

PROPOSTA DI DELIBERAZIONE PER LA DICHIARAZIONE DI DISSESTO FINANZIARIO AI SENSI DELL'ART. 246 DEL D.LGS 267/2000 FORMULATA DAL GRUPPO DI MINORANZA CONSILIARE "IMPEGNO E TRASPARENZA – PD" IN OCCASIONE DELLA SEDUTA CONSILIARE DEL 31/5/2017

Premesse

tutte le deliberazioni e le sentenze pronunciate dalla Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Calabria e dalla Corte dei Conti, sezioni riunite in sede giurisdizionale, con riferimento al Comune di Locri;

la diffida notificata da S. E. il Prefetto di Reggio Calabria in data;

La Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti ha adottato la deliberazione n. 48/2012 del 24 maggio 2012 nell'ambito della procedura di controllo del rendiconto 2010 del Comune di Locri (RC), accertando "...gravi irregolarità e/o criticità contabili, rilevanti anche ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 6, c. 2, del D.lgs. n. 149/2011"; con la medesima deliberazione la Sezione ha contestualmente richiesto al Comune di adottare le necessarie misure correttive assegnando all'uopo un termine di 3 mesi. Con successiva deliberazione n. 295/2012 la stessa sezione di controllo rilevava che "... a completare il quadro della situazione contabile del Comune di Locri (RC) è medio tempore intervenuta, su specifica richiesta della stessa Amministrazione comunale, la verifica contabile della Ragioneria Generale dello Stato – Ispettorato generale di finanza che ha esaminato le gestioni afferenti ad un arco temporale ampio, verificando i rendiconti di gestione 2007/2011, nonché i bilanci di previsione 2007/2012 [...]" e "ha rilevato una situazione finanziaria particolarmente critica che "porrebbe l'ente ad un bivio tra la dichiarazione di dissesto finanziario, ovvero il tentativo di adottare un credibile ed urgente piano di salvataggio in grado di ripristinare gli equilibri di bilancio" (cfr delibera Corte Conti n. 295/2012 pag. 2).

Ci si riferisce alla Relazione Ispettiva del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato - Ispettorato Generale di Finanza - Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica Settore V – prot. n.74252 del 29.08.2012 - redatta dall'Ispettore Dirigente del S.I.F.I.P. Dott. Quirino CERVELLINI che, con nota del 12.09.2012, prot. 75288, veniva trasmessa dal Ragioniere Generale dello Stato alla Procura Regionale presso la sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per la Calabria, alla sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti per la Calabria, alla Procura Generale della Corte dei Conti, in Roma; oltre ai Dipartimenti competenti del Ministero dell'Interno, della Regione Calabria – Assessorato Rapporti con le Autonomie - ed alla Prefettura di Reggio Calabria.

Tale relazione, come evidenziato dalla Deliberazione della Sezione Regionale di Controllo n. 295/2012, riporta, ad esempio, a pag. 5: "La relazione della Ragioneria generale dello Stato ha avuto modo di precisare che il risultato della gestione di competenza è stato solo apparentemente sempre positivo nel periodo considerato (2007/2011) registrando un andamento altalenante, ma che, tuttavia, tali valori risultano pesantemente influenzati da entrate accertate non veritiere e/o inattendibili"; oppure a pag. 19 laddove addirittura la Corte attesta: "...l'inattendibilità e non veridicità dei risultati di amministrazione esposti negli esercizi pregressi che, almeno per quanto attiene agli ultimi 3 esercizi, avrebbero dovuto registrare risultati negativi, anziché positivi come

