



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA
Sezione regionale di controllo per la Calabria
composta dai seguenti Magistrati:

Dott. Vincenzo Lo Presti	Presidente
Dott. Francesco Antonio Musolino	Consigliere
Dott. ssa Silvia Scozzese	Consigliere
Dott.ssa Stefania Anna Dorigo	Referendario (relatore)

ha emesso la seguente

Deliberazione n. 30/2019

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;

VISTA l'ordinanza n 1/2019 con cui il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di consiglio;

UDITO, nella camera di consiglio del 6 marzo 2019, 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".

Avvalendosi della riscrittura - in vigore dal 1.1.2017 - dell'art. 1, c. 714, L. 208/2015 ad opera dell'art. 1, c. 434 della L. 232/2016 (c.d. legge di stabilità 2017), con delibera del Consiglio Comunale del 29 maggio 2017, n. 23 (trasmessa alla Sezione di Controllo con nota acquisita al prot. n. 0004088 del 1/06/2017) il Comune di Reggio Calabria presentava una rimodulazione del proprio piano di riequilibrio. Tale modifica prevedeva:

a) il ripiano della quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui ex art. 243 bis, comma 8, lett. E) T.U.E.L. nel termine non più decennale (pari alla durata del "piano") ma trentennale, come previsto dalla facoltà di cui all'art. 1, c. 714 L. 208/2015 in vigore dall'1.1.2017. Più in dettaglio, tale quota di disavanzo (pari a € 87.246.368,09 al 31.12.2014 che, in virtù delle quote già ripianate, ammontava a € 65.062.759,89 al 31.12.2016) sarebbe stata rimborsata non più attraverso quote decennali di € 11.091.804,10 ciascuna, ma in rate trentennali di € 2.538.485,47 ciascuna;

b) il rimborso nell'arco di trenta annualità delle anticipazioni di liquidità fruite ai sensi dell'art 243 ter e 243 quinquies del T.U.E.L..

Con delibera n. 86/2017, la Sezione ~~di controllo~~ approvava la predetta rimodulazione e, con la successiva delibera n. 88/2017, ~~questa Sezione~~ valutava la correttezza degli esiti della c.d. operazione di riaccertamento straordinario dei residui. Tale esame veniva condotto *a latere* della pronuncia di approvazione della rimodulazione del 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 trova 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 hanno poi trovato conferma nell'art. 1, comma 814, della L. 27.12.2017, n. 205.

DIRITTO

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”*.

Facendo riferimento alle predette norme e principi, la Sezione procede all'analisi dei correttivi adottati dal Comune di Reggio Calabria in seguito alle richieste contenute nella deliberazione n. 88/2017, evidenziando quanto segue.

1. Revisione delle partite residuali.

Quale misura correttiva conseguente alle richieste della Sezione ~~di controllo~~ di cui alla deliberazione n. 88/2017, e avvalendosi della facoltà introdotta dall'art. 1, comma 848, della L. 205 del 2017, il Comune ha effettuato un nuovo riaccertamento straordinario dei residui all'1.1.2018, approvato con deliberazione G.C. n. 117/2018.

Sono stati apportati alcuni correttivi delle poste contabili *“già segnalate come irregolari dalla Corte”* nella citata deliberazione n. 88/2017, ma sostanzialmente sono state confermate le risultanze del riaccertamento straordinario all'1.1.2015 (cfr. nota n. 104391 del 26.6.2018).

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.

A monte di tale procedura correttiva, risulta effettuata una verifica dei residui dai Dirigenti del Comune, con determinazioni che sono citate nella suddetta deliberazione di G.C. n. 117/2018 ma non sono state trasmesse a questa Sezione.

Ciò premesso si evidenzia che il Comune non ha ottemperato alla citata deliberazione n. 88/2017, ove era stato chiaramente chiesto di effettuare una complessiva revisione delle partite residuali non limitata alle poste citate nella deliberazione, a titolo di esempio, ma estesa all'intero complesso dei crediti e debiti presenti in bilancio.

La predetta deliberazione richiedeva inoltre espressamente che *“la nuova valutazione delle modalità di rappresentazione dei residui attivi e passivi dovrà essere accompagnata dalle dichiarazioni dei Responsabili/Dirigenti di ciascun settore di Servizio, che attestino la veridicità dei dati trasmessi alla luce delle osservazioni della presente delibera”*. Le risposte date dall'Ente non sono state accompagnate da tali dichiarazioni e neppure sono state allegate le determinazioni dei responsabili di settore alla base del nuovo *“riaccertamento straordinario”* all'1.1.2018.

