

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T89



DOC. INTERNO N.48405003 del 02/07/2015

MODULARIO
C.C. 3

MOD. 2



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**PRSP n. 177/2015**

composta dai seguenti magistrati:

Pres. di Sezione **Ciro Valentino****Presidente**Cons. **Silvano Di Salvo**Cons. **Tommaso Viciglione**I Ref. **Rossella Bocci**I Ref. **Innocenza Zaffina****Relatore**Ref. **Francesco Sucameli****a seguito della camera di consiglio del 1° luglio 2015 ha adottato la seguente deliberazione.**

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con r.d. 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, e successive modificazioni;

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

VISTO il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTO l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

VISTO l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

VISTO il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213;

VISTO il decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64;

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 modificazioni;

VISTA la relazione-questionario dell'organo di revisione del comune di Angri (SA) acquisita al prot. n. 400 di questa Sezione in data 20 gennaio 2014, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, in riferimento al conto consuntivo dell'esercizio 2012;

VISTI i referti del primo e del secondo semestre 2013 sul sistema dei controlli interni del comune di Angri (SA), acquisiti al prot. n. 3582 e n. 2406 di questa Sezione, rispettivamente, in data 2 ottobre 2013 e in data 7 aprile 2014, ai sensi dell'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000;

VISTA la deliberazione n. 39 del 25 marzo 2015, con la quale questa Sezione regionale di controllo, accertata la sussistenza delle irregolarità contabili e finanziarie illustrate in motivazione, suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari dell'ente, ha invitato l'amministrazione comunale di Angri (SA) ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, ai sensi dell'art. 148 *bis*, comma 3, del TUEL;

VISTA la nota acquisita al prot. di questa Sezione al n. 2990 in data 26 maggio 2015, a firma del Sindaco, del Segretario generale e dei responsabili degli UOC Programmazione e Risorse, Affari generali, Lavori pubblici, Polizia Locale e Gestione del Territorio;

VISTA la nota acquisita al prot. di questa Sezione al n. 3288 in data 12 giugno 2015, a firma del Segretario generale, con cui è stato trasmesso l'ordine del giorno ed il verbale del consiglio comunale del 26 maggio 2015;

VISTA la nota del 10 giugno 2015, acquisita al prot. di questa Sezione al n. 3373 in data 19 giugno 2015, a firma del Segretario generale, con cui sono stati trasmessi ulteriori atti presentati all'approvazione del consiglio comunale del 26 maggio 2015;

VISTA la nota del 23 giugno 2015 del Collegio dei revisori, acquisita al prot. n. 3411 di questa Sezione in pari data;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 52/2015 con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania ha convocato il Collegio, in camera di consiglio, per il giorno 1° luglio 2015 per l'esame delle misure correttive adottate dal Comune di Angri (SA);

UDITO il magistrato istruttore, dott.ssa Innocenza Zaffina,

FATTO E DIRITTO

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha delineato una significativa modalità di verifica in ordine al rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul patto di stabilità interno e alla correttezza della gestione finanziaria degli enti locali, stabilendo una specifica competenza in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti. Dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda,

della Costituzione, con la legge 5 giugno 2003, n. 131, che vede il progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti quali garanti della corretta gestione delle risorse pubbliche nell'interesse dei singoli enti territoriali e della comunità che compone la Repubblica (Corte costituzionale, sentenze n. 29 del 27 gennaio 1995, n. 417 del 9 novembre 2005, e n. 179 del 6 giugno 2007), il legislatore ha ritenuto di rafforzare ulteriormente questo ruolo.

In particolare, l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, ha valorizzato il controllo effettuato dalla Corte dei conti, prescrivendo che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo 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 le necessarie misure correttive nel termine prescritto in apposita pronuncia, la stessa Sezione regionale competente, accertato l'inadempimento, trasmetta gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tali casi, ove sia accertato 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'articolo 244 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 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'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Da ultimo, l'art 3, comma 1 lett. e), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148 *bis*, intitolato "Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali", il quale prevede che *"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"*. Ai fini della verifica in questione, la magistratura contabile deve accertare che *"i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"*. In base all'art. 148 *bis*, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese,*

della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno" gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare e a trasmettere alla Corte, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio". In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria". L'evoluzione del quadro normativo, per come sopra delineato, è stato oggetto di disamina anche da parte della Corte costituzionale che, a proposito del più recente intervento legislativo, ha avuto modo di affermare: "I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari".

Inoltre, "le considerazioni precedentemente svolte circa la finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-bis del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano anche il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013). Dette misure interdittive non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)» (sentenza n. 39 del 2014). In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità.

Fermo restando che questa Corte si è già pronunciata, dichiarando infondato il conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano contro l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale sezione della Corte dei conti (sentenza n. 60 del 2013), il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie. (sentenza n. 39 del 2014)". (Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 26 febbraio 2014).

Alla luce di quanto sopra, la Sezione regionale di controllo per la Campania ha adottato la pronuncia specifica n. 39 del 25 marzo 2015, a seguito della quale il Comune di Angri (SA) era tenuto a valutare le segnalazioni e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento. Va, in proposito, evidenziato che l'esame della Corte dei conti è limitato ai profili di criticità e irregolarità segnalati dai revisori e/o emersi in seguito all'istruttoria e recepiti nella deliberazione, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere in nessun modo considerata quale implicita valutazione positiva.

L'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, ai sensi dell'art. 148 *bis* del TUEL, ha lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità è valutata dalla Sezione nell'ambito del successivo controllo. In ogni caso, le misure 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. Stante la natura del controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, dei contenuti della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo deve essere informato il Consiglio comunale.

Con la deliberazione n. 39 del 25 marzo 2015, questa Sezione regionale di controllo adottava pronuncia specifica, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148 *bis*, comma 3, del TUEL, con riferimento alle irregolarità contabili e finanziarie riscontrate e rimaste confermate anche successivamente alla disamina in contraddittorio con l'ente, al fine di evitare che la loro mancata correzione potesse pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente. La Sezione richiama, altresì, il Comune di Angri all'osservanza delle prescrizioni di legge e dei principi esposti in motivazione, invitando l'amministrazione comunale ad adottare, entro ses-

santa giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Le irregolarità sono state segnalate anche al Consiglio Comunale del Comune di Angri.

Con nota inviata per posta elettronica certificata in data 26 maggio 2015 e acquisita al protocollo di questa Sezione in pari data al n. 2990, l'amministrazione comunale ha comunicato le misure correttive, prospettando la convocazione in pari data del Consiglio comunale per l'approvazione di alcune di tali misure. Successivamente, con nota del 10 giugno 2015 (acquisita al prot. n. 3373 di questa Sezione in data 19 giugno 2015) e con nota n. 17874 dell'11 giugno 2015 (acquisita al prot. n. 3288 di questa Sezione in data 12 giugno 2015) venivano trasmessi l'ordine del giorno, il verbale della seduta del Consiglio comunale del 26 maggio 2015 e ulteriori documenti, da cui emergeva che, nonostante la convocazione, il Consiglio, per sopravvenuta mancanza del numero legale, non aveva adottato alcuna decisione in merito alle proposte di misure correttive presentate all'ordine del giorno.

Infine, è pervenuta una nota a firma del Collegio dei revisori (acquisita al prot. di questa Sezione al n. 3411 in data 23 giugno 2015) in cui si precisa che: *"In relazione ai provvedimenti di cui all' oggetto, inviati in data 25/05/2015 dal Comune di Angri e sottoscritti dal Segretario Generale unitamente ai responsabili UOC interessati e dal Sindaco, e sottoposti al Consiglio Comunale il giorno seguente, l'Organo di Revisione informa la Corte, che non ha avuto la possibilità di verificare quanto esposto nella suddetta comunicazione, in quanto tale missiva è stata sottoposta alla Sua attenzione alla data del 26/05/2015. Appare evidente che Il Collegio dei Revisori non è stato posto, ad oggi, nelle condizioni di ottemperare a quanto disposto dalla Corte dei Conti nella PRSP N.39/2015 quando affermava: "sollecita l'Organo di Revisione a un'attenta vigilanza, secondo le indicazioni previste in motivazione, sulla soluzione delle criticità evidenziate". In ogni caso questo Collegio, non intende disattendere a quanto prescritto dalla Corte, e provvederà nelle adunanze successive, ad una attenta disamina e verifica dei provvedimenti di cui in oggetto, a cui seguirà una ulteriore e dettagliata comunicazione alla Corte sull'attività svolta dal Collegio dei Revisori"*. le

Il contenuto delle predette comunicazioni sarà valutato in questa sede, ai fini della verifica di idoneità delle misure correttive, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL.

TARDIVA APPROVAZIONE RENDICONTO.

In relazione alla tardiva approvazione del rendiconto 2012, ferma restando l'impossibilità di adottare una specifica misura correttiva, l'ente ha così argomentato: *"(...) si segnala che sono in corso procedure di reperimento di nuovo personale da assegnare alla UOC Promozione e Risorse per rafforzare l'organico esistente che è sottodimensionato rispetto al carico di lavoro, alla mole degli adempimenti di leggi e ai procedimenti in essere che l'ufficio deve curare soprattutto per i molteplici adempimenti in materia contabile e finanziaria introdotti dal D.Lgs. n. 118/2011, n. 126/2014 e infine dalla legge n. 190/2014. L'Amministrazione Comunale, in*

ogni caso, si impegna per il futuro a predisporre lo schema di rendiconto nei termini previsti al fine di consentire di rispettare la scadenza di legge".

Prendendo atto delle rassicurazioni circa l'impegno, "per il futuro" dei termini di legge, si osserva che l'ente non ha fornito aggiornamenti circa il rispetto di tali termini per i rendiconti successivi al 2012. Tale riscontro verrà effettuato in sede di controllo sui successivi esercizi finanziari.

EQUILIBRI DI BILANCIO POTENZIALMENTE COMPROMESSI DALLE CRITICITA' DELL'ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO, RISCOSSIONE DEI TRIBUTI, NONCHE' DI RECUPERO DELL'EVASIONE TRIBUTARIA.

Nella citata deliberazione n. 39/2015, veniva evidenziata una differenza di parte corrente nell'esercizio 2012 pari a € 229.071,19, a fronte di una differenza di parte corrente nel 2011 pari a € 4.665.360,80 e nel 2010 pari a € 1.837.036,76. Si chiedeva di far conoscere le ragioni di tale "trend" negativo, atteso che dal prospetto sembrava che lo stesso fosse dovuto all'evoluzione crescente delle spese del titolo I. Inoltre, il prospetto 1.3 Sezione seconda ("Entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo") evidenziava un elevato importo delle entrate da recupero evasione tributaria (pari a € 3.713.868,47) a cui corrispondeva un elevato importo delle spese correnti straordinarie relative alle voci "oneri straordinari della gestione corrente" (pari ad € 2.590.101,79) e "altre-aggio per recupero evasione tributaria" (pari ad € 1.123.766,68). Si rilevava, inoltre, un basso tasso di riscossione dell'evasione tributaria (accertamenti pari € 3.775.035,68 e riscossioni pari a 59.899,01 nel 2012; accertamenti pari a € 6.980.633,00 e riscossioni pari a zero nel 2011; accertamenti pari a € 469.542,82 e riscossioni pari a zero nel 2010). Peraltro, dal prospetto 1.3 Sezione seconda si evinceva che l'ente aveva sostenuto nel 2012 una spesa pari ad € 1.123.766,68 per "aggio per recupero evasione". Dal prospetto 1.7.2 Sezione seconda emergeva, altresì, un basso tasso di riscossione anche per le entrate da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada (accertamenti pari ad € 774.309,26 e riscossioni in conto competenza pari ad € 234.560,98 nel 2010; accertamenti pari ad € 642.068,68 e riscossioni in conto competenza pari ad € 283.920,00 nel 2011).