esposto nei documenti contabili ...". Tali risultanze contraddicono l'affermazione dell'attuale Organo di revisione che afferma a pag. 5 del parere reso sulla proposta di dissesto finanziario (allegato alla presente deliberazione) che "Il Consiglio Comunale con delibera CC n. 11 del 29 giugno 2012 riscontra la nota della Corte dei Conti senza però fugare nella sostanza i rilievi mossi, che sono rimasti in parte inascoltati, generando uno stato di deficitarietà per il quale è stata attivata la procedura di riequilibrio pluriennale finanziario". Del resto, tale superficiale considerazione del Revisore dei Conti viene ampiamente destituita di ogni fondamento dalla stessa deliberazione 295/2012 della Corte dei Conti laddove, a pag. 7, riporta: "L'Amministrazione comunale nella delibera n. 11/2012 ha affermato che nel corso del 2011 sono state ridotte le previsioni di entrata riferite alle voci evidenziate nella delibera di questa Sezione del controllo n. 48/2012 (oneri urbanizzazione, violazione codice della strada, evasione tributaria) ed ha programmato di evitare il finanziamento di spese correnti con entrate straordinarie. Inoltre, ha altresì programmato di migliorare l'organizzazione degli uffici al fine di garantire un indice di riscossione delle entrate più elevato. Tali risposte fornite dall'Ente, se da un lato dimostrano la volontà dell'Amministrazione di affrontare la grave situazione finanziaria e la consapevolezza di dover intervenire per raggiungere il risanamento finanziario, da un altro punto di vista evidenziano l'incapacità e/o l'impossibilità di adottare nell'immediato comportamenti risolutivi, anche a fronte della consistente e ripetuta negli anni sopravvalutazione delle entrate che, come è stato dimostrato dalla relazione ispettiva, ha determinato consistenti disavanzi economici e un risultato di amministrazione inattendibile ed inficiato, come meglio si dirà in seguito, dalla cospicua massa di residui attivi insussistenti. Lo stesso Sindaco, nella nota del 9 ottobre 2012, ha rappresentato a questa Sezione che a seguito del riaccertamento dei residui il rendiconto 2011 registrerà un disavanzo di quasi € 4.000.000 ed il bilancio di previsione 2012 molto probabilmente sarà chiuso in situazione di squilibrio."

Sarebbe quindi opportuno che il Revisore riveda il proprio parere sul punto, ferme restando le responsabilità ormai concretizzate.

Con deliberazione consiliare n.6 del 16/02/2015, questo Comune ha avviato la procedura per la predisposizione del Piano di riequilibrio ai sensi dell'art.1, comma 573 bis, della legge n.147/2013, successivamente integrato dall'art.1, comma 546, della legge n.190/2014; Piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato con delibera del Consiglio Comunale n.15 del 29/04/2015, successivamente integrato e modificato. La Commissione ministeriale competente per la prima valutazione ha concluso la sua relazione evidenziando che "il piano del Comune di Locri, con le modifiche apportate allo schema istruttorio in sede istruttoria, non appare completamente conforme ai contenuti richiesti dalle disposizioni normative di riferimento e dalle indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei Conti".

Interveniva, quindi, la deliberazione n. 13/2017 Corte dei Conti, sezione regionale di controllo per la Calabria, che riteneva "di non approvare il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune come rimodulato, avendo valutato lo stesso non congruo ai fini del riequilibrio finanziario dell'Ente".

Tra le diverse criticità riscontrate si evidenzia, a pag. 6, la presenza di ben 70 procedure esecutive pendenti ai danni dell'ente; che, inoltre, gli "accertamenti e gli impegni effettuati dal comune nell'esercizio 2016 disattendono le previsioni indicate dall'Ente nel PRFP..." in quanto

sono state effettuati accertamenti di entrate in misura inferiore del 49,15% rispetto al PRFP. Ed inoltre che l'Ente, in base al piano di riequilibrio avrebbe dovuto generare un avanzo di circa 86 mila euro ed invece ha generato un disavanzo di oltre 1.600 mila euro (cfr pag. 10), *“Pertanto, già nell'esercizio 2016 gli obiettivi di risanamento, seppur sottostimati, previsti nel PRFP, non sono stati soddisfatti...”*. A pag. 12 si legge che le riscossioni del servizio idrico sono risultate *“inesistenti”* per gli esercizi 2014 e 2015 e che l'andamento della riscossione è *“molto critica”* per il 2016 attestandosi a percentuali da prefisso telefonico ovvero *“0,26 % e in conto residui appena “11,04 %”*.

Gravissima la situazione dei pagamenti di spese correnti che la Corte attesta a pag. 12 riferisce che nel triennio non è superiore al 50 % degli impegni.

Tale situazione crea un effetto di trascinamento dei debiti negli esercizi successivi francamente allarmante, tenuto conto della scarsissima entità della cassa non vincolata accertata in tesoreria.

Continua la Corte, a pag. 13, ad evidenziare come l'Ente, non incassando residui, ha sviluppato una crescente propensione a non riuscire a smaltire i residui passivi *“...attesta la difficoltà per l'ente di reperire e realizzare le risorse necessarie a sostenere le spese inserite nel bilancio...”*.

A pag. 15 la Corte analizza la situazione relativa ai debiti fuori bilancio, riconosciuti in misura inferiore a quelli effettivamente dichiarati dai Responsabili di Settore (per circa 300.00 euro) e pagati in misura ancora più inferiore rispetto agli impegni assunti.

