



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati:

Dott. Vincenzo Lo Presti	Presidente
Dott. Francesco Antonio Musolino	Consigliere
Dott.ssa Stefania Anna Dorigo	Referendario, relatore

ha emesso la seguente

DECISIONE

nel giudizio sul rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2018;

VISTI gli articoli 81, 97, 100, comma 2, e 103, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42;

VISTA la Legge regionale 4 aprile 2002, n. 8, in materia di programmazione finanziaria e di contabilità regionale;

VISTA la deliberazione di Giunta Regionale n. 218 del 28 maggio 2019 con la quale è stato deliberato il progetto di legge di approvazione del rendiconto generale (conto del bilancio, conto generale del patrimonio e conto economico) per l'esercizio finanziario 2018;

VISTA la nota prot. n. 204544 del 28 maggio 2019 con la quale il Dipartimento Bilancio, Patrimonio e Finanze della Regione Calabria ha trasmesso a questa Sezione regionale di controllo il rendiconto generale per l'esercizio finanziario 2018, ai fini del giudizio di parificazione previsto dall'art. 1, comma 5, del D.L. n. 174/2012 (convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012);

CONSIDERATO che con note n. 3076 del 6.5.2019; n. 3154 del 9.5.2019; n. 3713 del 17.5.2019; n. 4206 del 29.5.2019; n. 4318 del 3.6.2019; n. 4328 del 3.6.2019; n. 4329 del 3.6.2019; n. 4331 del 3.6.2019; n. 4906 del 27.6.2019; n. 4915 del 28.6.2019; n. 4919 del 1.7.2019; n. 4956 del 2.7.2019; n. 4996 del 4.7.2019; n. 5089 del 12.7.2019 e n. 6260 dell'11.10.2019 sono stati trasmessi alla Procura regionale gli atti e i documenti afferenti all'attività istruttoria svolta dalla Sezione unitamente alle relative risposte pervenute dall'Amministrazione;

VISTA la nota prot. 5247 del 24.7.2019 con cui la Sezione ha trasmesso alla Procura regionale una bozza di relazione contenente la sintesi delle osservazioni istruttorie, onde consentire alla Procura medesima la formulazione di proprie conclusioni;

VISTA la nota prot. 82343153 del 13/09/2019 con cui la Procura ha trasmesso alla Sezione prime osservazioni sul rendiconto della Regione Calabria per il 2018;

CONSIDERATO che, con nota prot. 5912 del 16.9.2019 è stata trasmessa alla Regione Calabria, e per conoscenza alla Procura Regionale, una bozza di relazione contenente gli esiti del controllo preliminare al giudizio di parificazione del rendiconto dell'esercizio 2018 con i rispettivi allegati;

VISTE le note di riscontro dell'Amministrazione e la nota prot. n. 0349596 del 9.10.2019 del Dipartimento Bilancio della Regione Calabria (acquisita al prot. Corte

dei conti n. 6256 del 10.10.2019), riassuntiva di tutte le precedenti osservazioni, con cui l'Amministrazione ha trasmesso le controdeduzioni alla citata bozza di relazione;

VISTA la nota n. 6260 dell'11.10.2019, con la quale le controdeduzioni della Regione Calabria sono state integralmente inviate alla Procura Regionale;

VISTA la nota della Regione prot. SIAR n. 0360877 del 18.10.2019 (acquisita al prot. Corte dei conti n. 6346 del 18.10.2019), con la quale l'Amministrazione ha trasmesso ulteriori controdeduzioni;

UDITI, nella Camera di Consiglio del 21 ottobre 2019, il Presidente della Regione on. Mario Oliverio, il Dirigente Generale del Settore Bilancio, Finanze, Patrimonio e Società Partecipate dott. Filippo De Cello, la dirigente del medesimo Settore dott.ssa Stefania Buonaiuto ed il Procuratore regionale dott.ssa Rossella Scerbo;

VISTA l'ordinanza n. 18/2019 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo ha convocato il Collegio, in Udienza pubblica, per il giorno 23 ottobre 2019, per la decisione sul giudizio di parificazione del rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2018;

UDITI, all'udienza pubblica del 23 ottobre 2019, il relatore Ref. Stefania Anna Dorigo, il Procuratore Regionale dott.ssa Rossella Scerbo e il Presidente della Regione Calabria on. Mario Oliverio.