In proposito, nella risposta fornita dall'ente in sede istruttoria si evidenziava che: *"Lo sfasamento temporale tra la fase di accertamento e quella di riscossione è da ravvisarsi nelle date di notifica degli avvisi di accertamento nonché dai contenziosi in essere. Si tratta di recupero evasione a seguito degli accertamenti operati dalla concessionaria SO.G.E.T. S.p.A. Società di gestione Entrate e Tributi, soggetti a contenzioso. Il Collegio dei Revisori ha formalmente chiesto alla SO.F.E.T S.p.A. la situazione aggiornata del contenzioso. In ordine al motivo degli impegni assunti per aggio di riscossione si richiama la risposta fornita al punto n. 2".*

Anche alla luce delle risposte fornite dall'ente sulla capacità di riscossione delle entrate, non risultavano superati i rilievi, confermandosi il basso tasso di riscossione sia in relazione alle en-

trate derivanti da lotta all'evasione tributaria sia in relazione alle entrate da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada. Dal referto sul sistema dei controlli interni relativo al primo semestre 2013 rassegnato a questa Sezione, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, risultava, inoltre, che l'affidamento dell'attività di riscossione di ICI e TARSU era avvenuto senza il ricorso a una gara (cfr. risposta alla domanda 1.14 del richiamato referto). Né risultava che, in relazione alle quote effettivamente riscosse e a quelle rimaste da riscuotere, fosse stata effettuata una valutazione sull'efficienza della gestione delle entrate (cfr. risposta alla domanda 1.15 del richiamato referto).

In conclusione, le risposte e le controdeduzioni dell'ente, oltre a confermare l'andamento crescente della spesa, mettevano in luce criticità sul fronte degli accertamenti e delle riscossioni delle entrate. Inoltre, si evidenziavano condizioni del contratto con il concessionario dell'attività di recupero evasione ICI e TARSU che apparivano onerose, avuto riguardo all'elevato importo delle spese per aggio (*"aggio del 25% oltre iva, da corrispondersi alla ditta affidataria esclusivamente sulle entrate relative ad avvisi di accertamento dei tributi ICI e TARSU effettivamente riscosse"*). Anche alla luce delle deduzioni dell'ente, in disparte qualsivoglia valutazione circa la congruità e la legittimità delle condizioni contrattuali concordate con il concessionario, in quanto tale disamina spetta, per gli aspetti di competenza, agli organi competenti (Procura contabile e Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania), si rilevava che, dal punto più strettamente amministrativo-contabile, l'affidamento diretto al concessionario delle attività di accertamento e riscossione dei tributi maggiori ICI e TARSU non era in linea con la normativa vigente in materia. In proposito, le giustificazioni prospettate nelle controdeduzioni circa la sussistenza di una clausola contrattuale che consentiva l'affidamento diretto della gestione dei tributi ICI e TARSU al medesimo concessionario che aveva sino ad allora gestito i tributi minori e le precisazioni fornite in corso di adunanza pubblica dal Sindaco circa la possibilità offerta *"dall'art. 10 della legge finanziaria 2001"* di rinegoziare i contratti di concessione in essere, al fine di comprendere nel rapporto di concessione anche le attività di gestione dei tributi maggiori, non apparivano del tutto soddisfacenti. In proposito, si rilevava che, secondo costante orientamento della Corte dei conti e dell'ex AVCP (ora ANAC), qualsiasi affidamento a terzi delle attività di riscossione coattiva e/o volontaria dei tributi locali deve avvenire con procedura ad evidenza pubblica (v. tra le altre, Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 15 del 22 marzo 2011, Sezione regionale di controllo per la Calabria, deliberazione n. 160 del 21 aprile 2010; ex AVCP, ora ANAC, deliberazione del 06.10.2011, n. 86, deliberazione del 21.11.2012, n. 98). La norma, contenuta nella *"legge finanziaria 2001"*, cui sembrava essersi riferito il Sindaco del Comune di Angri in corso di adunanza pubblica rappresentava una eccezionale e temporanea deroga al divieto del rinnovo dei contratti e alle regole dell'evidenza pubblica. L'ente sembrava, infatti, riferirsi all'art. 10, comma 2, della legge n. 448/2001 (*"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria*


2002"), il quale prevedeva che: *"I comuni che abbiano in corso di esecuzione rapporti di concessione del servizio di accertamento e di riscossione dell'imposta comunale sulla pubblicità e dei diritti sulle pubbliche affissioni possono avvalersi, previa rinegoziazione dei contratti in essere, dei titolari dei medesimi rapporti anche per la riscossione di altre entrate comunali e per le relative attività propedeutiche, connesse o complementari"*. La norma era inserita in un articolo rubricato *"Modificazioni all'imposta sulle insegne di esercizio"* e perseguiva l'obiettivo di compensare i concessionari per i minori ricavi derivanti dall'esenzione dall'imposta per le insegne di dimensioni inferiori ai 5 mq. Successivamente, interveniva analoga norma di cui all'art. 1, comma 7-bis, del d.l. 93/2008, convertito con modificazioni dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, la quale prevedeva che: *"I comuni che abbiano in corso di esecuzione rapporti di concessione del servizio di accertamento e riscossione dell'imposta comunale sugli immobili possono rinegoziare i contratti in essere, ai fini dell'accertamento e della riscossione di altre entrate, compatibilmente con la disciplina comunitaria in materia di prestazione di servizi"*. Anche questa norma introduceva una misura temporanea volta alla compensazione dei minori introiti derivanti per i "concessionari" del servizio di riscossione dell'imposta comunale sugli immobili, in seguito all'esenzione prevista per l'abitazione principale. La norma è stata abrogata espressamente dal d.l. 201/2011, così come convertito dalla legge 214/2011, a far data dal 1° gennaio 2012.

Pertanto, la legge 6 agosto 2013, n. 97 (con l'art. 10, comma 2) ha da ultimo previsto che *"Gli affidamenti del servizio di accertamento e riscossione di entrate comunali effettuati ai sensi dell'articolo 10, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448, in essere alla data di entrata in vigore della presente legge, cessano l'ultimo giorno del terzo mese successivo alla data di entrata in vigore della presente legge, ferma restando la data di scadenza dei relativi contratti, laddove anteriore"*, con ciò confermando il carattere derogatorio ed eccezionale della norma di cui al cit. art. 10, comma 2, la quale poteva trovare applicazione soltanto per i contratti *"in corso di esecuzione"* alla data di entrata in vigore della norma medesima.

Pertanto, affinché un soggetto potesse beneficiare della deroga prevista nelle due citate norme, rinegoziando le condizioni contrattuali in essere o ottenendo la concessione per la riscossione di ulteriori tributi, occorre che lo stesso fosse il concessionario per l'accertamento e la riscossione dell'imposta mutata per effetto dell'intervento legislativo cui la norma si riferiva e che i suoi proventi si fossero ridotti per effetto della normativa citata. La possibilità di rinegoziazione valeva, quindi, esclusivamente per i contratti in essere al momento dell'entrata in vigore della norma che modificava in senso peggiorativo le condizioni contrattuali in essere, in considerazione del mutato quadro normativo sui tributi. È opportuno ribadirlo: entrambe le norme (cit. articolo 10, comma 2, della legge 28 dicembre 2001, n. 448; art. 1, comma 7-bis, del d.l. 93/2008), a carattere eccezionale e transitorio, si riferivano ai contratti *"in corso di esecuzione"* e prevedevano deroghe alla disciplina sull'evidenza pubblica per la rinegoziazione

delle condizioni contrattuali a favore dei concessionari della riscossione, la cui operatività poteva risultare compromessa dalla modifica, "ex-lege" di taluni specifici tributi. Pertanto, ravvisandosi l'eccezionalità e la transitorietà di tali norme in deroga alle regole dell'evidenza pubblica e ai principi comunitari in materia di affidamento dei servizi, la loro applicazione non può essere estesa, in via analogica, ad altre fattispecie.

In altri termini, la rinegoziazione, prevista da entrambe le norme citate, era esclusivamente volta a ristorare la perdita eventualmente subita dai concessionari e secondo i limiti ivi previsti (rapporti concessori "in corso di esecuzione") e non poteva costituire un modo surrettizio per effettuare affidamenti di servizi senza evidenza pubblica, ponendosi, in caso contrario, in contrasto con i principi comunitari in materia di affidamento di servizi, esplicitati nell'art. 2 del decreto legislativo 163/2006 (cd. Codice dei contratti).

Orbene, l'esame della documentazione esibita dall'ente poneva in evidenza che al momento dell'entrata in vigore dell'art. 10, comma 2, della legge n. 448/2001, il Comune non aveva ancora stipulato alcun contratto con la Soget spa (il primo contratto rep. n. 1169 è del 12 novembre 2009) e che, alla data di affidamento diretto alla Soget spa dei servizi di costituzione dell'anagrafe edilizia comunale, recupero evasione ed elusione e accertamento e riscossione coattiva dei tributi (contratto rep. 1220 dell'11 aprile 2011), la norma in commento non poteva più considerarsi vigente in ragione della sua palese transitorietà e, in quanto strettamente collegata al ristoro della eventuale perdita subita dal concessionario per i minori ricavi derivanti dall'esenzione dell'imposta per le insegne di dimensioni inferiori ai 5 mq, non poteva trovare applicazione a circa 10 anni di distanza per un rapporto di concessione che non era "in corso di esecuzione" al momento dell'entrata in vigore della medesima norma. Inoltre, la Soget spa non era affidataria della gestione del tributo ICI, al momento dell'affidamento diretto della gestione dei tributi maggiori, e non poteva quindi alla stessa estendersi la deroga di cui all'art. 1, comma 7 bis, del cit. d.l. 93/2008. 

Tutto ciò premesso, si osservava che l'affidamento diretto alla Soget spa dei servizi oggetto del citato contratto (costituzione dell'anagrafe edilizia comunale, recupero evasione ed elusione ed accertamento e riscossione dei tributi ICI e TARSU) sembrava, allo stato degli atti e fermi restando ulteriori profili di competenza di altri organi giurisdizionali, non in linea con quanto previsto dalla normativa dell'Unione europea e dalle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali (cfr. art. 52, comma 5, lettera b) del decreto legislativo 15 dicembre 1997, n. 446, come modificato dall'art. 1, comma 224, legge 24 dicembre 2007, n. 244). Stanti i sopra prospettati profili di illegittimità e le conseguenze che, in termini di responsabilità amministrativo-contabile, potrebbero esserne derivate, si riteneva opportuno inviare la citata deliberazione n. 39/2015 alla Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania.