2. Contabilizzazione del Fondo Anticipazione Liquidità (FAL).

Per quanto attiene alla contabilizzazione del FAL, la Sezione, con la deliberazione n. 88/2017, ha censurato il comportamento dell'Ente che, già in sede di riaccertamento straordinario all'1.1.2015, aveva utilizzato la facoltà di cui all'art. 6, comma 2, d.l. 78/2015. Tale norma così stabilisce: *“Gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del*

decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano 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". Con molteplici argomentazioni contenute nella predetta deliberazione n. 88/2017, la Sezione riteneva che tale facoltà potesse essere utilizzata dal Comune solo a partire dal rendiconto 2015.

Alcuni mesi dopo il deposito della citata pronuncia, l'art. 1, comma 814, L. 2015/2017, con interpretazione autentica dell'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125 ha stabilito che: "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 hanno sollevato 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.

Ciò premesso, si osserva che, in disparte i numerosi rilievi contenuti nella deliberazione n. 88/2017, dal punto di vista sostanziale la quantificazione del "maggior disavanzo" del Comune di Reggio Calabria è fortemente incisa, più che dalla corretta rappresentazione delle poste residuali secondo i principi della competenza finanziaria potenziata, dalle modalità di contabilizzazione del FAL.

Infatti, nel Comune di Reggio Calabria, l'elevato ammontare del FCDE, che nel periodo 2015-2017 ha assunto sempre valori intorno ai 300 mln di euro (all'1.1.2015 tale fondo è infatti pari a € 331.826.553,29; al 31.12.2015 è pari a € 331.247.167,83; al 31.12.2016 è pari a € 289.211.936,95; al 31.12.2017 ammonta ad € 299.747.286,21), ha fatto sì che, sia all'1.1.2015 sia a chiusura degli esercizi 2015, 2016 e 2017, la facoltà di cui all'art. 6, comma 2, d.l. 78/2015 consentisse un "assorbimento" integrale del FAL in seno al FCDE: infatti, il FAL dell'Ente ha un valore inferiore ai 200 mln di euro (*rectius* € 185.297.196,57 all'1.1.2015, destinati a ridursi progressivamente della rata annuale di rimborso della linee di liquidità), totalmente "diluiti" nel più capiente fondo crediti di dubbia esigibilità, che viene così in gran parte finanziato dal FAL stesso.

È evidente, quindi, come, nella fattispecie in esame, la predetta questione di legittimità costituzionale appaia rilevante per la valutazione delle misure correttive adottate dal Comune a seguito della citata deliberazione n. 88/2017. Più in generale, essa impatta anche sulle valutazioni che verranno condotte sui rendiconti dell'Ente, posto che la eventuale declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 2, comma 6, d.l. 78/2015 imporrebbe un computo separato del FAL e del FCDE.

Per tali ragioni - ferme restando, allo stato, le osservazioni già svolte sub 1), in ordine alla "*revisione delle partite residuali*" - poiché la valutazione della idoneità delle misure correttive, adottate dal Comune di Reggio Calabria a seguito della deliberazione n. 88/2017, non può 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) appare

necessario sospendere il giudizio sulla complessiva idoneità di dette misure correttive, in attesa della definizione della predetta questione di legittimità costituzionale.

P.Q.M.

La Sezione di controllo per la Regione Calabria,

SOSPENDE, allo stato,

il giudizio sulla complessiva idoneità delle misure correttive adottate dal Comune di Reggio Calabria, in seguito alle prescrizioni di cui alla deliberazione n. 88/2017, fino alla definizione della questione di legittimità costituzionale sollevata con ordinanza delle SS.RR: della Corte dei conti n. 5/2019/EL.

ORDINA

che la presente deliberazione venga trasmessa via PEC, a cura della Segreteria della Sezione:

- al Sindaco del Comune di Reggio Calabria;
- al Presidente del Consiglio Comunale del Comune di Reggio Calabria;
- all'Organo di revisione del Comune di Reggio Calabria.

Così provveduto in Catanzaro, nella camera di consiglio del 6 marzo 2019.

Il relatore

f.to *Stefania Anna Dorigo*

Il Presidente

f.to *Vincenzo Lo Presti*

Depositato in segreteria il 6 marzo 2019

Il Direttore della segreteria

f.to *Elena Russo*