FATTO

Le risultanze del rendiconto generale della Regione Calabria per l'esercizio finanziario 2018 sono le seguenti:

CONTO DEL BILANCIO - GESTIONE COMPETENZA

La Regione Calabria ha accertato entrate per un importo pari a € 6.744.744.201,45 ed ha assunto impegni di spesa per € 6.547.858.152,49, determinando un saldo della gestione di competenza positivo per €. 196.886.048,96.

GESTIONE DEI RESIDUI

Il totale dei residui attivi al 31 dicembre 2018 è pari a € 4.235.530.352,87, di cui € 1.809.758.659,81 originati dalla gestione di competenza ed € 2.425.771.693,06 originati dalla gestione di esercizi precedenti.

Il totale dei residui passivi al 31 dicembre 2018 è pari a € 3.063.474.659,94, di cui € 1.575.415.379,30 originati dalla gestione di competenza ed € 1.488.059.280,64 originati dalla gestione di esercizi precedenti.

GESTIONE DI CASSA

L'Ente presenta un fondo di cassa all' 1 gennaio 2018 pari a € 382.050.436,68, ha riscosso entrate totali per € 5.862.233.247,48 e ha pagato spese totali per € 5.789.230.530,57, a fine esercizio il fondo di cassa ammonta a € 455.053.153,59.

Dal confronto dei dati di cassa risultanti dal rendiconto con i dati di cassa risultanti dalle scritture del Tesoriere e dal SIOPE emerge la coincidenza degli stessi sia per le riscossioni che per i pagamenti.

Il Fondo di cassa di € 455.053.153,59 è la risultante delle seguenti gestioni:

- sanitaria per un importo pari a € 26.776.056,30.
- non sanitaria per un importo di € 428.277.097,29.

CONTO DEL BILANCIO - COMPETENZA 2018

Il conto del bilancio dell'esercizio 2018 della Regione rileva nei totali delle entrate previsioni iniziali (incluso avanzo e FPV) pari a € 8.837.823.963,50 e previsioni finali (incluso avanzo e FPV) pari a € 10.642.488.117,11, accertamenti per € 6.744.744.201,45 e riscossioni di competenza per € 4.934.985.541,64, minori accertamenti pari a € 2.380.948.599,81 e residui di competenza per € 1.809.758.659,81.

Per le spese le previsioni finali (incluso il ripiano del disavanzo) ammontano ad € 10.642.488.117,11 e gli impegni di spesa ad € 6.547.858.152,49. Le economie di bilancio sono pari a € 3.616.421.985,86 e il Fondo pluriennale vincolato a € 468.196.653,42. I pagamenti di competenza ammontano a € 4.972.442.773,19 e i residui passivi di competenza ad € 1.575.415.379,30.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2018 risultante dal conto del bilancio è pari a € 1.158.912.193,10. Tuttavia, considerando la parte accantonata pari a € 688.698.961,54 e la parte vincolata pari a € 559.217.557,33, la parte disponibile assume valore negativo determinando un disavanzo sostanziale pari a € - 89.004.325,77.

IL SALDO DI FINANZA PUBBLICA

Sulla base dei dati forniti dall'Amministrazione è emerso, con riferimento al saldo di bilancio di cui all'art. 1, commi 463 e seguenti, della legge 11 dicembre 2016, n. 232, il conseguimento dell'obiettivo di competenza finanziaria tra entrate e spese finali.

La Regione ha conseguito un saldo tra entrate e spese finali pari a 194.023 migliaia di euro a fronte di un obiettivo di saldo pari a 102.593 migliaia di euro.

STATO PATRIMONIALE E CONTO ECONOMICO

Lo Stato patrimoniale dell'Ente registra, nel 2018, attività e passività per € 7.674.817.879,21, con un patrimonio netto positivo per € 2.278.474.863,26.

Il Conto economico evidenzia un risultato dell'esercizio pari a € 135.893.221,67.

DIRITTO

Il giudizio di parificazione dei rendiconti regionali è stato introdotto dal comma 5 dell'art. 1 del D.L. 174/2012, secondo cui: *"Il rendiconto generale della regione è parificato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ai sensi degli articoli 39, 40 e 41 del testo unico di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214. Alla decisione di parifica è allegata una relazione nella quale la Corte dei conti formula le sue osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa. La decisione di parifica e la relazione sono trasmesse al presidente della giunta regionale e al consiglio regionale"*.