Nella citata deliberazione n. 39/2015, dal punto di vista strettamente contabile, si evidenziava-

no, altresì, gli effetti riscontrati sugli equilibri di bilancio delle criticità rilevate dal medesimo ente in relazione all'accertamento dei tributi nel triennio 2010-2012, il cui trend negativo aveva comportato il peggioramento degli equilibri di parte corrente nel medesimo periodo. Si prendeva atto delle misure programmate al fine di verificare le attività dell'attuale concessionario della gestione dei tributi, richiamando l'attenzione dell'ente sulle incombenze derivanti dall'attività di discarico delle quote oggetto di comunicazione di inesigibilità, stanti anche le modifiche intervenute in materia in virtù dell'art. 1, commi 682 e seguenti della legge 23 dicembre 2014, n. 190 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)". Rilevante si appalesava, infine, il peso delle entrate e delle spese a carattere eccezionale, soprattutto alla luce delle precisazioni fornite dall'ente circa l'elevato importo delle spese straordinarie, tra cui rientrano, ad avviso del medesimo ente, anche le somme dovute alla Soget spa a titolo di aggio.

In relazione alle predette conclusioni, l'ente ha così argomentato, a proposito delle misure correttive adottate o programmate:

"2.1 I rilievi della Corte evidenziavano:

1) equilibri di parte corrente compromessi;

2) basso tasso di riscossione sia in relazione alle entrate derivanti dalla lotta all'evasione tributaria che per quelle derivanti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada. Anche se la deliberazione PRSPN n. 39/2015 a pag. 8, riferendosi al primo semestre 2013, riporta che la valutazione sull'efficienza della gestione delle entrate non è stata effettuata, in realtà, il referto sul sistema dei controlli interni relativo al secondo semestre 2013 consegnato alla Corte ai sensi dell'art. 148, evidenzia che (cfr. risposta alla domanda 1.15 del richiamato referto) tale valutazione è stata effettuata con esito positivo.

2.2 Riguardo alla onerosità dell'aggio si rinvia a quanto specificato nelle note richiamate n. 27324 del 18.09.2014 e n. 3841 del 09.02.2015. Per quanto attiene al contratto stipulato con la So.G.E.T. S.p.a l'11 aprile 2011 repertorio 1220 è cessato per effetto dell'art. 10 comma 2 della legge 6/08/2013 n. 97 (allegato 1).

2.3 Basso tasso di riscossione delle entrate tributarie.

Il basso tasso di riscossione è dovuto alla crisi economica e alle richieste di rateizzazione in conformità a quanto previsto dal regolamento generale delle entrate.

2.4 Per quanto riguarda il basso tasso di riscossione delle entrate derivanti da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, sembra utile evidenziare come questa amministrazione abbia adottato con tempestività i provvedimenti idonei, consentiti dalla legge, per perseguire i propri crediti sino all'ultimo respiro migliorando, ad oggi, gli incassi di circa il 23%. A tal proposito si rappresenta che: per l'esercizio 2010 l'accertamento di Euro 774.309,26 è dato dai verbali c.d.s accertati nell'anno 2010 e dalle ingiunzioni fiscali emesse in data 19/10/2010 relative ai verbali accertati nell'anno 2006 e non pagati; per l'esercizio 2011 l'ac-

certamento di Euro 642.068,68 è dato dai verbali c.d.s accertati nell'anno 2011 e dalle ingiunzioni fiscali emesse in data 24/11/2011 relative ai verbali accertati nell'anno 2007 e non pagati.

Per entrambe le annualità, le ingiunzioni sono state emesse a ridosso della fine dell'anno e pertanto in un tempo breve per qualificare basso il tasso di riscossione.

2.5 AZIONI INTRAPRESE O DA INTRAPRENDERE

2.5.1 azioni per la riscossione tributaria

Da un punto di vista strettamente contabile si evidenzia che per l'anno 2013 e 2014 gli equilibri di parte corrente sono migliorati come da prospetto che segue:

Anno	Avanzo corrente
2012	€ 229.071,19
2013	€ 2.659.247,64
2014	€ 4.411.521,47

Il miglioramento degli equilibri correnti è dovuto allo stanziamento nei bilanci di previsione 2013-2015 e 2014-2016 del fondo svalutazione crediti, per un importo superiore rispetto alle prescrizioni legislative, che ha determinato una minore capacità di spesa rispetto alle entrate accertate confluendo nell'avanzo di amministrazione vincolato.

Inoltre, in sede di programmazione, di approvazione da parte del Consiglio Comunale dei bilanci di previsione 2013-2015 e 2014-2016, delle successive variazioni di bilancio, sono state scritte solo le componenti positive che ragionevolmente (principio della prudenza) erano disponibili nel periodo considerato. Alle previsioni derivanti da recupero evasione ICI e TARSU sono stati correlati stanziamenti di spesa, attraverso procedimento valutativo, in misura tale da evitare di finanziare impieghi di spesa, obbligazioni passive scadute ed esigibili con entrate non disponibili. Nei prospetti viene dettagliata la situazione (previsione definitiva, accertamenti, incassi) per l'anno 2013 e 2014.

DINAMICA ENTRATE RECUPERO EVASIONE ESERCIZIO 2013 ENTRATE

PROVENTI RECUPERO EVASIONE	PREVISIONE DEFINITIVE	ACCERTAMENTI	INCASSI
ICI	2.343.369,00	1.366.18443	465.327,14
TARSU	4.414.955,00	2.629.163,34	-
TOTALE	6.758.324,00	3.995.347,47	465.327,14
SPESE FINANZIATE DA RECUPERO EVASIONE	PREVISIONE DEFINITIVE	IMPEGNI/ACCANT.	PAGAMENTI

AGGIO + IVA	2.061.288,82	1.218.580,97	140.724,00
PROVENTI AL NETTO AGGIO	4.697.035,18	2.776.766,50	324.603,14
FINANZIANO:			
FONDO SVALUTAZIONE CREDITI	4.217.599,23	*2.776.766,5	0,00
ONERI STRAORDINARI	479.435,95	0,00	0,00

*vedi siquel 2013

DINAMICA ENTRATE RECUPERO EVASIONE ESERCIZIO 2014 ENTRATE

PROVENTI RECUPERO EVASIONE	PREVISIONE DEFINITIVE	ACCERTAMENTI	INCASSI
IC1	2.077.630,76	1.230.601,46	383.572,15
TARSU	4.545.105,95	3.358.691,04	590.389,59
TOTALE	6.622.736,71	4.589.292,50	973.961,74
QUOTE DI SPESE FINANZIATE DA RECUPERO EVASIONE	PREVISIONE DEFINITIVE	IMPEGNI/ACCANT.	PAGAMENTI
AGGIO + IVA	2.019.934,70	1.399.734,21	297.058,33
PROVENTI AL NETTO AGGIO	4.602.802,01	3.189.558,30	676.903,41
FINANZIANO:			
FONDO SVALUTAZIONE CREDITI	1.920.911,55	1.330.045,81	0
FONDO RIENTRO UTILIZZO SOMME			
A DEST. VINCOLATA	1.500.000,00	1.042.985,56	
ESTINZIONE MUTUI	344.696,14	164.471,65	0
QUOTA DEBITI FUORI BILANCIO E SPESE UNA TANTUM FINANZIATE DA REC.EVAS.	837.194,32	652.055,27	652.055,27

le

L'ente anche in sede di accertamento ha applicato il principio di prudenza, accertando solo le entrate che ragionevolmente erano disponibili nel periodo considerato.

Riguardo al rilievo circa il tasso di riscossione delle entrate derivanti da lotta all'evasione tributaria i prospetti aggiornati (allegati 2 e 3), a seguito del riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi avvenuto con determine n. 593 del 30 aprile 2015 e 613 del 4 maggio 2015 (allegato 4 e 5) subordinati all'approvazione da parte del Consiglio Comunale, degli incassi al 30

aprile 2015 riguardanti gli accertamenti da recupero evasione affidati alla società SOGET s.p.a. (TARSU e ICI) nonché i pagamenti al 30 aprile del relativo aggio di riscossione (allegato 6). Dal monitoraggio dell'attività svolta dal concessionario nota prot.n.8606 del 19/05/2015 (allegato 7) aggiornata al 30 aprile 2015 risulta che sul totale di n. 23070 accertamenti ici e tarsu prodotti e postalizzati alla data del 31/12/2013 per l'importo di € 45.806.977,00 sono stati annullati per € 3.036.077,00, sono in contenzioso per € 12.158.735,00, pagati per € 3.120.168,97 rateizzati per € 4.821.994,12. Rispetto allo stato di avanzamento lavori alla data del 6 febbraio 2015 (allegato n.17 alla nota prot.3841 del 9/02/2015 di risposta all'ordinanza presidenziale n.6/2015) si evidenzia che l'attività coattiva svolta a seguito della definizione degli avvisi di accertamento ha determinato l'incremento delle ingiunzioni da 16.765.234,33 (pagati € 617.551,00) ad € 18.813.431,56 (pagati 803.110,28).

Gli importi riportati tra i residui attivi, pertanto si riferiscono ad obbligazioni giuridicamente perfezionate ed esigibili ai sensi del nuovo principio della competenza finanziaria potenziata.

Tra le azioni che si intendono intraprendere per migliorare il tasso di riscossione delle entrate tributarie rientra anche la previsione della riorganizzazione e potenziamento della dotazione organica della UOS Tributi per una gestione "in house" delle entrate comunali in considerazione della scadenza del contratto SOGET avvenuta il 31.12.2013.

2.5.2 azioni per la riscossione delle entrate derivanti da sanzioni per violazione del codice della strada.

Per far fronte al basso tasso di riscossione delle entrate derivanti da sanzioni per violazione del codice della strada si segnala che al fine di recuperare le somme esigibili e non rimosse, nell'anno 2012 il responsabile della Polizia Locale si è attivato ai fini dell'adozione della convenzione con PACI per poter procedere alla iscrizione dei fermi amministrativi, quale ultimo atto per perseguire il credito vantato dell'ente. Convenzione, prot. n. DSD/0012742/12 del 07.12.12 è operante dal 01/01/13 (allegati 8 e 9). Tale procedura è applicabile a tutte le ingiunzioni emesse a partire dall'anno 2009 e riferite alle posizioni debitorie accertate nell'anno 2005 (verbali CdS non pagati), 2010 per il 2007, 2011 per il 2008, 2012 per il 2009, 2013 per il 2010, 2014 per gli anni 2011 e 2012. Grazie all'azione intrapresa è stato possibile incassare, per le ingiunzioni emesse nell'anno 2010, al 30/04/2015, € 206.565,29 di cui € 51.493,76 derivante da procedure di fermo, per le ingiunzioni emesse nell'anno 2011 al 30/04/2015 € 133.111,81 di cui € 28.856,32 derivante da procedure di fermo (allegato 10). Ad oggi le posizioni debitorie aperte sono gravate dalla procedura di esecuzione forzata, pertanto nessuna posizione è stata lasciata senza l'attivazione della prescritta procedura.

Non ultimo, nell'anno 2014, al fine di anticipare l'entrata delle somme esigibili ma non ancora rimosse, riferite ai verbali del CdS non pagati, questo comando si è prefissato l'obiettivo di anticipare i tempi per l'emissione delle ingiunzioni riferite all'anno 2011, avvalendosi della disponibilità e dell'impegno del proprio personale fuori dall'orario di servizio. L'obiettivo è stato rag-

giunto con l'emissione delle ingiunzioni fiscali e incassando ad oggi una somma pari ad € 36.131,90.