Si accerta, inoltre, che il Comune di Locri ha indebitamente modificato il disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario generando, così, effetti espansivi della spesa stessa; infatti, in sede di adozione della delibera del Consiglio Comunale n. 23 del 24/07/2015, non avrebbe potuto applicare l'art.2, comma 6, d.l. 78/2015, ma avrebbe dovuto programmare il ripiano dell'intero disavanzo straordinario al 1/1/2015, scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui. Essendo dunque il riaccertamento straordinario dei residui (e la conseguente determinazione del disavanzo straordinario) attività propria della Giunta, come previsto dal citato art.3, comma 7, del d.lgs. 118/2011, il Consiglio Comunale, nella delibera 23/2016, non avrebbe potuto modificare l'allegato 5/2 della delibera G.M. n.51/2016, ma avrebbe dovuto programmare il ripiano del disavanzo straordinario di amministrazione scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'art.3, comma 7, come quantificato nella delibera G.M. 51/2016 (all.5/2), pari a € - 8.625.555,77, da ripianare in trenta annualità con quota annuale di euro 287.518,52, anziché €. 73.052,71. Di conseguenza in sede di rimodulazione del piano di riequilibrio (delibera C.C. n.3 del 27/01/2016) l'Ente avrebbe dovuto far emergere il disavanzo di amministrazione di € - 8.625.555,77, con una quota da ripianare ben superiore rispetto a quella effettivamente programmata. La non corretta applicazione, ab origine, dell'art.2, comma 6, del D.L. 78/2015, inficia le risultanze del rendiconto 2015. Gli accertamenti e gli impegni effettuati nell'esercizio 2016 disattendono le previsioni indicate nel PRFP. Pertanto le risultanze dell'esercizio 2016 presentano un forte scostamento (in negativo) rispetto alle previsioni indicate nel piano di riequilibrio: nello specifico, nell'esercizio 2016, abbiamo avuto accertamenti delle entrate correnti in misura inferiore del 49,15% rispetto alle previsioni del PRFP. Difatti, in base alle previsioni del PRFP nell'esercizio 2016 avrebbe dovuto generare un avanzo di parte corrente di euro 86.049,77, necessario alla copertura della quota (peraltro sottostimata) del disavanzo straordinario di amministrazione, non solo non è stato raggiunto l'obiettivo posto, ma si è realizzato un disavanzo di

parte corrente. La differenza tra le entrate correnti accertate, pari ad euro 7.081.215,00, e le spese correnti impegnate (tra cui i debiti fuori bilancio inseriti nel PRF), pari a euro 7.993.732,78 porta al risultato pari a € - 912.517,78, che, sommato alla quota dei rimborsi prestati di euro 764.178,58 determina un disavanzo di parte corrente di €-1.676.606,36.

Pertanto già nell'esercizio 2016 gli obiettivi di risanamento, seppur sottostimati, previsti nel PRF non sono stati soddisfatti, in quanto il PRFP prevedeva entrate correnti per € 13.926.265,14 e spese correnti per € 13.076.036,80; invece ha accertato entrate per € 7.081.215,00 ed impegnato spese per € 7.993.732,78 con una differenza negativa pari ad € - 912.517,78, che aumenta a €-1.676.606,36, tenuto conto della quota per rimborso prestati.

Le entrate tributarie accertate nell'esercizio 2016 presentano una riduzione rispetto agli accertamenti degli esercizi precedenti. La percentuale di riscossione in conto competenza del 2016 delle entrate in esame (63,54%) presenta un lieve miglioramento, nel totale, rispetto a quella dell'esercizio 2015 (58,44%). Le riscossioni in conto residui per l'esercizio 2016, sebbene in lieve miglioramento rispetto agli esercizi precedenti, presentano ancora una percentuale di realizzazione molto scarsa (totale dei singoli tributi in esame 12,13%). Per quanto concerne il servizio idrico integrato, le cui riscossioni erano inesistenti negli esercizi 2014 e 2015, resta molto critica la situazione nell'esercizio 2016. Gli accertamenti in conto competenza dell'esercizio 2016, quasi dimezzati rispetto all'esercizio precedente, presentano riscossioni quasi inesistenti (0,26%). Anche le riscossioni in conto residui presentano una percentuale di realizzazione molto scarsa (11,04%), peggiorativa rispetto all'esercizio 2015 (28,31%).