Decisione e relazione si inquadrano in una funzione di controllo in senso ampio, ausiliaria rispetto all'attività di indirizzo del Consiglio regionale in materia di bilancio. Più precisamente, *«la relazione, a differenza della decisione, concerne la complessa attività svolta e non soltanto i dati di rendiconto, sino ad allargare il proprio orizzonte a profili di tipo gestionale»* (cfr. delibera Sezioni riunite in sede di controllo, n. 7/2013); inoltre la decisione e la relazione *“si diversificano per natura giuridica (la prima è un atto di controllo, anche se assunto dalla Corte con le formalità della giurisdizione contenziosa; l'altra è un atto di giudizio finalizzato all'informativa) e per funzione (la parifica acclara la veridicità e la regolarità della gestione; la relazione deve fornire all'organo legislativo i risultati del controllo eseguito sull'attività amministrativa e la gestione finanziaria globalmente considerata come comportamento effettivo dando una rappresentazione unitaria dell'intervento in funzione di verifica della politica dei risultati)»* (Sezioni riunite in speciale composizione n. 38/2014).

Oggetto del giudizio di parifica è il “conto” e la sua conformità con le scritture analitiche sottostanti e, in ultimo, con il fatto gestionale rappresentato. Peraltro, come evidenziato dalla Corte costituzionale, il rendiconto non deve essere visto solo come un “conto” di cui va controllata la conformità con i documenti contabili e gestionali sottostanti, ma va inteso quale strumento sintetico in grado di evidenziare la presenza di squilibri finanziari; infatti, *“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, tre 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.*

Infatti, il primo risultato chiarisce la situazione economico-finanziaria al termine dell'esercizio in modo comparabile a quella dell'anno precedente e a quella che sarà determinata per l'esercizio successivo. Il secondo enuclea – dal contesto complessivo di cui al precedente punto a) – le risultanze della gestione annuale integralmente imputabile agli amministratori in carica. Il terzo fornisce il quadro pluriennale dell'indebitamento, consentendo una prospettiva di sindacato sia in relazione ai vincoli europei, sia in relazione all'equità intergenerazionale, strumento servente alla determinazione dei costi-benefici

afferenti alle generazioni future con riguardo alle politiche di investimento in concreto adottate” (Corte cost., sent. 49/2018).

Alla luce del fatto che il giudizio di parifica non consiste in una mera verifica della conformità delle poste rendicontate alla legge che autorizza il bilancio, ma implica un controllo atto a presidiare un equilibrio effettivo di bilancio, diventa in esso centrale la correttezza della determinazione dell'accertamento del risultato di amministrazione, il quale configura *«l'oggetto principale e lo scopo del giudizio di parificazione che [...] riguarda non solo la verifica delle riscossioni e dei pagamenti e dei relativi resti (residui) ma anche, e soprattutto, la verifica, a consuntivo, degli equilibri di bilancio»* (Corte cost. sent. n. 89/2017).

Nel caso in cui il giudizio di parifica metta in luce squilibri di bilancio e, in particolare, evidenzi un risultato di amministrazione deterioro o addirittura un disavanzo, la Regione è tenuta a conseguenti e necessarie misure di “salvaguardia”.

Ciò premesso, all'esito dell'indagine istruttoria effettuata, sono state riscontrate criticità ed anomalie, in merito alle quali è necessario che la Regione adotti opportune iniziative.

I. CRITICITÀ OSTATIVE ALLA PARIFICAZIONE DI PARTI DEL RENDICONTO REGIONALE.

Dal complesso dell'analisi svolta, sono emerse le seguenti criticità:

- 1) contabilizzazione di residui attivi non più sussistenti per € 14.997.652,18;
- 2) sottostima, nella parte accantonata del risultato di amministrazione, del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE) e del Fondo rischi (FR).

1. Residui attivi non più sussistenti per € 14.997.652,18.

La Sezione ha richiesto, in via istruttoria, 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, veniva chiesto ai predetti Comuni 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 insistono 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, rispetto ai quali il Comune di Reggio Calabria non riporta, nelle proprie scritture contabili, corrispondenti residui passivi, 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)**.