Si rappresenta altresì che con nota nr. 10268/15 del 08.04.2015 si richiedeva al Responsabile UOC Programmazione e Risorse: di svalutare i residui attivi di competenza anno 1997 al 2009 del 95% dell'importo residuo disponibile alla data del 31.12.2014, in quanto crediti di dubbia esigibilità; di svalutare del 50% i residui attivi anni di competenza 2010 al 2014 in quanto nonostante che il credito venga perseguito in modo coattivo fino all'applicazione del fermo amministrativo e/o del pignoramento presso terzi, analizzato il trend di incassi si è registrato una flessione di circa il 50%. Tale richiesta è stata tradotta nella determinazione del riaccertamento dei residui del Responsabile UOC Programmazione e Risorse".

Nonostante le risposte fornite dall'ente, **permangono le contestazioni circa le criticità evidenziate a proposito dell'accertamento e della riscossione delle entrate da evasione tributaria, ivi comprese le irregolarità riscontrate in relazione all'affidamento a un concessionario in assenza di gara d'appalto.** Il contratto stipulato con la SOGET sarebbe peraltro scaduto, a quanto affermato dall'ente e, tuttavia, a quanto evincibile dalla risposta, non sarebbe ancora stata effettuata una diversa organizzazione delle attività di accertamento e riscossione. Si ritiene pertanto di ribadire quanto evidenziato nella deliberazione n. 39/2015, da intendersi qui integralmente richiamata.

Stanti i possibili profili di interesse e di competenza, si ritiene necessaria la trasmissione della presente deliberazione alla competente Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti.

Non è tuttora chiaro lo stato di attuazione delle misure volte a verificare le attività del concessionario, soprattutto con riferimento all'attività di discarico delle quote oggetto di comunicazione di inesigibilità, stanti anche le modifiche intervenute in materia in virtù dell'art. 1, commi 682 e seguenti della legge 23 dicembre 2014, n. 190 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge di stabilità 2015)".

Quanto all'analisi degli equilibri di bilancio, l'ente ha assicurato che le attività di accertamento delle entrate da evasione tributaria non avrebbero comunque compromesso gli equilibri grazie, innanzitutto, alla previsione di un congruo fondo di svalutazione crediti e tenuto conto del fatto che *"Alle previsioni derivanti da recupero evasione icip e tarsu sono state correlati stanziamenti di spesa, attraverso procedimento valutativo, in misura tale da evitare di finanziare impieghi di spesa, obbligazioni passive scadute ed esigibili con entrate non disponibili"*.

Tuttavia, l'analisi dei prospetti esibiti dall'ente pone in evidenza anche per gli esercizi 2013 e 2014 una bassa capacità di incasso delle entrate per evasione tributaria nell'esercizio di riferimento, sia a fronte delle previsioni sia a fronte degli accertamenti. In particolare, permane lo sfasamento temporale, pure evidenziato dall'ente, tra la fase di accertamento e quella di riscossione, dovuto anche ad un elevato tasso di contenzioso che caratterizzerebbe la lotta

all'evasione. Tra le spese finanziate con tali entrate rilevano le spese per IVA e aggio (nel 2013, € 1.218.580,97 su un totale di accertamenti pari a € 3.995.347,47; nel 2014, € 1.399.734,21 su un totale di accertamenti pari a € 4.589.292,50). Gli incassi sono pari a € 465.327,14, nel 2013, interamente iscrivibili all'evasione IMU; nel 2014 sono pari a € 973.961,74. Non è chiaro, peraltro, se gli incassi si riferiscano alle entrate accertate per competenza o ai residui.


Nel 2014, sono stati finanziati con entrate derivanti da lotta all'evasione anche debiti fuori bilancio (per € 652.055,27): in proposito, allo stato degli atti, non possono essere effettuate valutazioni circa l'idoneità della copertura finanziaria, su cui ci si riserva di effettuare uno specifico approfondimento. Sempre nel 2014 si prevedeva anche la copertura con tali entrate del fondo svalutazione crediti e del "fondo rientro delle entrate a destinazione vincolata". Va, in proposito, evidenziata l'incertezza di quest'ultima voce che prospetterebbe da parte dall'ente la ricostituzione delle entrate a destinazione vincolata utilizzate per cassa prevalentemente mediante le entrate da evasione vincolata, secondo una discutibile interpretazione dell'art. 195 del TUEL che prescrive, invece: *"Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti"*. Anche su tale aspetto ci si riserva di effettuare uno specifico approfondimento nell'ambito dei successivi controlli.

Ciò posto, in assenza di specifici aggiornamenti circa il trend della spesa, si ritiene di evidenziare che dovrà assicurarsi, nel contempo, un trend positivo e costante delle entrate ordinarie, sia sul fronte dell'accertamento sia sul fronte della riscossione, in ciò rinvenendosi (unitamente alla flessione della spesa), il permanere di equilibri stabili e duraturi. L'ente ha assicurato che la costituzione di un fondo svalutazione crediti di elevato ammontare ha, di fatto, ridotto la capacità di spesa e che le entrate accertate per evasione tributaria non sono comunque destinate a "obbligazioni passive scadute ed esigibili". Tuttavia, nelle more dell'entrata a regime del nuovo sistema contabile che, mediante la costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità, consente di tenere sotto controllo il rischio derivante dalla bassa riscossione di talune entrate, il principio di unità del bilancio fa sì che un elevato accertamento di entrate di difficile esigibilità nell'esercizio di riferimento (2012, 2013 e 2014), cui non sia nel contempo correlata un'azione sul fronte della riscossione nel medesimo esercizio, possa, potenzialmente, finanziare spese esigibili nell'esercizio e pregiudicare, anche in futuro, gli equilibri dell'ente. Pertanto, pur apprezzandosi la previsione di misure prudenziali, quali la costituzione di un fondo di svalutazione crediti di elevato importo per gli esercizi 2012 e 2013, si richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di valutare con attenzione il tasso di riscossione delle predette entrate anche in tali esercizi, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, secondo quanto previsto dall'allegato n. 4/2 al decreto legislativo n. 118/2011 come modificato da successivi decreti ministeriali. Va, in proposito, evidenziato che l'assenza di un adeguato monitoraggio da parte

dell'ente di tali entrate e il non congruo accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità potrebbero riportare l'ente alla crisi di liquidità già riscontrata nell'ambito del controllo effettuato sul rendiconto 2012.

Pertanto, l'Organo di revisione è tenuto, nell'ambito dei propri controlli, a effettuare specifiche verifiche sul tasso di riscossione delle entrate derivanti da evasione tributaria e su tutte le altre entrate di difficile esigibilità. Dell'esito di tali verifiche si dovrà tenere conto nell'ambito degli obblighi informativi cui l'Organo di revisione è tenuto nei confronti di questa Sezione regionale di controllo. Analoga attenzione andrà prestata dall'ente nell'ambito del referto sul sistema dei controlli interni, fermi restando gli obblighi di segnalazione cui è tenuto il responsabile del servizio finanziario, ai sensi dell'art. 153 del TUEL.

RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE, FONDO DI SVALUTAZIONE CREDITI, GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI E PASSIVI.

Nella cit. deliberazione n. 39/2015, in relazione al risultato di amministrazione, si confermava quanto emerso in corso di istruttoria circa l'attendibilità dell'avanzo, fortemente condizionata dall'elevato ammontare dei residui attivi vetusti, come peraltro comprovato dalla circostanza che lo stesso ente ha provveduto a vincolarlo prudenzialmente per l'intero ammontare. In particolare, venivano confermate le criticità evidenziate circa l'attendibilità del risultato di amministrazione (pari a € 14.770.357,83), a fronte di un elevato importo dei residui attivi vetusti (€ 5.458.984,98, quelli ante 2008), il cui riaccertamento, almeno per quanto riguarda l'esercizio 2012 e per stessa ammissione dell'ente, non è consistito in una *"approfondita e aggiornata ricognizione"*, tanto che l'ente ha ritenuto *"prudente vincolare totalmente l'avanzo disponibile"*. 

Peraltro, sebbene l'amministrazione locale abbia esibito le determine di riaccertamento dei residui attivi, nelle quali, opportunamente, vengono richiamati i principi contabili in materia, l'elenco dei residui oggetto di riaccertamento allegato alle determine, in assenza di specificazioni al riguardo, non consentiva di concludere per il concreto rispetto dei medesimi principi da parte dei responsabili dei servizi. In sede di controdeduzioni, l'ente aveva, altresì, precisato di avere *"svolto agli inizi dell'anno 2014 classificazione ed imputazione dei crediti in bilancio. Con le determine di riaccertamento n. 519 del 24/04/2014 e n. 714 del 05/06/2014 allegate al rendiconto 2013, sono stati eliminati residui attivi per un totale di € 11.032.234,85 di cui:*

- *residui attivi provenienti dall'esercizio 2012 e precedenti per un importo di euro 4.484.888,24 perché insussistenti;*
- *residui attivi provenienti da esercizi precedenti il 2012 relativi ai fondi legge 219/81 per un importo di euro 2.842.841,74 in quanto erroneamente collocati contabilmente;*
- *residui attivi provenienti da esercizi precedenti il 2012 per un importo di euro 3.704.504,87 in quanto ritenuti di dubbia esigibilità.*

Di eliminare residui passivi per un totale di euro 6.155.030,26 di cui:

- *residui passivi provenienti dall'esercizio 2012 e precedenti per un importo di euro 3.272.011,54 perché insussistenti e un importo di euro 31.013,31 perché prescritti;*
- *residui provenienti da esercizi precedenti 2012 relativi ai fondi legge 219/81 per un importo di euro 2.852.005,41 perché collegati ad importi di residui attivi cancellati per erronea imputazione giuscontabile.*

Di riportare nel conto del bilancio 2013 residui attivi e passivi finali per il seguente importo:

- *residui attivi euro 25.435.250,99;*
- *residui passivi euro 19.995.809,01".*

Ciò posto, l'attività di riaccertamento effettuata in vista dell'approvazione del rendiconto 2013 ha dimostrato che molti dei residui attivi presenti nel rendiconto 2012 erano insussistenti (€ 4.484.888,24) o di dubbia esigibilità (€ 3.704.504,87).

Pertanto, pur prendendo atto dell'avvio di un'attività di verifica in ordine alla sussistenza e/o cancellazione dei residui, si osservava che non risultava comprovato in atti che le operazioni di riaccertamento dei residui attivi avessero tenuto conto per l'esercizio 2012, effettivamente, oltre che delle ragioni del mantenimento, anche della distinzione tra crediti esigibili, inesigibili e di dubbia esigibilità. Si richiamavano, in proposito, i principi contabili in materia (cit. deliberazione n. 39/2015 da intendersi qui integralmente richiamata). In particolare, non sembrava che fossero state effettuate puntuali operazioni di verifica sia con riferimento alla certificazione della sussistenza delle ragioni del mantenimento dei residui in bilancio, sia con riguardo alle percentuali di riscossione dei residui delle entrate proprie che fossero da ritenere, a titolo prudenziale, di dubbia esigibilità. Si riteneva, pertanto, necessario che l'ente proseguisse e portasse a compimento, nel più breve tempo possibile, le operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi in osservanza dei predetti principi. Si richiamava, altresì, l'Organo di revisione a una puntuale vigilanza sulle predette operazioni, ai sensi dell'art. 239 del TUEL.

Permanevano, inoltre, i rilievi circa la violazione dei parametri di deficitarietà n. 2), 3) e 4) che confermano criticità nella gestione dei residui attivi e passivi. In particolare:

- parametro n. 2) volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con esclusione dell'addizionale Irpef superiori al 42% dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i valori dell'addizionale Irpef;
- parametro 3): ammontare dei residui attivi di cui al titolo I e III superiori al 65% (provenienti dalla gestione dei residui attivi) rapportati agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III;
- parametro 4): volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni della medesima spesa corrente.

