortemente dubbia la possibilità di un ripiano delle ingenti passività nei confronti della Regione Calabria secondo i termini indicati dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 21/2018. Peraltro, dubbio è anche che tale ripiano possa avvenire secondo i tempi di ammortamento proposti dal Comune: a riprova delle difficoltà finanziarie in essere, il piano

di rateizzazione sposta molto in là nel tempo, ossia, negli anni successivi al 2024, il maggior onere annuale del rimborso del debito⁴.

Infine, sussistono altrettanti dubbi che l'Ente possa sostenere il peso finanziario di una rata di "maggior disavanzo" più che doppia rispetto a quella in precedenza sostenuta (ca 11 mln di euro annui a fronte dei ca 4,7 mln finora applicati in parte spesa).

La gravità della situazione finanziaria appare ancor più evidente se si tiene conto della assoluta insufficienza dei flussi di entrate proprie nonché della conseguente gravissima crisi di liquidità in cui versa il Comune di Reggio Calabria.

Infatti, la tabella, qui di seguito esposta, mostra l'andamento delle riscossioni di parte corrente (titoli I-III) nel periodo 2016-2018:

Comune di Reggio Calabria - riscossioni in conto residui e di competenza 2016-2018						
2016						
	residui 1.1.	residui risc.	% risc.	accertam.	risc.	% risc.
Titolo I	229.405.749,93	23.186.440,75	10%	117.962.662,07	75.585.346,61	64%
Titolo II	35.922.576,40	6.492.947,97	18%	17.289.840,41	11.927.761,17	69%
Titolo III	155.968.615,94	11.006.984,53	7%	50.588.901,93	7.775.463,15	15%
2017						
Titolo I	202.407.201,82	23.379.736,51	12%	125.918.106,79	72.025.172,85	57%
Titolo II	34.132.065,17	954.399,37	3%	14.481.998,90	10.452.380,01	72%
Titolo III	168.101.697,11	22.264.201,93	13%	45.061.051,57	15.676.174,23	35%
2018						
Titolo I	226.258.690,06	26.389.851,29	12%	120.708.642,44	76.406.389,02	63%
Titolo II	36.451.240,34	4.692.554,59	13%	22.861.425,71	15.593.192,47	68%
Titolo III	168.508.089,13	12.576.538,08	7%	46.977.242,41	6.497.419,00	14%
fonte: dati da rendiconto						

Come si nota, le percentuali di riscossione sono scarsissime per i residui di parte corrente in tutto il triennio; anche gli introiti in conto competenza sono bassi per tutti e tre i titoli. In particolare, il titolo I non raggiunge mai percentuali del 65% di incassi sull'accertato, mentre a livello nazionale la media degli incassi (in base ai dati presenti in BDAP) si attesta a livelli superiori al 70%. Inoltre, gli incassi del titolo III sono esigui (nel

⁴ L'ammortamento previsto dalla deliberazione C.C. n. 48/2019 prevede rate di importo pari ad € 1.000.000,00, per gli anni 2020 e 2021, una rata di € 1.100.000,00, per il 2022, una rata di € 1.200.000,00, per il 2023, una rata di € 1.500.000,00, per il 2024, e, dal 2025 al 2039, rate costanti di € 3.944.959,22.

2016 e nel 2018 pari, rispettivamente, al 15% e al 14% dell'accertato) e neppure il titolo II, che dovrebbe produrre introiti sostenuti, è adeguato (gli incassi sono in media del 70%: circa un terzo dei trasferimenti di parte corrente accertati non viene incamerato, nemmeno successivamente in conto residui).

Coerentemente con tale quadro, il FCDE - che, come già detto, contro-bilancia prudenzialmente il rischio da mancata riscossione dei crediti - assume valori oltremodo consistenti: € 289.211.936,95 a fine 2016; € 299.747.286,21 a fine 2017; € 299.802.178,00 a fine 2018.

L'insufficienza delle riscossioni si riflette inoltre sulla consistenza del fondo cassa e sulla situazione di liquidità del Comune.