La Regione ha quindi confermato (cfr. nota prot. 255143/SIAR dell'8.7.2019, acquisita al prot. Corte dei conti n. 5033 del 9.7.2019) che: *"il Dipartimento Presidenza, con nota n 252867 del 5 luglio 2019, ha precisato che a seguito di una recente revisione e per come acclarato anche dalla nota del Comune di Reggio Calabria, n. 0109442 del 26/06/2019, il debito residuo alla data del 31.12.2018, per il quale è stata anche richiesta la rateizzazione, è pari ad euro 64.974.388,27. Oltre a precisare le motivazioni della rideterminazione di tale credito, il medesimo Dipartimento ha precisato che l'Amministrazione, in conformità anche alle decisioni della Consulta (Sentenza della Corte costituzionale n.18 del 2019) nonché delle disposizioni contenute nel D. Lgs 267/2000 potrà rateizzare l'importo del credito in un arco temporale massimo di venti anni e secondo le modalità attualmente vigenti"*. Il Comune di Reggio Calabria ha fatto 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.

Con la bozza della relazione da allegare alla decisione sul giudizio di parifica del rendiconto 2018, la Sezione faceva quindi presente all'Amministrazione regionale la necessità di eliminare dai residui attivi, riportati nelle scritture contabili al 31.12.2018 per la fornitura del servizio idrico al Comune di Reggio Calabria, l'importo di € 14.997.652,18. La Regione concordava con la richiesta della Sezione (cfr. nota prot. SIAR n. 349596 del 9.10.2019, acquisita al prot. Corte dei conti n. 6256 del 10.10.2019, ove si afferma "Si provvederà... a riaprire le scritture contabili al fine di ridurre il residuo attivo per l'importo di euro 14.997.652,18 dichiarato non dovuto nell'ambito del Tavolo Tecnico avviato fra il Comune di Reggio ed il Dipartimento LLPP successivamente alla chiusura del riaccertamento ordinario dell'esercizio finanziario 2018").

Tuttavia, allo stato degli atti, non essendo ancora formalmente intervenuta l'eliminazione, nel capitolo di entrata E0360110500, di residui attivi per l'importo di € 14.997.652,18, nei confronti del Comune di Reggio Calabria (oggetto di dichiarazione di insussistenza al 31.12.2018, in seguito ad accordo intercorso fra l'Amministrazione e il predetto Comune), in tale parte, il rendiconto non può essere parificato.

2. Parte accantonata del risultato di amministrazione - sottostima del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE) e del Fondo Rischi (FR).

Come già evidenziato, la Sezione ha effettuato approfondimenti sui rapporti di credito e debito reciproci in essere fra la Regione Calabria e i Comuni capoluogo di Provincia. Da questa verifica sono emerse diverse discordanze, per alcune delle quali (es. crediti relativi al servizio RR.SS.UU.) non è stato possibile, nei tempi dell'indagine, pervenire a risultati di indagine univoci (ossia definire con esattezza in quale misura i crediti regionali trovassero corrispondenza nelle scritture di bilancio degli enti locali quali correlati impegni/residui passivi).

Ciò posto, per quanto riguarda i vetustissimi residui relativi all'approvvigionamento idrico del periodo 1981-2004 (tutti relativi al capitolo di entrata E0360110500), la Sezione si riserva di effettuare ulteriori indagini sulla posizione del Comune di Crotona (che non ha fornito riscontri istruttori) e su quello di Vibo Valentia (che ha indicato come compito dell'Organo straordinario di

liquidazione, subentrato a seguito del dissesto intervenuto il 25.6.2013, gestire i rapporti di debito verso la Regione: cfr. nota comunale n. 46426 dell'8.10.2019).

Si è potuto invece appurare, con assoluta certezza, che, al 31.12.2018, i residui attivi regionali per fornitura idropotabile 1981-2004, non trovano corrispondenza, sotto forma di correlati impegni/residui passivi, nei bilanci comunali dei Comuni di Reggio Calabria, Cosenza e Catanzaro.

Al riguardo, la Sezione ritiene che le tre posizioni debitorie dei Comuni di Reggio Calabria, di Cosenza e di Catanzaro necessitino, da parte della Regione, di trattamento contabile differente, come si illustra di seguito.