Quanto al contestato disallineamento tra residui attivi (€ 11.202.546,28) e passivi (€ 15.278.120,50) di parte capitale, la cui differenza è pari a € 4.075.774,22, l'ente aveva preci-

sato nelle controdeduzioni di avere *"incassato entrate di parte capitale per le quali non ha ancora proceduto alle corrispondenti spese"*. In proposito, si osservava che il ritardo nell'utilizzazione di fondi già riscossi per le spese destinate a investimenti è indice di una gestione non economica che provoca perdita di utilità quanto meno sotto il profilo del minor valore economico della somma e/o del maggior costo dell'intervento. Inoltre, si rilevava come ospitare in bilancio residui attivi del Titolo IV (alienazioni e trasferimenti di parte capitale) e del Titolo V (accensione di prestiti), aventi anzianità anteriore al 2008 (rispettivamente € 4.648.011,29 ed € 2.413.862,28), potesse pregiudicare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'ente.

In particolare, si osservava che, per quanto attiene ai trasferimenti di parte capitale, aventi tale anzianità, è necessario che essi vengano sottoposti ad un'attenta valutazione, prima di confermarne l'iscrizione in bilancio. Infatti, può verificarsi che i crediti vantati per opere pubbliche, nei confronti dello Stato o della Regione, non siano più effettivamente riscuotibili, anche in considerazione del fenomeno della perenzione, istituto che spesso risulta ancora presente nell'ordinamento degli enti finanziatori. Per quanto riguarda i residui attivi del Titolo V, si potrebbe trattare di mutui per il finanziamento di opere non ancora ultimate, oppure di mutui il cui importo si sia rivelato sovrabbondante rispetto alle effettive necessità dell'ente. Tale ultima situazione si rivelerebbe molto discutibile, almeno sotto due diversi profili, e, cioè, ai fini dell'esatta determinazione del risultato di amministrazione, e ai fini di una corretta gestione delle risorse finanziarie. Verrebbero così disattesi l'art. 228, co. 4, del decreto legislativo n. 267/2000, nonché i principi contabili n. 2, punti da 30 a 33, e n. 3, punto 45. le

Infine, per quel che concerne la notevole incidenza del volume dei "residui passivi del Titolo II" (€ 15.278.120,50) rispetto al Totale degli stessi (€ 34.775.957,29), nonché l'elevata incidenza del totale dei "residui passivi del Titolo II", relativi agli esercizi precedenti al 2008 (€ 9.364.279,86), rispetto al medesimo totale (€ 11.341.713,39), si evidenziava che il ritardo nello smaltimento di tali poste passive determinasse, a carico dell'ente, un aggravio degli oneri finanziari che, annualmente, vengono iscritti in bilancio.

Da tutto quanto fin qui evidenziato emergeva chiaramente come tale situazione di criticità, in ordine al grado di realizzazione dei residui attivi ed al grado di smaltimento di quelli passivi, costituisca un indice della difficoltosa gestione finanziaria dell'ente e come essa incidesse, altresì, anche sull'attendibilità del risultato di amministrazione (alla cui determinazione, come è ovvio, concorrono anche gli importi dei residui attivi e passivi, ai sensi dell'art. 186 del decreto legislativo n. 267/2000). Si sarebbero, pertanto prodotti fenomeni di marcata alterazione della corretta attività gestionale dell'ente, cui farebbe, fra l'altro, riscontro una rappresentazione contabile non attendibile.

In proposito, l'ente ha così argomentato in sede di comunicazione delle misure correttive:

"3.2 AZIONI INTRAPRESE O DA INTRAPRENDERE. A seguito dell'invito della Corte (pag. 15 deliberazione citata) di proseguire e portare a compimento, nel più breve tempo possibile, le operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi la U.O.C. Programmazione e Risorse, con la collaborazione di tutti i responsabili dei servizi in prosieguo all'attività svolta in sede di riaccertamento relativo al rendiconto 2013, ha dato impulso e coordinato un'intensa attività di ricognizione dei residui attivi e passivi nel corso della quale tutti i responsabili dei servizi in riferimento ai residui attivi e passivi relativi alle rispettive gestioni e sulla base di elenchi forniti dalla predetta U.O.C. con note n.32242 del 29/10/2014 e n.7085 del 12 marzo 2015 hanno verificato, sotto la vigilanza, il riscontro e il controllo del Collegio dei Revisori, i cui verbali sono agli atti:

- la fondatezza giuridica dei crediti accertati e l'esigibilità degli stessi;
- l'esigibilità dell'obbligazione prevista in occasione dell'accertamento e/o dell'impegno;
- il permanere delle posizione debitorie effettive degli impegni assunti.

L'attività di riaccertamento definita con determine n.593 del 30 aprile 2015 e 613 del 4 maggio 2015 ha consentito di individuare:

- residui attivi di dubbia esigibilità stralciati per un importo di euro 8.994.338,54;
- residui attivi insussistenti per avvenuta legale estinzione del credito o per discarichi o erroneo accertamento per 1.891.476,35;
- residui passivi insussistenti perché non corrispondenti ad un obbligazione giuridica perfezionata o perché trattasi di economie su residui, per un importo di euro 7.133.782,20.
- Dal Rendiconto esercizio finanziario 2014, approvato dalla Giunta, l'ammontare complessivo da riportare dei residui attivi è di € 32.775.186,09, mentre l'ammontare dei residui passivi è di € 29.379.178,56.

Il risultato di amministrazione ammonta ad € 12.156.718,68 di cui:

vincolato per fondo svalutazione crediti per € 6.040.901,29, di cui € 150.000,00 pari a 61,5% dei residui attivi titolo I e III ante 2010, (€ 243.826,46) ed € 5.890.901,29 per svalutazione crediti derivanti da recupero evasione.

3.4 VIOLAZIONE PARAMETRI DI DEFICITARIETA'

La Corte conferma i rilievi circa la violazione dei parametri di deficitarietà n° 2, 3 e 4 che confermano criticità nella gestione dei residui attivi e passivi. In riferimento al parametro n° 2 si segnala che nonostante riporti un andamento crescente, rimanendo al di sopra della soglia prevista come limite (42%) è pur vero che al 31/12/2014 fra i residui di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza 2014, non risultano crediti inesigibili. Di seguito si riporta l'andamento nell'ultimo triennio.

PARAMETRO N°2

Annualità	2012	2013	2014
valore parametro	44,44	46,79	49,05

In riferimento al parametro n°3 si segnala che per l'annualità 2014 risulta definitivamente rispettato il limite del 65%.

PARAMETRO N°3

Annualità	2012	2013	2014
valore parametro	113,23	103,88	61,45

In riferimento al parametro n°4, a seguito del riaccertamento operato, si rileva un netto miglioramento dello stesso.

PARAMETRO N°4

Annualità	2012	2013	2014
valore parametro	84,56	82,07	49,85

3.5 Disallineamento tra i residui attivi e passivi di parte capitale -

Da un'attenta valutazione dei residui attivi di conto capitale titolo IV anteriori all'esercizio 2008 riportati nel conto consuntivo 2012, è stato riscontrato che trattasi di residui, riferiti a trasferimenti dallo Stato per € 2.903.406,22 e trasferimenti dalla Regione per € 915.341,59, ad elevato tasso di esigibilità, mentre per ulteriori trasferimenti dalla Regione per € 623.533,11 sono stati stralciati nell'anno 2014 sia dai residui attivi che passivi.

Già nell'anno 2013 il disallineamento tra residui attivi (€ 7.319.389,40) e passivi (€ 9.358.452,66) in conto capitale è migliorato in quanto pari ad € 2.039.063,26, come riportato anche in tabella 1.10.9 del questionario siquei anno 2013.

Il riaccertamento straordinario dei residui relativi ad operi finanziate con mutui C.DD.PP. ha evidenziato residui per i quali l'Ente si attiverà per la devoluzione o riduzione degli stessi".

Alla luce della comunicazione delle misure correttive, si prende atto degli aggiornamenti su un'attività di riaccertamento dei residui attivi e passivi effettuata in vista dell'approvazione del rendiconto 2014, che avrebbe comunque confermato i dubbi prospettati da questa Sezione regionale di controllo circa l'attendibilità del risultato di amministrazione per gli esercizi 2012 e 2013, stante l'elevato peso dei residui attivi vetusti caratterizzati da bassa movimentazione. La consistenza e l'attendibilità del risultato di amministrazione andranno valutate, più compiutamente, all'esito dell'attività di riaccertamento dei residui già prospettata dall'ente e propedeutica all'approvazione del rendiconto 2014.

Quanto alle criticità evidenziate circa il riaccertamento dei residui attivi, con violazione dei parametri 2) e 3) di deficitarietà, si prende atto che nel 2014 non risulterebbe più superato il parametro 3). Ci si riserva di effettuare una specifica verifica con riferimento al persistente superamento dei parametri 2) e 4) che pongono comunque in evidenza la persistente difficoltà nello smaltimento dei residui attivi e passivi.

Si ribadisce, inoltre, quanto evidenziato nella più volte richiamata deliberazione n. 39/2015, laddove si era prospettato il rischio per gli equilibri di un risultato di amministrazione non del

tutto attendibile, qualora all'attività di accertamento non fosse conseguita una più incisiva attività di riscossione, attesi l'elevata incidenza dei residui attivi vetusti e il basso tasso di riscossione delle entrate correnti. I potenziali effetti di un basso tasso di riscossione, in sede di programmazione annuale e pluriennale, saranno viepiù evidenti, come già sopra prospettato, anche tenuto conto dell'entrata in vigore del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante "Disposizioni 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", per come modificato dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 ("Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015").

Si resta, nondimeno, in attesa del parere dell'Organo di revisione sul rendiconto 2014 in cui verrà riportata la situazione aggiornata al 31/12/2014, rinviando ogni valutazione circa l'efficacia delle misure adottate in esito ai predetti controlli.

FLUSSI DI CASSA, GESTIONE DELLA TESORERIA, UTILIZZO DI ENTRATE A DESTINAZIONE VINCOLATA.

La cit. deliberazione n. 39/2015 poneva in evidenza una grave situazione d'insolvenza, così come evincibile dalla quantificazione dei crediti liquidi ed esigibili di parte corrente al 31/12/2012 vantati da terzi, pari ad € 7.002.786,48, cui l'ente ha fatto, in parte, fronte mediante l'anticipazione di cui all'art. 1 del d.l. n. 35/2013 convertito dalla legge n. 64/2013, per l'importo di € 4.376.810,02. Veniva, altresì, evidenziata una differenza di parte corrente dei flussi di cassa in conto competenza pari a € 1.760.158,91 e una differenza in conto residui pari a - € 1.837.682,07, per un totale di differenza di parte corrente negativa pari a - € 77.523,16, nonché una differenza di parte capitale in conto residui pari a - € 964.269,20.