Esaminando i dati complessivi delle entrate correnti dell'esercizio 2016, le riscossioni totali delle entrate correnti (al 30/11/2016), ammontano a euro 4.043.657,00 su accertamenti di euro 7.081.215,00, con una percentuale di riscossione del 57,10%. La bassa riscossione delle entrate correnti si ripercuote sui pagamenti delle spese della medesima natura. Difatti, con riferimento alla spesa corrente, in base ai dati forniti dall'amministrazione, da un lato si attesta la riduzione degli impegni negli esercizi 2014/2015/2016 pari rispettivamente a euro 10.228.026,36, euro 11.433.958,66 ed euro 7.993.732,78. Dall'altro si rilevano le gravi criticità in merito ai pagamenti effettuati, nonostante l'Ente abbia ricevuto le anticipazioni di liquidità previste dal D.L. 35/2013 e dal D.L.102/2013. Nello specifico, i pagamenti relativi alla spesa corrente non raggiungono, nel triennio in esame, il 50% dei rispettivi impegni.

Ciò conferma la crisi di liquidità dell'Ente che non riesce a far fronte al pagamento dei debiti nonostante l'anticipazione di liquidità

Si rilevano da parte della Corte le seguenti gravi criticità:

- Pagamento parziale di quelli antecedenti all'esercizio 2015 (non è quantificabile la parte rimanente per incompleta risposta da parte del Comune);
- Pagamento parziale di quelli relativi agli esercizi 2015 e 2016 (restano ancora da pagare € 433.745,40 per il 2015 e € 436.618,98 per il 2016);
- Assenza di accordi con i creditori per la maggior parte dei debiti fuori bilancio indicati nel PRFP;
- Presenza di debiti fuori bilancio inseriti nel piano di riequilibrio ma non ancora riconosciuti, pertanto da finanziare (per un importo di euro 86.752,74);

- Presenza di ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere, successivi alla redazione del PRFP, come da attestazione del responsabile del Servizio 1 (al 24/11/2016) per un importo di €. 302.055,47;
- Presenza di debiti derivanti da contenzioso conclusosi sfavorevolmente per il Comune, non quantificati.

La situazione esposta, con riferimento al mancato pagamento dei debiti fuori bilancio per come programmato dall'Ente, conferma la presenza di una forte crisi di liquidità, determinata dal perdurare della bassa riscossione delle entrate sia in conto competenza che in conto residui.

In conclusione alla luce delle considerazioni svolte dalla Corte il PRFP come rimodulato non è attendibile e congruo per le seguenti ragioni:

- 1) Errata applicazione dell'art.2, comma 6, del D.L. n.78/2015, con conseguente sottostima del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario;
- 2) Risultato d'amministrazione per l'esercizio 2015 negativo;
- 3) Disequilibrio della parte corrente per l'esercizio 2016, in quanto l'Ente ha impegnato spese superiori alle entrate accertate;
- 4) Mancato raggiungimento, nell'esercizio 2016, dell'obiettivo previsto di conseguire un avanzo di parte corrente di euro 86.049,77, necessario alla copertura della quota (sottostimata) del disavanzo straordinario di amministrazione;
- 5) Scarsa riscossione dei residui;
- 6) Bassa percentuale di pagamento degli impegni di spesa;
- 7) Mancato pagamento di parte dei debiti fuori bilancio alle scadenze previste nel PRFP;
- 8) Assenza di accordi con i creditori per una parte dei debiti fuori bilancio indicati nel PRFP;
- 9) Presenza di debiti fuori bilancio inseriti nel piano di riequilibrio ma non ancora riconosciuti, pertanto da finanziare (per un importo di euro 86.752,74);
- 10) Presenza di ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere, successivi alla redazione del PRFP, come da attestazione del responsabile del Servizio 1 (al 24/11/2016) per un importo di €. 302.055,47;
- 11) Presenza di debiti derivanti da contenzioso conclusosi sfavorevolmente per il Comune, non quantificati.

Avverso tale deliberazione veniva proposta impugnazione avanti le sezioni riunite della stessa Corte dei Conti che, tuttavia, con sentenza n. 16/2017, veniva rigettata.

Le cause del dissesto finanziario, quindi, sono analiticamente riassunte nella sentenza n. 16/2017 delle Sezioni Riunite della Corte dei Conti, emessa in data 27.04.2017 e pubblicata in data 29.05.2017.

La Corte dei Conti, con ricercata appropriatezza espositiva, specifica i vari comportamenti tenuti dall'attuale Giunta Comunale e dal Consiglio Comunale in sede deliberante, passando dalle "reiterate irregolarità" alle "illegittimità" e finendo con evidenziare che alcuni atti deliberativi sono "invalidi" e che per altri si registrano diffuse "violazioni di legge".