A. Residui attivi vs Comune di Reggio Calabria (€ 64.974.388,27).

Per la somma di € 64.974.388,27 (riconosciuta dal Comune di Reggio Calabria come dovuta alla Regione per la fornitura del servizio idrico) quest'ultima ha comunicato (cfr. sempre 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 OELLA REGIONE CALABRIA PER LA SOMMINISTRAZIONE DI ACQUA EROGATA NEGLI ANNI DAL 1981 AL 2004. Seguirà copia delibera”*.

Nella citata delibera C.C. n. 48/2019 (successivamente trasmessa dalla Regione con nota prot. SIAR n. 0360877 del 18.10.2019) si riporta che il Comune di Reggio Calabria ha deciso *“.....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.

Quanto detto ha immediate ed inevitabili conseguenze sulla quantificazione del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE) della Regione.

Il rendiconto della Regione Calabria, per l'esercizio 2018 prevede, quale quota accantonata, un Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE) pari a € 294.954.459,56 (€ 3.366.832,99 di parte capitale ed € 291.387.626,57 di parte corrente).

Ai sensi dell'art. 46, commi 1 e 2, del D.lgs. 118/2011 "1. Nella missione "Fondi e Accantonamenti", all'interno del programma fondo crediti di dubbia esigibilità, è stanziato l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato in considerazione dell'importo degli stanziamenti di entrata di dubbia e difficile esazione, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al presente decreto. 2. Una quota del risultato di amministrazione è accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità, il cui ammontare è determinato, secondo le modalità indicate nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2 al presente decreto, in considerazione dell'ammontare dei crediti di dubbia e difficile esazione, e non può essere destinata ad altro utilizzo".

Come noto il FCDE "assolve alla funzione di precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione. In sostanza esso è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio. Per questo motivo, in parte entrata si iscrive il credito al valore nominale (punto 3.3 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011), mentre tra le passività si inserisce l'importo di prevedibile svalutazione (art. 46

«Fondo crediti di dubbia esigibilità», del D.lgs. n. 118 del 2011 e punto 3.3 dell'allegato 4/2 del medesimo decreto), il quale viene accantonato proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale” (cfr. Corte Cost. sentenza n. 279/2016).

Come rilevato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte “La dichiarazione di adeguatezza del fondo assume, pertanto, una specifica rilevanza giuridica e sostanziale e deve essere attribuita alla competenza dei singoli responsabili della gestione delle entrate di dubbia e difficile esazione, alla correlata competenza di coordinamento e vigilanza del responsabile del servizio economico-finanziario dell'ente e alla necessaria verifica dell'organo di revisione” (cfr. deliberazione n. 32/2015/INPR).

Ai fini del calcolo del fondo crediti di dubbia esigibilità, il principio contabile di cui all'All. 4/2, al D. Lgs. n. 118/2011, al punto 3.3, rimanda alle metodologie esposte nell'esempio n. 5, quale parte integrante del predetto principio, il quale specifica che “non richiedono l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità i crediti da altre amministrazioni pubbliche, in quanto destinate ad essere accertate a seguito dell'assunzione dell'impegno da parte dell'amministrazione erogante”.

Facendo applicazione del principio contabile ora detto, nella fattispecie, si osserva che, al 31.12.2018, il Comune di Reggio Calabria non aveva previsto alcun impegno contabile per il proprio vetusto debito per fornitura idropotabile nei confronti della Regione; inoltre, con la citata delibera C.C. di riconoscimento di “debito fuori bilancio” n. 48/2019, 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.

Tutto ciò comporta la necessità, per la Regione, di effettuare un congruo accantonamento al proprio FCDE, al fine di fronteggiare il rischio di insolvenza del Comune di Reggio Calabria conseguente alla mancata previsione di copertura finanziaria, per la citata somma di Euro 62.974.388,27, e alla mancata iscrizione della stessa, come residuo passivo, tra le scritture contabili del Comune; il suddetto accantonamento potrà essere ridotto (o eliminato) una volta assunto l'impegno

contabile dal Comune debitore, in conformità con quanto previsto dal citato esempio n. 5 all'all. 4/2 del D.lgs. 118/2011.