La grave crisi di liquidità era confermata anche dal collegio dei revisori che: *"(...) riscontra, ancora, il mancato totale ripiano dei fondi vincolati, in ossequio all'art. 195 comma 3 del TUEL (...)".* Inoltre, dal referto sul sistema dei controlli interni (cfr. risposta domanda 1.18) si evinceva che *"la velocità di riscossione delle entrate è assai più lenta della velocità dei pagamenti per cui si registra uno scostamento temporale tra incassi e pagamenti che viene ripianato con utilizzo fondi propri dell'ente a specifica destinazione, utilizzo che sorregge gli equilibri di cassa"*. In merito al disallineamento del fondo cassa tra il conto del Tesoriere e le risultanze delle scritture contabili, l'ente precisava che lo stesso era *"dovuto alla presenza di pagamenti provvisori in attesa di regolare mandato, si rappresenta che sia la verifica di cassa relativa al IV trimestre 2012, che il Conto del Tesoriere (allegato 25), risulta che l'ammontare dei pagamenti provvisori eseguiti in assenza di mandato è di € 747.955,29. Si conferma che l'importo di € 7.229.856,74 è stato riportato erroneamente dal Tesoriere"*.

Relativamente alla gestione della tesoreria e, in particolare, ai pagamenti per esecuzione forzata non regolarizzati al 31.12.2012, pur prendendo atto dei chiarimenti forniti circa la prospet-

ta discrasia tra conto del tesoriere e scritture contabili dell'ente, non venivano chiarite le misure adottate al fine di regolarizzare i pagamenti per esecuzione forzata nel corso del 2013, non veniva fornito l'aggiornamento sulle pendenze, né sulle misure adottate al fine di evitare il reiterarsi della criticità.

Quanto all'utilizzo delle entrate a destinazione vincolata non ricostituite a fine esercizio, in sede di controdeduzioni, l'ente aveva esposto la seguente situazione:

"anno 2012: € 2.870.930,90;

anno 2013: € 4.284.273,55;

anno 2014: € 2.756.315,30"

Sempre nelle controdeduzioni, è stato precisato altresì: *"Durante l'esercizio 2012, l'Ente ha utilizzato per cassa i fondi vincolati, derivanti da entrate a specifica destinazione per le quali ha adottato le idonee procedure atte ad evidenziare i vincoli da costituire sul fondo di cassa; si trasmette prospetto riportante il dettaglio di tali vincoli al 31/12/2012 (allegato 19) che costituisce carta di lavoro della verifica di cassa del IV trimestre 2012 eseguita dal collegio dei revisori dei conti il 21 marzo 2013. Si rappresenta inoltre che il questionario SIQUEL rendiconto annualità 2013, prospetto 1.6.2, riporta le dinamiche di utilizzo di tali fondi. Nonostante l'andamento degli incassi sia più lento rispetto a quello dei pagamenti, l'utilizzo di fondi vincolati in ogni caso è avvenuto nel rispetto dei limiti posti dalla normativa, si allegano le delibere di utilizzo dei fondi a destinazione vincolata per l'esercizio 2012 (allegati 20 e 21), Successivamente il d.l. 35/2013 ha consentito agli Enti di sfruttare i fondi vincolati sino al limite del 5/12 delle entrate accertate nel penultimo anno precedente e l'Ente non ne ha usufruito, anzi per l'anno 2015 con atti di Giunta n. 385 e 386 del 16 dicembre 2014 relative all'anticipazione ordinaria di tesoreria ed all'utilizzo di entrate a specifica destinazione ha deliberato, nonostante il limite del 3/12 delle entrate fosse € 6.072.608,14, un importo massimo di € 5.000.000,00 (allegati 22-23). Inoltre, per il ripristino dei fondi vincolati utilizzati per cassa, nel bilancio di previsione 2014 e pluriennale esercizi 2014-2016, approvati con deliberazione di Consiglio comunale n. 74 del 24 luglio 2014, per ciascun esercizio, è stato previsto all'intervento 101103100011 un fondo di € 1.500.000,00 (allegato 24)".*

Nonostante le deduzioni dell'ente, la situazione della cassa e della liquidità appariva di estrema gravità, se si esaminano i dati relativi al rendiconto 2012.

La mancata ricostituzione delle entrate a destinazione specifica, confermata anche negli esercizi 2013 e 2014, si configurava, in particolare, come un indice particolarmente significativo, in quanto prefigurava la sussistenza di squilibri finanziari. Il continuo ricorso a tale strumento rappresenta un comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria e dimostra, di norma, l'esistenza di uno squilibrio strutturale di cassa, l'incapacità dell'ente di riscuotere le proprie entrate e l'inattendibilità del conto del bilancio derivante dalla probabile presenza di residui attivi insussistenti o inesigibili che alterano anche la determinazione del risultato di amministra-

zione.

In sede di comunicazione delle misure correttive, l'ente ha argomentato nei seguenti termini: *"La Corte evidenzia che sulla scorta dell'utilizzo delle entrate a destinazione vincolata e sulla crisi di liquidità che appariva confermata l'incapacità finanziaria dell'ente di fronteggiare una grave crisi di insolvenza, così come evidenziato dalla quantificazione dei crediti liquidi ed esigibili vantati da terzi (euro 7.002.786,48), conferma "che la situazione della cassa e della liquidità appare di estrema gravità in relazione ai dati relativi al rendiconto 2012. Inoltre rileva il disallineamento del fondo cassa tra il conto del Tesoriere e le risultanze delle scritture contabili dovute alla presenza di pagamenti provvisori in attesa di regolare mandato (come si evince sia dalla verifica di cassa relativa al IV trimestre 2012, che dal Conto del Tesoriere), pari a Euro 747.995,79.*

La Corte recepisce che "non sono state chiarite le misure adottate nel corso del 2013, non è stato reso noto l'aggiornamento sulle pendenze, né sono chiare le misure adottate al fine di evitare il reiterarsi della criticità".

4.1 In relazione ai suddetti rilievi l'Ente comunica che il disallineamento sopra riportato è stato eliminato per € 709.742,30. Sono state allegate alla risposta all'ordinanza presidenziale n. 6/2015 le deliberazioni di Consiglio Comunale n. 12 del 6 febbraio 2014 e n. 85 del 29 settembre 2014 di riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze emesse contro il Comune di Angri, relative ai pignoramenti presso terzi, e le determinazioni n. 227 del 3 marzo 2014 e n. 1216 del 3 ottobre 2014 dalle quali si evincevano gli impegni a residuo destinati a copertura dei provvisori in uscita citati, per i quali il tesoriere aveva effettuato pagamenti provvisori nelle annualità 2010-2013. Si trasmettono (allegati n. 11- n.14) copia conforme all'originale dei mandati n. 784 del 07/03/2014 e n. 3214- 3216 del 06/10/2014.

4.2 AZIONI INTRAPRESE O DA INTRAPRENDERE

Dal quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria dell'esercizio 2014, risultano pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31/12/2014 per € 63.746,24 di cui per € 47.335,29 sono già stati assunti impegni riportati nei residui passivi. All'ordine del giorno del consiglio comunale convocato per il 26/05/2015 al punto 10 è inserita la proposta n. 27 del 21/05/2015 di riconoscimento legittimità debiti fuori bilancio, derivanti da sentenze emesse contro il Comune di Angri, per € 7.435,64.

L'Ente con determinazione n. 671/2015 dell'U.O.0 programmazione e risorse ha provveduto a determinare la consistenza fondi vincolati al 31/12/2014 ai sensi del punto 10.6 del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato n. 4/2 al decreto legislativo n.118 del 23/06/2011.

Dal 13 febbraio l'Ente contabilizza nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'art. 180 c. 3 lettera d) secondo le modalità indicate dall'art. 195 c. 1 ultimo periodo del TUEL, integrato dal decreto correttivo del decreto Legislativo n.

118/2011.

Le difficoltà di cassa sono dovute non solo a problematiche della riscossione dei residui attivi ma per quanto riguarda l'anno 2015 anche dei mancati trasferimenti erariali ad oggi ancora non accreditati".

Nel ribadire la grave irregolarità in ordine alla mancata ricostituzione di entrate a destinazione specifica utilizzate per cassa (allo stato ricostituite parzialmente), ci si riserva di effettuare una specifica verifica anche in relazione ai rendiconti 2013 e 2014. Ai fini della ricostituzione delle entrate a destinazione vincolata, da cui dipende anche la realizzazione di eventuali investimenti, si rammenta, nuovamente, all'ente che con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione va ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti.

Non è superfluo, inoltre, ribadire, anche in questa sede, la necessità di agire con decisione sul fronte della riscossione. Deve, infatti, essere assicurata la sostenibilità dei flussi di cassa, non essendo sufficienti misure che agiscano esclusivamente sul fronte degli accertamenti. Pertanto, si invita l'Organo di revisione a vigilare sulla ricostituzione delle entrate a destinazione specifica e sui flussi di cassa e a riferire sugli esiti di tale verifica, almeno con cadenza semestrale (entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre dell'esercizio finanziario), fermi restando gli obblighi informativi ordinariamente imposti per legge e, in particolare, l'obbligo di segnalazione da parte del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'art. 153 del TUEL.

Si ritiene, infine, di richiamare l'attenzione dell'ente sulle criticità già rilevate in relazione alla gestione dei residui e al risultato di amministrazione che, se correlate a una grave crisi di liquidità e a un permanente deficit di cassa, per come emergono dagli atti, evidenziano uno squilibrio finanziario, cui l'ente dovrebbe, auspicabilmente, fare fronte, ove ne ricorrano i presupposti, con provvedimenti che coinvolgano sia le entrate sia le spese, attenendosi al dettato normativo dell'art. 193 del TUEL (Salvaguardia degli equilibri di bilancio).

DEBITI FUORI BILANCIO.

Nella citata deliberazione n. 39/2015, si evidenziava che l'ente aveva provveduto, nel corso del 2012, al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio per € 1.247.692,16, tutti di parte corrente. Dal prospetto riepilogativo del questionario al rendiconto 2012 emergeva, inoltre, che tali debiti erano riconducibili a sentenze esecutive per € 330.827,36, a copertura di disavanzi per € 813.096,65, e ad acquisizione di beni e servizi per € 103.768,15. Si evidenziava, peraltro, che risultava violato il parametro 8), da doversi prendere in considerazione ai fini dell'accertamento della condizione di deficitarietà (previsto dal decreto ministeriale del 18 febbraio 2013 pubblicato sulla G.U. n. 55 del 6 marzo 2013), in quanto la consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio risultava superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti e tale soglia risultava essere stata superata in tutti

gli ultimi tre esercizi finanziari. Dal prospetto 1.10.3 Sezione seconda del questionario risultava, inoltre, un importo pari ad € 139.167,11 per debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31/12/2012. In proposito, il collegio dei revisori evidenziava che: *"al punto 9 (Debiti Fuori Bilancio) il Collegio, come specificato nel Questionario, riscontra una notevole consistenza degli stessi, che tra l'altro nella maggioranza se non totale dei casi sono datati e provenienti da esercizi finanziari pregressi. Sono stati portati a conoscenza di questo Collegio, che ne ha preso atto con rammarico, visto che giacevano da tempo senza alcuna soluzione. Il Collegio, per quanto di competenza, ha provveduto, segnalando che siffatta situazione avrebbe sottratto liquidità all'Ente, e pertanto il ricorso all'utilizzo dei Fondi Vincolati, e che era indice di non prudente precedente programmazione e rammentando per il futuro che i Debiti fuori Bilancio attingono essenzialmente a una casistica di imprevedibilità e straordinarietà"*.