Evidenziano, le sezioni riunite, che il Consiglio comunale non era competente, in base alla normativa sull'armonizzazione, a modificare il disavanzo di amministrazione precedentemente accertato trattandosi di competenze proprie della Giunta, dovendosi, invece, limitare ad individuare le modalità di ripiano dell'extradeficit, e dalla deliberazione consiliare n.23/2015 emerge che l'Ente ha utilizzato l'anticipazione di liquidità per ridurre direttamente il disavanzo finanziandolo di fatto, mentre il D. M. del 2 aprile 2015, tra le modalità di finanziamento, non contempla tale possibilità posto che l'anticipazione di cassa non può finanziare il disavanzo e men che meno quello conseguente al riaccertamento straordinario dei residui.

Sottolineano le sezioni che le operazioni di passaggio necessarie all'applicazione del nuovo sistema di contabilità armonizzata imposte dall'art.3 del D.lgs. 23/06/2011 n.118, come emendato dal D.lgs. 10/08/2014 n.126, si ripercuotono sull'attività programmatica del piano di riequilibrio finanziario pluriennale in quanto finalizzate a definire specifiche grandezze contabili, quali il fondo pluriennale vincolato, il fondo crediti di dubbia esigibilità e l'eventuale "maggiore disavanzo".

Nell'ambito dell'esame dei fattori di squilibrio e delle valutazioni sulla congruità del piano deve, quindi, porsi particolare attenzione all'analisi delle operazioni di avvio della riforma di armonizzazione contabile.

Le Sezioni riunite rilevano che la combinazione delle operazioni contabili effettuate appare non consentita dall'ordinamento contabile vigente e si pone in evidente contrasto con l'art.3, commi 7 e 8, del D.lgs. n.118/2011, con gli articoli 1 e 2 del D. M. 2 aprile 2015, con l'art.2, comma 6, del D. L. n.78/2015 e con i principi di veridicità, attendibilità, correttezza e comprensibilità dei bilanci contenuti nell'allegato n.1 al citato D.lgs. n.118/2011.

Ad avviso delle Sezioni riunite, pertanto, il Comune di Locri, in sede di deliberazione consiliare finalizzata alla definizione delle modalità di ripiano del disavanzo, non poteva modificare i dati conseguenti alle operazioni di riaccertamento straordinario effettuate integrandosi una manifesta violazione dell'art.3, commi 7 e 8, del D.lgs. n.118/2011 non soltanto per il palese vizio di incompetenza del Consiglio, ma anche perché il complesso delle operazioni di carattere matematico-contabile, riportate nei prospetti dimostrativi allegati 5/1 e 5/2 così come definiti dal citato D.lgs. n.118/2011, contempla una serie di calcoli concatenati per cui anche la sola modifica di un dato si ripercuote sul complesso delle determinazioni assunte dall'Ente.

Deve, inoltre, porsi in evidenza che il legislatore dell'armonizzazione, al paragrafo 9.3 dell'allegato n.4/2 al D.lgs. n.118/2011, specifica che: *"al fine di evitare comportamenti opportunistici, non è possibile effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attraverso successive deliberazioni"* ed al paragrafo 11.10 aggiunge che: *"il riaccertamento straordinario è disposto con un'unica delibera di giunta ma, a differenza del riaccertamento ordinario, non sono ammessi provvedimenti di riaccertamento parziale"*.

Appare, quindi, evidente che l'anticipazione di liquidità di €. 9.025.527,42 costituendo, come chiarito dal Giudice delle Leggi, una posta da iscrivere tra le "passività", non poteva essere sottratta dal disavanzo generando una riduzione dello stesso e che conseguentemente non appare conforme a legge la suddivisione in quote di ripiano trentennali di €. 73.052,71.

La censurata illegittima detrazione dell'anticipazione di liquidità dal maggior disavanzo e le gravi irregolarità contabili e violazioni di legge rilevate dalle Sezioni riunite finiscono, quindi, anche per alterare l'esatta determinazione del maggior disavanzo da riaccertamento straordinario, i risultati contabili successivamente intervenuti e gli equilibri dei bilanci futuri.

Le violazioni di legge e le gravi irregolarità contabili nelle quali è incorso l'Ente nelle operazioni di avvio del processo di armonizzazione contabile e la situazione di incertezza dell'ammontare di poste contabili particolarmente rilevanti, quali il maggior disavanzo ed il fondo crediti di dubbia esigibilità, non possono che confermare il giudizio di non congruità ed inattendibilità del piano di riequilibrio reso dalla competente Sezione regionale.

Tutto ciò premesso, il Consiglio comunale di Locri con voti

DELIBERA

1. Di dichiarare il dissesto finanziario delle Ente
2. Di trasmettere