Al riguardo, non appare superfluo osservare che il predetto accordo di rateizzazione contrasta con il comma 2 dell'art. 194 T.U.E.L., che prevede la possibilità di un pagamento rateizzato in un arco temporale massimo di tre anni, compreso quello in cui è effettuato il riconoscimento. Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte con deliberazione n. 21/2018/QMIG, *“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”*.

In sostanza, quindi, 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").

B. Residui attivi vs Comune di Cosenza (€ 19.575.340,01).

In merito ai residui attivi per € 19.575.340,01, sempre relativi a fornitura idropotabile 1981-2004 e vantati dalla Regione nei confronti del Comune di Cosenza, dall'analisi della documentazione prodotta dalla Regione appare evidente che il credito risultava, già da alcuni anni, contestato (seppur extra-giudizialmente) dal debitore; in ultimo, il Comune ha incardinato un'azione giudiziale di accertamento negativo finalizzata a confutare *in toto* le pretese regionali. Alla luce di questi elementi, si ritiene che, al 31.12.2018, la Regione avrebbe dovuto mitigare il rischio connesso alla mancata escussione del credito in esame attraverso un accantonamento a "Fondo rischi e spese". Infatti, ai sensi del D.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, § 9.2 la quota accantonata a consuntivo nel risultato di amministrazione comprende un "fondo rischi e spese" determinato, tra l'altro, da "accantonamenti per le passività potenziali". Il concetto di "passività potenziale", in assenza di definizione specifica da parte dei principi contabili medesimi di cui al D.lgs. n. 118/2011, è una nozione che può certamente ricavarsi dagli standard nazionali e internazionali in tema di contabilità, ed in particolare dallo IAS 37 e dall'OIC 31 (prima OIC n. 19) che costituiscono l'analogo strumento tecnico previsto dalla contabilità economica. Secondo tali principi, la "passività potenziale" è un'obbligazione passiva possibile la cui consistenza deriva da eventi passati e la cui esistenza sarà confermata dal verificarsi o meno di uno o più eventi futuri e incerti, non totalmente controllabili¹. La Sezione ritiene che nel caso dei residui attivi

¹ L'obbligazione deve riferirsi a situazioni già esistenti alla data di bilancio, ma caratterizzate da uno stato d'incertezza il cui esito dipende dal verificarsi o meno di uno o più eventi in futuro; tale stato di incertezza è espresso algebricamente dal c.d. coefficiente di rischio, che deve essere stimato dal soggetto che redige il bilancio in base alle situazioni concrete e quindi motivato. Sulla base di tale

vantati dalla Regione verso Cosenza – come si diceva, da tempo contestati dal Comune – prima che un rischio di mancata escussione del credito emerga un rischio di declaratoria di insussistenza dello stesso; poichè il credito in esame, già al 31.12.2018, configurava, nei termini che si è detto, una “passività potenziale” (passività che si è poi trasformata, nel 2019, in un effettivo “rischio legale”), nel consuntivo 2018 l’Amministrazione era tenuta ad effettuare un opportuno accantonamento a Fondo Rischi, mitigando così in parte la possibile declaratoria di insussistenza del credito. La Sezione prende atto che la Regione stessa ha condiviso la necessità di accantonare a Fondo Rischi una quota dell’importo dei residui attivi vs il Comune di Cosenza (cfr. nota n. 340506/2019).