Nella risposta dell'ente, oltre a un elenco dei debiti fuori bilancio, si evidenziava che: *"Si rimanda al punto 2 allegato 2 nel quale sono indicati i debiti per tipologia e le risorse utilizzate a copertura. In merito ai debiti riconducibili a copertura di disavanzi, si chiarisce che le delibere indicate nell'allegato sopra richiamato si riferiscono unicamente all'approvazione dei consuntivi dell'azienda e non il formale ripiano avvenuto con successive delibere. Si trasmettono in allegato, i file contenenti le delibere di riconoscimento debiti fuori bilancio approvate nell'esercizio 2012, precisando che per il pagamento delle stesse, non è stato previsto nessun piano di rateizzazione. Per quanto riguarda l'importo dei debiti indicati come ancora da riconoscere, si rimanda al punto 2 allegato 2. Ad oggi sono stati tutti riconosciuti fatta eccezione di quelli segnati con asterisco. In merito ai debiti fuori bilancio riconosciuti, per copertura disavanzi, si riporta:*

ESERCIZIO 2010				
Delibera	Data	Oggetto	Importo	Finanziamento in Bilancio
		Ripiano perdita di esercizio Consorzio Ortofrutticolo dell'Agro Nocerino Sarnese		
16	28/06/2010		18.949,62	2010
18	28/06/2010	Azienda speciale Angri Eco Servizi	190.396,00	2009
		Totale	209.345,62	

ESERCIZIO 2012				
Delibera	Data	Oggetto	Importo	Finanziamento in Bilancio
35	15/05/2012	Conto consuntivo 31/12/2008 dell'Azienda Speciale Angri Eco Servizi	239.524,00	2011

36	15/05/2012	Conto consuntivo 31/12/2009 dell'Azienda Speciale Angri Eco Servizi	400.079,65	
		di cui	160.476,00	2011
			239.603,65	2012
37	15/05/2012	Conto consuntivo 31/12/2010 dell'Azienda Speciale Eco Servizi	573.493,00	2012

In seguito al deferimento in adunanza pubblica, l'ente ha fatto pervenire copia della deliberazione n. 16 del 28 giugno 2010 e n. 29 del 28 giugno 2010, nelle quali, pur dandosi atto del formale rispetto dell'art. 194 del TUEL in relazione alla sussistenza dei requisiti per il ripiano dei disavanzi del Consorzio Ortofrutticolo dell'Agro Nocerino e dell'Azienda Speciale Angri Eco Servizi, non è stato possibile in concreto evincere la sussistenza delle condizioni previste dalla norma (*"b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni, nei limiti degli obblighi derivanti da statuto, convenzione o atti costitutivi, purché sia stato rispettato l'obbligo di pareggio del bilancio di cui all'articolo 114 ed il disavanzo derivi da fatti di gestione"*).

Peraltro, nel parere allegato alla delibera n. 16 del 28 giugno 2010 relativa al Consorzio Ortofrutticolo dell'Agro Nocerino, l'Organo di revisione invitava l'ente a *"un'attenta valutazione al fine di mantenere la partecipazione in detto consorzio; ad attivare tutte le procedure previste dal codice civile al fine di tutelarsi in merito a quanto discusso e verbalizzato nella seduta assembleare del 04/12/2009"*.

Eguale, sempre l'Organo di revisione, nel parere allegato alla delibera n. 18 del 28 giugno 2010, invitava l'ente ad *"adottare provvedimenti urgenti atti a normalizzare la gestione finanziaria dell'Azienda speciale Angri Eco Servizi onde evitare un ulteriore aggravio della situazione così come già evidenziato nelle precedenti relazioni dell'Organo di controllo dell'Ente e ultimamente puntualizzate nella relazione redatta a seguito della verifica straordinaria eseguita presso l'azienda speciale"*.

Quanto alle altre tipologie di debiti fuori bilancio, l'esame delle delibere di riconoscimento, allegata alla risposta alla nota istruttoria, evidenziava che tali passività erano riconducibili alle categorie di cui all'art. 194, lett a) ed e), TUEL. La risposta e i pareri resi dal collegio dei revisori evidenziavano diverse criticità: innanzitutto la mancata tempestiva attivazione della procedura di cui all'art. 194 del TUEL, stanti anche le possibili conseguenze in termini di salvaguardia degli equilibri di bilancio (cfr. art. 193, TUEL) e l'astratta idoneità a generare responsabilità per funzionari e/o amministratori. Inoltre, la circostanza, confermata in atti, della risalenza nel tempo di passività derivanti da un consistente contenzioso, oltre che dell'elevato importo di spese legali evidenzierrebbe, in assenza di chiarimenti al riguardo, rilevanti criticità nel monito-

raggio delle passività potenziali derivanti da contenzioso e l'assunzione di impegni per incarichi legali, in violazione dei principi contabili in materia (cfr. sul punto, "ex multis", Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 241 del 27 novembre 2014). Va, in proposito, rilevato che l'obbligo di procurarsi un congruo preventivo del corrispettivo degli avvocati cui viene conferito un incarico è stato, da ultimo, previsto espressamente dalle disposizioni di cui all'art. 9 del d.l. n. 1/2012 convertito dalla legge n. 27/2012. Tale norma ha abrogato le tariffe professionali e ha stabilito che *«Il compenso per le prestazioni professionali è pattuito al momento del conferimento dell'incarico professionale. Il professionista deve rendere noto al cliente il grado di complessità dell'incarico, fornendo tutte le informazioni utili circa gli oneri ipotizzabili dal momento del conferimento alla conclusione dell'incarico [...]»*. Pertanto, l'ente locale è tenuto, in sede di affidamento di incarico, a concordare il corrispettivo in modo che esso definisca o renda sufficientemente determinabile l'ammontare del corrispettivo, onde evitare la formazione di debiti fuori bilancio.

Rilevano, in proposito, le risposte fornite dall'ente nell'ambito del referto sul sistema dei controlli interni relativo al primo e al secondo semestre 2012. In particolare, dei n. 93 giudizi promossi contro l'Ente nel primo semestre 2013, n. 41 giudizi si sono conclusi con oneri per l'Ente. Dei n. 196 giudizi promossi nel secondo semestre 2013, n. 6 si sono conclusi con oneri per l'Ente (cfr. risposta alla domanda 1.37 b). In proposito, l'ente ha precisato nel corso dell'adunanza pubblica che molti dei debiti fuori bilancio deriverebbero da contenzioso relativo alla rideterminazione dei canoni del servizio idrico, che ha visto soccombente l'ente in quasi tutti i giudizi promossi dai ricorrenti.

Si riportava, inoltre, integralmente il rilievo espresso nel parere dei revisori nella deliberazione n. 103 del 30 novembre 2012: *"rileva - che il debito da riconoscere risulta essere comprensivo di euro 5.198,35 che si configura quale danno erariale. Tali maggiori oneri scaturiscono dal mancato rispetto di quanto previsto dall'ex art. 14 1° comma del d.l. 31/12/1996 nr. 669 convertito in legge il 28/02/1997 nr. 30 come modificato dall'art. 147 della legge 23/12/2000 nr. 388; che alcune sentenze, ancora una volta, riportano addebiti di spese non indicate in sentenza, ma semplicemente richieste dal dante causa o dal suo legale rappresentante per un importo complessivo di euro 819,00; che l'allegato elenco riporta, altresì, per alcune sentenze, importi differenti da quanto indicato nel dispositivo emesso dal giudice di merito per un importo di euro 377,52"*. le

Nella citata deliberazione n. 39/2015, si rilevava, altresì, la sussistenza di debiti fuori bilancio di cui all'art. 194, lett. e) (in particolare, deliberazione n. 84 del 27 settembre 2014) rispetto ai quali sussistevano dubbi circa la riconducibilità alla nozione di "sopravvenienza passiva". Va, in proposito, evidenziato che l'art. 194 del TUEL è norma di carattere eccezionale e non consente di effettuare spese in difformità dai procedimenti disciplinati dalla legge, ma è finalizzata a ricondurre nei casi previsti e tipici, particolari tipologie di spesa nel sistema di bilancio. Sebbene

il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio sulla base dell'art. 194 del TUEL sia atto dovuto e vincolato per l'ente e deve assicurare, in tutti i casi in cui sia possibile l'imputazione della spesa all'esercizio in cui il debito è sorto, tale adempimento deve essere realizzato previa idonea istruttoria che, in relazione a ciascun debito, evidenzia le modalità di insorgenza, di quantificazione e le questioni giuridiche che vi sono sottese. Orbene, l'esame delle delibere del Consiglio di riconoscimento del debito fuori bilancio evidenziava che spesso le stesse si limitavano ad accertare se il debito rientrasse in una delle tipologie individuate dall'art. 194 del TUEL e quindi a ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente, in assenza dell'individuazione di eventuali responsabilità in ordine alla mancata attivazione di atti amministrativi idonei ad impedire il sorgere di tali debiti fuori bilancio, considerato che, nello specifico caso della citata deliberazione n. 84 del 27 settembre 2014, non sono stati assunti regolari impegni dal 2008 al 2010, pur trattandosi di spese postali del tutto prevedibili e astrattamente riconducibili alla ordinaria procedura.

Rilevava, infine, la violazione del parametro di deficitarietà n. 8) che è volto ad evidenziare il perdurare, nel tempo, del fenomeno dei debiti fuori bilancio di rilevante importo. Al riguardo, è di immediata evidenza come l'esistenza di una siffatta tipologia di passività si presenti particolarmente dissonante con i dettami normativi del corretto agire contabile ed è suscettibile di compromettere gli equilibri di bilancio anche perché indice di deficitaria programmazione.

Per tutto quanto sopra prospettato, si riteneva opportuno inviare la deliberazione n. 39/2015 alla Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania.

In proposito, l'ente, in sede di comunicazione di misure correttive, ha evidenziato quanto segue:

"5.3 AZIONI INTRAPRESE O DA INTRAPRENDERE. Già a partire dall'anno 2010 questo Ente ha proceduto a pattuire il compenso per la prestazione professionale dei legali "esterni" al momento del conferimento dell'incarico professionale al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio. Gli incarichi legali "esterni", tra l'altro, notevolmente ridotti rispetto agli anni precedenti al 2010, sono tutti preceduti da un accordo finalizzato a determinare il compenso ai professionisti incaricati e dal conseguente impegno di spesa.

I debiti fuori. Bilancio sorti per compensare le spese legali ad avvocati esterni sono precedenti all'anno 2010. Successivamente con delibera di G.C. n. 266 del 18/9/2014 è stato approvato il Regolamento dell'Avvocatura del Comune di Angri il cui art. 27 prevede che gli incarichi legali devono essere regolati da apposita convenzione che definisca, tra l'altro, il compenso professionale secondo i criteri contenuti nel medesimo articolo.

Ciò a riprova che è stato eliminato definitivamente il rischio di insorgenze di debiti fuori bilancio derivanti dal conferimento di incarichi legali ed è stato adempiuto all'invito della Corte secondo il quale "L'Ente è tenuto, in sede di affidamento di incarico, a concordare il corrispettivo in modo che esso definisca o renda sufficientemente determinabile l'ammontare dello stesso,

onde evitare la formazione di debiti fuori bilancio".