La seguente tabella mostra l'andamento del fondo cassa al 31.12. nel periodo 2012-2019 (fonte: dati SIOPE):

Comune di Reggio Calabria - fondo cassa periodo 2012-2019 (fonte: dati SIOPE)								
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Fondo cassa al 31.12. (cod. siope 1400)	5.690.345,02	38.422.964,95	11.141.329,28	1.905.065,65	1.148.307,56	864.236,85	2.129.172,21	1.384.044,21
quota vincolata (cod. siope 1450)	5.690.345,02	8.703.984,12	2.910.094,78	831.126,41	1.148.307,56	864.236,85	2.129.172,21	1.384.044,21

Come si può notare, il fondo cassa nel periodo in esame è stato gravato da consistenti pignoramenti. Dopo la spinta propulsiva data dalle copiose anticipazioni di liquidità ricevute nel periodo 2013-2015, tale fondo si è di fatto azzerato: dal 2016 è molto esile anche rispetto alla classe dimensionale del Comune ed è sempre integralmente gravato da pignoramenti. Colpisce che la situazione di liquidità sia peggiore rispetto a quella anteriore all'adozione del PRFP: come si nota, nel 2012 il fondo cassa - pur integralmente pignorato - era comunque di consistenza nettamente superiore (ca 5,5 mln di euro) rispetto agli esercizi 2016-2019 (dove si attesta mediamente intorno a 1 mln di euro).

La seguente tabella mostra l'andamento della cassa, in base ai dati SIOPE, mese per mese negli anni 2016-2019:

Fondo cassa del Comune di Reggio Calabria nel periodo 2017-2019								
	2016		2017		2018		2019	
	Fondo cassa a fine mese (cod. siope 1400)	Quota vincolata (cod. siope 1450)	Fondo cassa a fine mese (cod. siope 1400)	Quota vincolata (cod. siope 1450)	Fondo cassa a fine mese (cod. siope 1400)	Quota vincolata (cod. siope 1450)	Fondo cassa a fine mese (cod. siope 1400)	Quota vincolata (cod. siope 1450)
Gennaio	910.750,12	909.690,36	818.656,87	818.656,87	733.845,60	733.845,60	2.127.407,24	2.127.407,24
Febbraio	1.359.480,48	1.359.480,48	833.692,29	833.692,29	745.073,34	745.073,34	1.058.451,39	1.058.451,39
Marzo	1.357.095,67	1.357.095,67	815.046,66	815.046,66	1.775.205,50	1.775.205,50	1.220.138,64	1.220.138,64
Aprile	5.402.375,83	35.074.164,01	789.238,08	789.238,08	1.771.359,08	1.771.359,08	5.347.371,21	22.757.615,33
Maggio	1.387.459,20	1.387.459,20	822.879,45	822.879,45	1.779.203,95	1.779.203,95	1.261.437,99	1.261.437,99
Giugno	1.444.820,15	1.444.820,15	840.011,79	840.011,79	17.201.488,97	19.326.475,94	1.250.552,43	1.250.552,43
Luglio	1.430.565,72	1.430.565,72	840.011,79	840.011,79	1.843.693,86	1.843.693,86	1.256.848,70	1.256.848,70
Agosto	3.542.355,35	21.944.103,69	1.036.609,47	1.036.609,47	1.844.820,53	1.844.820,53	1.256.848,70	1.256.848,70
Settembre	10.135.252,52	21.993.602,82	1.036.609,47	1.036.609,47	2.013.067,36	2.013.067,36	1.250.391,84	1.250.391,84
Ottobre	1.264.343,84	1.264.343,84	1.044.782,71	1.044.782,71	986.776,52	986.776,52	1.251.688,20	1.251.688,20
Novembre	1.152.889,72	1.152.889,72	1.069.904,74	1.069.904,74	1.140.814,40	1.140.814,40	1.251.688,20	1.251.688,20
Dicembre	1.148.307,56	1.148.307,56	864.236,85	864.236,85	2.129.172,21	2.129.172,21	1.384.044,21	1.384.044,21

Fonte: conto corrente di Tesoreria - dati SIOPE

Come si nota, nel periodo in esame il fondo cassa è esilissimo e sempre integralmente pignorato (codice SIOPE 1450). È la prima e più evidente spia della assoluta incapacità a riscuotere dell'Ente, nonché di una crisi di liquidità di fatto irreversibile.