C. Residui attivi vs Catanzaro (€ 19.051.140,81).

Il credito della Regione per fornitura idropotabile verso tale Ente ammonta a € 19.051.140,81, come confermato dal soggetto debitore (cfr. nota del Comune di Catanzaro prot. n. 43922/2019). Nei prospetti allegati alla nota di cui sopra viene riportato testualmente che *“con Delibera della G.C. n. 98 del 17.03.2017 è stato approvato un piano di rateizzazione per il debito di fornitura idropotabile per il periodo 1981-2004 per un importo pari ad € 19.051.140,81. La convenzione, firmata in data 27.04.2017, prevedeva la rateizzazione del pagamento in 20 annualità ed una rata pari ad € 952.557,04 a partire dal 2017 fino al 2036. Nella contabilità dell’ente risultava impegnata negli anni 2001/2004 la somma complessiva di € 18.624.831,12. Relativamente alla quota mancante pari ad € 426.309,69 l’Ente assumeva l’impegno di finanziare una quota di € 21.315,49 per 20 annualità. A consuntivo 2017 l’importo di € 15.831.106,47 è stato stralciato dal bilancio ed accantonato in avanzo vincolato e sarà svincolato annualmente a partire dal 2020 per il finanziamento di parte della rate. Sempre a consuntivo 2017 la somma di € 1.862.483,10 è stata mantenuta a residuo l’importo di € 931.241,55 per il pagamento della 1° rata mentre la differenza è stata reimputata negli anni 2018/2019 per un importo di € 931.241,55 ciascuno per il pagamento della 2° e 3° rata. Pertanto il debito residuo al 31.12.2018 è pari ad € 18.098.583,77”*. Da quanto sin qui esposto, emerge che l’importo di €. 15.831.106,47 non è più presente nelle scritture contabili del Comune di Catanzaro quale residuo passivo (impegnato), atteso che nell’esercizio 2017 il predetto residuo è stato

valutazione, moltiplicando il coefficiente con l’ammontare della passività potenziale (il cui ammontare emerge come determinato) si determina l’accantonamento.

dichiarato economia di bilancio e fatto confluire nell'avanzo vincolato del risultato di amministrazione.

In proposito, la Sezione osserva tuttavia che nel bilancio del Comune gli impegni verso la Regione erano presenti fino al 31.12.2017. Per l'esercizio 2018, in ogni caso, il Comune ha vincolato la somma dovuta all'Amministrazione regionale. Fermo restando che ci si riserva di invitare l'ente locale a riassumere gli impegni di spesa eliminati, si ritiene che per la Regione non corra l'obbligo di adottare alcuna cautela contabile atta a mitigare i rischi di mancata riscossione del credito in parola.

Per il futuro, considerato che appare plausibile che anche altri Comuni calabresi, non riportino, tra le proprie scritture contabili, i debiti verso la Regione relativi all'approvvigionamento idrico del periodo 1981-2004 (tutti relativi al capitolo di entrata E0360110500), appare necessario che la Regione stessa si attivi per verificare, presso tutti i Comuni debitori, la sussistenza del relativo impegno contabile; in mancanza sarà tenuta a garantire l'equilibrio di bilancio mediante apposito accantonamento a FCDE.

In ogni caso, la Sezione si riserva di completare l'attività avviata ed effettuare ulteriori approfondimenti istruttori in merito anche alle posizioni creditizie vantate dalla Regione verso gli altri enti locali della Calabria, onde verificare, anche sotto tale profilo, la congruità degli accantonamenti a FCDE.

II. CRITICITÀ NON OSTATIVE ALLA PARIFICAZIONE DELLE RESTANTI PARTI DEL RENDICONTO REGIONALE.

È noto che la Corte costituzionale, con sentenza n. 39/2014, ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 1, comma 7, d.l. 174/2012, che faceva discendere dal controllo svolto dalla Corte dei conti sui rendiconti regionali effetti inibitori quali la preclusione dei programmi di spesa.

Peraltro, pur dopo la citata pronuncia del Giudice delle Leggi, la Corte dei conti ha mantenuto un controllo di legalità finanziaria sui rendiconti regionali (art. 1, comma 3 e 4, d.l. 174/2012); inoltre, come già evidenziato, la relazione annessa al giudizio di parificazione contiene *“osservazioni in merito alla legittimità e alla regolarità*

della gestione e propone le misure di correzione e gli interventi di riforma che ritiene necessari al fine, in particolare, di assicurare l'equilibrio del bilancio e di migliorare l'efficacia e l'efficienza della spesa" (art. 1, comma 5, d.l. 174/2012).

Ciò posto, nel fare integrale rinvio ai contenuti della predetta relazione e alle misure correttive in essa suggerite, la Sezione in questa sede evidenzia sinteticamente la presenza di alcune criticità gestionali sulle quale è opportuno che la Regione adotti iniziative tese ad assicurare maggiore efficienza:

a) **fondo cassa al 31.12.2018 - presenza di ingenti pignoramenti.** A seguito di precise richieste istruttorie, rivolte dalla Sezione al Tesoriere regionale, è emersa la significativa presenza di pignoramenti gravanti sul fondo cassa della Regione al 31.12.2018. Su una consistenza di € 428.277.097,29, la "quota vincolata" per pignoramenti è pari a € 111.220.277,68; alcuni vincoli gravano sulla cassa regionale fin dal 1999. È necessario, quindi, che vengano avviate efficaci iniziative onde provvedere alla eliminazione dei vincoli sulle somme pignorate in esercizi lontani nel tempo e/o di quelle recenti non oggetto di opposizione;

b) **Fondo rischi - accurata "mappatura" del contenzioso.** Dall'analisi svolta è emerso che non tutto il contenzioso risulta accuratamente tracciato, soprattutto se affidato a legali esterni; emerge, inoltre, che il "rischio contenzioso" è stato fronteggiato, di regola, attraverso l'utilizzo di altri capitoli di spesa/accantonamenti presenti in bilancio. Onde evitare di effettuare accantonamenti a "fondo rischi" non congrui (sia nel senso di una loro sovrastima, sia nel senso di una loro sottostima) si invita l'Amministrazione ad effettuare un attento riesame del proprio contenzioso.

Infine, si fa integrale rinvio alla allegata relazione al giudizio di parificazione, che costituisce parte integrante della presente decisione, per l'illustrazione più approfondita delle problematiche citate nonché per la individuazione di ulteriori criticità, su cui l'Amministrazione è invitata ad adottare ogni conseguenziale misura correttiva.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria

PARIFICA

il Rendiconto Generale della Regione Calabria per l'esercizio 2018, approvato con delibera di Giunta Regionale n. 218 del 28 maggio 2019, nelle sue componenti del conto del bilancio e del conto del patrimonio

AD ECCEZIONE

a) dei residui attivi, iscritti in bilancio sul capitolo di entrata E0360110500 per l'importo di € 14.997.652,18, relativo al credito per la fornitura del servizio idropotabile nei confronti del Comune di Reggio Calabria, oggetto di dichiarazione di insussistenza al 31.12.2018 in seguito ad accordo intercorso fra l'Amministrazione e il predetto Comune;

b) della parte accantonata del risultato di amministrazione al 31.12.2018, di cui al prospetto dimostrativo "*Allegato a) - Risultato di amministrazione*":

- con riferimento al FCDE, nella parte in cui, nel computo dello stesso, non si è tenuto conto di residui attivi per € 64.974.388,27 (ubicati nel capitolo di entrata E0360110500) non riscossi e non presenti quale correlato impegno, al 31.12.2018, nelle scritture contabili del Comune di Reggio Calabria (ente debitore);
- con riferimento al Fondo Rischi, nella misura in cui non risulta valorizzata la passività potenziale connessa al credito per fornitura idropotabile nei confronti del Comune di Cosenza (pari a € 19.575.340,01), nei termini indicati in parte motiva;

c) del risultato di amministrazione al 31.12.2018, che risulta sovrastimato per € 14.997.652,18 (pari alla somma che, come esposto in parte motiva, la Regione ha ritenuto non dovuta dal Comune di Reggio Calabria per fornitura idropotabile);

d) del "totale parte disponibile" - rigo E dello "*Allegato a) - Risultato di amministrazione*" nella misura in cui risulta sovrastimato, a causa della insufficiente valorizzazione del Fondo crediti dubbia esigibilità e del Fondo Rischi, nei termini indicati in motivazione.

APPROVA

l'allegata relazione, resa ai sensi dell'art. 41 del testo unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, di cui al regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e dell'art. 1, comma 5, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

INVITA

L'Amministrazione Regionale ad adottare le misure correttive indicate nella relazione allegata alla presente decisione, onde porre rimedio alle criticità evidenziate;

ORDINA

che i conti, muniti del visto della Corte, siano restituiti al Presidente della Regione Calabria per la successiva presentazione al Consiglio regionale;

DISPONE

che la presente decisione e l'unita relazione siano trasmesse al Presidente del Consiglio regionale ed al Presidente della Regione Calabria;

MANDA

alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deciso in Catanzaro, nella camera di consiglio del 23 ottobre 2019.

Il Relatore

F.to Stefania Anna DORIGO

Il Presidente

F.to Vincenzo LO PRESTI

Depositata in Segreteria il 6 novembre 2019

Il Direttore della Segreteria

per Dott.ssa Elena Russo

F.to Dr. Giuseppe Pellegrino