A tal riguardo, non si può non evidenziare che il Comune sta facendo fronte ai pagamenti solo grazie alla liquidità aggiuntiva fornita dal Tesoriere; peraltro, tali fondi dal 2016 non vengono del tutto rimborsati a fine esercizio. Di seguito, si riporta una tabella (elaborata sulla base dei dati SIOPE) che rappresenta l'uso delle anticipazioni di Tesoreria nel periodo 2016-2019:

Comune di Reggio Calabria - anticipazioni di Tesoreria periodo 2016-2019 (fonte: SIOPE)					
	2016	2017	2018	2019	Totale
anticip. da Tesoriere (*)	127.202.807,82	113.167.169,74	117.880.743,50	138.877.668,75	
restituz. Anticipaz. (**)	102.065.696,89	105.847.140,23	115.544.843,32	137.760.095,27	
somma da restituire a fine esercizio	25.137.110,93	7.320.029,51	2.335.900,18	1.117.573,48	35.910.614,10
(*) per l'esercizio 2016, il codice SIOPE di riferimento è il 5100; per gli esercizi successivi, la voce 7.01.01.01.001					
(**) per l'esercizio 2016, il codice SIOPE di riferimento è il 3101; per gli esercizi successivi, la voce 5.01.01.00.000					

In disparte il fatto che il costante uso – e l'altrettanto costante mancato rimborso entro fine esercizio – ha reso questa forma di liquidità aggiuntiva, nel caso di specie, non uno strumento per far fronte a temporanei disallineamenti fra entrate e uscite di cassa ma, di fatto, un prestito in pianta stabile non compatibile con le logiche di cui all'art. 119, comma 6 Cost., si evidenzia che il Comune presenta debiti verso il Tesoriere, accumulati nel periodo 2016-2019, per ca 36 mln di euro.

Anche i fondi vincolati utilizzati per sostenere spesa corrente non vengono mai ricostituiti, assurgendo così ad una ulteriore forma di indebitamento; la seguente tabella evidenzia tale patologia nel periodo 2016-2019:

Comune di Reggio Calabria - utilizzo e ricostituzione fondi vincolati 2016-2019				
	2016	2017	2018	2019
Fondi a dest. vinc. utilizzati per cassa per spese correnti	22.498.705,55	16.419.740,11	27.006,683,68	23.206.483,80
Fondi non ricostituiti al 31.12.	22.448.484,28	16.369.518,84	26.875.514,96	23.080.231,03
fonte: dati comunicati da Ente con nota n. 104391/2018 (esercizi 2016 e 2017) e dati rielaborati da SIOPE per gli esercizi 2018 e 2019				

A ciò deve aggiungersi che l'Ente dovrà provvedere a breve anche alla restituzione delle anticipazioni di liquidità fruite ex d.l. 35/2013 e s.m.i.. Le quote capitale di tali linee di liquidità non hanno finora gravato sui consuntivi comunali, stante le agevolazioni (sospensione dei pagamenti fino a tutto il 2018 ex art. 6, comma 5, D.L. 78 del 2015) di cui il Comune ha potuto godere.

La sommaria analisi sopra riportata mostra con evidenza le chiare e crescenti difficoltà in cui versa il Comune di Reggio Calabria, il cui percorso di risanamento non sembra stia dando i frutti sperati e neppure lascia intravedere la disponibilità di risorse aggiuntive per fronteggiare la massa debitoria che sta emergendo dalle criticità passate e presenti.

Riassuntivamente: il Comune di Reggio Calabria non sembra disporre di un grado di autosufficienza finanziaria tale da fronteggiare le passività che si sono via via accumulate: 1) deficit al 31.12.2013 (incluso nel PRFP); 2) consistenti debiti fuori bilancio (primo fra i quali la passività di € 64 mln ca nei confronti della Regione, per fornitura idropotabile 1981-2004); 3) consistente *extradeficit*, manifestatosi con il passaggio alla contabilità armonizzata; 4) debiti nei confronti del Tesoriere (ca 36 mln di euro a fine 2019).

È doveroso rammentare all'Amministrazione comunale che la vigente normativa prevede che "Si ha stato di dissesto finanziario se l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili ovvero esistono nei confronti dell'ente locale crediti liquidi ed esigibili di terzi cui non si possa fare validamente fronte con le modalità di cui all'articolo 193, nonché con le modalità di cui all'articolo 194 per le fattispecie ivi previste" (art. 244 T.U.E.L.). Va da sé che uno stato di dissesto fattuale, sebbene non formalmente dichiarato, mina quella

“trasparenza contabile” che è parte del bilancio quale bene pubblico (cfr. Corte cost., sentenza 194 del 2016; 4; in termini analoghi sentenze 228 del 2017; n. 247 del 2017; n. 49 del 2018) e che risulta «*elemento indefettibile per avvicinare in senso democratico i cittadini all’attività dell’Amministrazione, in quanto consente di valutare in modo obiettivo e informato lo svolgimento del mandato elettorale, e per responsabilizzare gli amministratori*” (Corte cost., sentenza n. 49 del 2018, sentenza n. 4 del 2020), potendo rendere non esenti da responsabilità anche coloro che non hanno materialmente contribuito alla formazione delle passività.

Altrettanto doveroso, infine, è rammentare all’Organo di Revisione dell’Ente l’importanza di vigilare rigorosamente e segnalare ogni irregolarità rilevata nell’esercizio delle proprie funzioni, tenuto conto del disposto degli artt. 239 e 240 T.U.E.L.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione Calabria, ai sensi dell’art. 148 bis T.U.E.L.

ACCERTA

- 1) La irregolare contabilizzazione del Fondo Anticipazione di Liquidità (FAL) da parte del Comune di Reggio Calabria già a partire dalla operazione di riaccertamento straordinario all’1.1.2015 e della successiva riedizione dell’operazione medesima all’1.1.2018, essendo stato l’accantonamento per FAL incluso in quello per il Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE) sulla base dell’art. 2, comma 6, D.L. 78/2015 e dell’art. 1, comma 814, L. 205/2017, disposizioni dichiarate costituzionalmente illegittime con sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 2020;
- 2) La non conformità all’art. 194, comma 2, T.U.E.L. e ai principi espressi dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 21/2018/QMIG delle modalità di rateizzazione individuate dalla deliberazione del C.C. 48/2019 relativamente al debito fuori bilancio di € 64.974.388,27 nei confronti della Regione Calabria

INVITA

Il Comune di Reggio Calabria ad adottare, entro 60 giorni dalla ricezione della presente pronuncia, le seguenti misure correttive:

- Quanto alle **irregolarità relative alla contabilizzazione del FAL**, è necessario che il Comune:
 - 1) **ridetermini virtualmente** (ossia senza modifiche e/o riapprovazioni dei pregressi bilanci) **il c.d. maggior disavanzo**, che - in virtù del separato computo di FAL e FCDE - assurgerà alla somma di € - 328.635.504,02⁵;
 - 2) **applichi**, a partire dal bilancio preventivo 2020-2022 e fino alla manovra previsionale del 2044, una quota di recupero da “maggior disavanzo” pari a € 10.954.516,80 (che corrisponde a un trentesimo dell'*extradeficit* ricalcolato);
 - 3) **ripiani** le quote di “maggior disavanzo” allo stato non recuperate durante l’indicato percorso trentennale, mano a mano che si libereranno le risorse necessarie;
 - 4) **rappresenti distintamente** gli accantonamenti per FAL e FCDE a partire dal rendiconto 2019.
- Quanto alle **illegittimità, evidenziate in motivazione, della delibera del Consiglio comunale del Comune di Reggio Calabria n. 48/2019** (di riconoscimento di del debito di € 64.974.388,27, in favore della Regione Calabria) è necessario che il Comune:
 - 1) **definisca** con la Regione Calabria un accordo triennale di rateizzazione del debito fuori bilancio riconosciuto di € 64.974.388,27;
 - 2) **individu** le relative coperture finanziarie con conseguente iscrizione in bilancio delle quote di competenza di ciascun esercizio.

ORDINA

che la presente deliberazione sia:

trasmessa via PEC a cura della Segreteria:

- al Presidente del Consiglio comunale di Reggio Calabria (RC) per l’inserimento nell’ordine del giorno della prima seduta utile;
- al Sindaco e all’Organo di Revisione del Comune di Reggio Calabria (RC);

⁵ Infatti, partendo dal prospetto di cui all’all. 4/2 alla delibera G.C. n. 100/2015, gli accantonamenti dovranno tenere conto di un FAL di € 185.297.196,57; ciò significa che il “totale parte disponibile” passerà da € - 230.584.675,54 a € - 415.881.872,11. Il “maggior disavanzo”, tenuto conto del fatto che il deficit al 31.12.2014 ammontava a € - 87.246.368,09, passerà quindi a € - 328.635.504,02.

- alla Commissione di cui all'art. 155 T.U.E.L.
- alla Regione Calabria.

pubblicata, dall'Ente, secondo quanto previsto dall'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013, comunicando, a questa Sezione, tale adempimento nei 30 giorni successivi alla pubblicazione.

Così deliberato in Catanzaro, nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2020.

Il relatore

f.to Stefania Anna DORIGO

Il Presidente

f.to Vincenzo LO PRESTI

Depositato in segreteria il 11 febbraio 2020

Il Direttore della segreteria

f.to Elena RUSSO