5.4 Inoltre, in ordine al rilievo mosso che "sebbene il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio sulla base dell'art. 194 TUEL sia atto dovuto e vincolato per l'ente, deve assicurare, in tutti i casi in cui sia possibile, l'imputazione della spesa all'esercizio in cui il debito è sorto, tale adempimento deve essere realizzato previa idonea istruttoria che, in relazione a ciascun debito, evidenzia le modalità di insorgenza, di quantificazione e le questioni giuridiche che vi sono sottese. Orbene, l'esame delle delibere del Consiglio di riconoscimento del debito fuori bilancio evidenzia che spesso le stesse si limitano ad accertare se il debito rientri in una delle tipologie individuate dall'art. 194 TUEL e quindi a ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'Ente, in assenza dell'individuazione di eventuali responsabilità in ordine alla mancata attivazione di atti amministrativi idonei a impedire il sorgere di tali debiti fuori bilancio" (pag. 23 deliberazione Corte) si rappresentano di seguito le azioni intraprese o da intraprendere.

5.4 AZIONI INTRAPRESE O DA INTRAPRENDERE. In ordine a tale rilievo si è provveduto ad impartire direttive ai Responsabili delle varie UOC, che hanno formato specifico atto di indirizzo da parte della Giunta Comunale n. 123 del 19.05.2015, con il quale, preliminarmente, si precisa che il debito fuori bilancio è un'obbligazione maturata verso terzi senza che è stato assunto l'impegno di spesa e, pertanto, in violazione delle regole procedurali poste per la corretta formazione degli atti contabili. I debiti fuori bilancio, oltre a costituire deroghe ai principi di universalità, veridicità, pubblicità e chiarezza del bilancio, rappresentano un'ipotesi di mancanza di copertura finanziaria non solo sostanziale, ma anche formale, mancando l'imputazione della spesa ad un capitolo di bilancio e, quindi, l'accertamento della relativa disponibilità finanziaria. L'art. 183 del D.Lgs. n. 267 stabilisce la regola per cui gli Enti Locali possono effettuare spese solo se sussiste l'impegno contabile registrato sul competente intervento o capitolo del bilancio di previsione e l'attestazione di copertura finanziaria rilasciata dal Responsabile del servizio finanziario. In caso di mancato rispetto della suindicata procedura non sorge alcun rapporto obbligatorio in capo all'Ente, per la parte che non sia riconoscibile, in assenza di utilità e di arricchimento per le funzioni pubbliche ad esso proprie, ricadendo la responsabilità per la relativa spesa direttamente sul funzionario o amministratore che abbia reso possibile la spesa. Pertanto sono stati forniti ai Responsabili di UOC preposti all'istruttoria dei riconoscimenti debiti fuori bilancio i seguenti indirizzi e direttive: le delibere di riconoscimento di debiti fuori bilancio devono essere strutturate su due aspetti imprescindibili: il primo riguarda le cause che hanno generato il debito, quali sono state le finalità, quali le motivazioni che lo sorreggono e le ragioni del suo riconoscimento, che dovranno rientrare nelle casistiche previste dall'art. 194 del D.Lgs. n. 267/2000. In altre parole l'istruttoria finalizzata al riconoscimento del debito (che va effettuata dai Responsabili delle UOC secondo le proprie competenze per materia) deve evidenziare, in relazione a ciascun debito, le modalità di insorgenza, di quantificazione e le questioni giuridiche

che vi sono sottese. Il secondo aspetto riguarda tutti gli adempimenti necessari (finanziari, contabili e di bilancio, nonché il parere dei Revisori dei Conti) di evidente competenza del Responsabile Finanziario. Pertanto le delibere di riconoscimento dei debiti fuori bilancio devono individuare:

- il fatto da cui discende il debito;
- le ragioni dello stesso;
- le modalità di finanziamento;
- lo specifico caso, previsto dall'art. 194, nel quale siano riconducibili.
- l'imputazione della spesa deve essere riferita all'esercizio in cui il debito è sorto.

Per le delibere di riconoscimento debiti fuori bilancio riconducibili a coperture di disavanzo derivante dall'approvazione dei conti consuntivi delle partecipate del Comune si dispone:

a) è posto l'obbligo di procedere al riconoscimento solo a seguito di una idonea istruttoria che, in relazione a ciascun debito, evidenzia le modalità di insorgenza, le quantificazioni e le questioni giuridiche che vi sono sottese.

b) l'opzione di procedere al ripiano di eventuali perdite, deve essere preceduta da un'approfondita analisi delle cause generative delle medesime, prestando specifica attenzione al prioritario obiettivo della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

c) prima di procedere al riconoscimento del debito è necessario garantire l'adozione di misure volte al rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, oltre che al controllo di resa del servizio pubblico locale al fine di evitare di compromettere una sana gestione finanziaria degli organismi partecipati e degli enti locali di riferimento e di evitare il disallineamento dei crediti e debiti reciproci sempre per garantire gli equilibri di bilancio.

A tal fine i Responsabili di UOC devono attuare un monitoraggio continuo circa l'insorgenza di debiti fuori bilancio e, dunque, devono effettuare, nei modi e tempi previsti, ricognizioni finalizzate a verificare la ricorrenza di eventuali debiti fuori bilancio, per i quali occorre procedere con ogni immediatezza all'istruttoria degli atti di competenza, attenendosi ad una sana gestione ed evitando, in tal modo, l'assunzione di responsabilità di tipo gestionale e contabile.

I debiti suddetti, supportati da una istruttoria condotta secondo i criteri sopra stabiliti, finalizzata prioritariamente alla verifica della sussistenza in concreto della utilitas e l'arricchimento per l'Ente, nell'ambito dell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza, vanno proposti all'esame del Consiglio Comunale per il dovuto riconoscimento.

Come più volte ribadito dal giudice contabile occorre un sollecito adempimento dell'obbligazione giuridicamente valida, per cui l'ulteriore ritardo che possa accumularsi per l'inerzia dei preposti, è ascrivibile a trascuratezza del dovere di buona amministrazione, elemento che connota di "colpa grave" l'atteggiamento di mancata adozione degli atti di riconoscimento del debito, sia pure nei limiti dell'indebito arricchimento. Ciò significa che gli uffici hanno l'onere di verificare, con tempestività, l'esistenza di eventuali debiti fuori bilancio ed a proporre all'Ente il ri-

conoscimento di legittimità.

Analoga procedura va esperita per i debiti provenienti da sentenze, per i quali va monitorata e sollecitata la corretta conclusione del procedimento.

In considerazione dei servizi concretamente erogati dall'Ente, il momento essenziale dell'accertamento attiene alla dimostrazione dell'effettiva utilità che l'Ente ha tratto dalla prestazione altrui costituendo l'arricchimento un concetto inteso non solo come accrescimento patrimoniale ma anche come risparmio di spesa.

L'utilitas e l'arricchimento devono essere dimostrati attraverso una verifica delle condizioni di efficacia, efficienza ed economicità effettuata sulla base delle indicazioni e delle rilevazioni del mercato o dei prezziari e tariffe approvati da altri Enti Pubblici o Operatori Economici presenti sul mercato o, qualora ricorra il caso, dagli Ordini professionali. Per le attività a carattere istituzionale o pubblicistico è di solito la norma stessa a quantificarne il valore. La proposta di riconoscimento di debiti fuori bilancio sarà sottoposta al Consiglio Comunale attraverso apposite dichiarazioni dei Responsabili di UOC competenti per materia dalle quali si possa dedurre che:

- l'opera è stata realizzata o la fornitura dei beni e/o dei servizi è avvenuta per finalità pubblico-istituzionali;
- che la fornitura e/o opera risulta acquisita al patrimonio dell'Ente e che la prestazione è stata effettivamente resa dal creditore;
- che dalla documentazione acquisita è possibile valutare congrui i prezzi praticati secondo valutazioni di efficacia, efficienza ed economicità effettuata sulla base delle indicazioni e delle rilevazioni del mercato come sopra riportato;
- la motivazione per l'inclusione dei debiti fra quelli fuori bilancio;
- la quantificazione dell'ingiustificato arricchimento della P.A. ai sensi dell'art. 2041 cc.;
- il debito non è caduto in prescrizione ai sensi dell'art. 2934 e ss. del c.c.;
- che non sussistono interessi ed oneri accessori, tranne che nei casi riconducibili alla lettera a) dell'art. 194 TUEL;
- che sono stati effettuati tutti gli adempimenti previsti dalla normativa per i debiti fuori bilancio.

È stato, inoltre, stabilito che ciascun Responsabile, al fine di evitare l'insorgenza di debiti fuori bilancio, è tenuto al rispetto ed alla attuazione delle disposizioni appositamente impartite dal Segretario Generale e dal Responsabile UOC "Programmazione e Risorse":

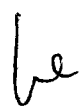
a) nota prot. 40190 del 12.12.2013 ad oggetto: "Circolare - art. 9 del D.L. 78/2009 convertito in Legge 3/8/2009" con al quale si invitavano i Responsabili UOC, nel predisporre i provvedimenti che comportano impegni di spesa per somministrazioni, forniture ed appalti, ad accertarsi che il programma dei pagamenti conseguenti all'impegno sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio, da richiamare poi nel successivo provvedimento di liquidazione oltreché con le regole ed i vincoli di finanza pubblica. Si invitavano gli stessi Responsabili delle

UOC, nel redigere le determinazioni di impegno, di avere cura di indicare il cronoprogramma dei pagamenti che ne consegue";

b) nota prot. 31542 del 03/10/2013 ad oggetto: "trasmissione delle disposizioni da adottare in merito alla registrazione delle fatture";

c) sono state predisposte ed approvate alcune check list nell'ambito del sistema dei controlli interni con Delibera di G.C. n. 18 del 27/01/2015, che indicano l'iter procedurale corretto per l'impegno di spesa;

d) nota prot. 8458 del 25/03/2015 ad oggetto: "trasmissione del verbale di riunione con tutte le UOC del 19.03.2015" con l'annesso schema di determinazione per la redazione della determina di impegno di spesa". Infine è stato chiarito che la mancata osservanza degli indirizzi e direttive impartiti con l'atto giuntale è causa di responsabilità nei confronti di coloro che risultano inadempienti.

È stata disposta la notifica dell'atto ai Responsabili di UOC, al Collegio dei Revisori dei Conti e la trasmissione alla sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti. Pertanto, il rispetto della normativa (che detta regole per le assunzioni degli impegni di spesa, in primo luogo di una corretta programmazione ai fine di assicurare l'imputazione della spesa all'esercizio di riferimento prima che il debito sorga), la quale pone l'obbligo di una adeguata istruttoria in relazione ai debiti fuori bilanci sorti, attraverso cui vengono evidenziate le modalità di insorgenza, di quantificazione e le questioni giuridiche che ci sono sottese. Ciascun responsabile, al fine di evitare proprie responsabilità è obbligato innanzitutto ad evitare l'insorgenza di debiti fuori bilancio attraverso una seria ed idonea programmazione necessaria per effettuare le spese secondo le regole contabili vigenti. Ma, laddove il debito dovesse sorgere o se è necessario riconoscere il debito già sorto negli esercizi precedenti è indispensabile che proceda ad una efficace istruttoria secondo quanto sopra evidenziato. 

A dimostrazione di quanto appena detto, si fa presente che nel prossimo Consiglio Comunale del 26.5.2015 sarà sottoposta ad approvazione l'allegata proposta di delibera di riconoscimento debiti fuori bilancio derivanti da ripiani di perdite dell'Azienda Speciale pari ad euro 641.488,00 da cui risulta un'istruttoria formulata nel rispetto delle predette direttive. (Su questa proposta si tornerà nel successivo punto 8)".

Fermi restando i rilievi della citata deliberazione n. 39/2015 a proposito dell'insorgenza dei debiti fuori bilancio e delle criticità ivi evidenziate, si prende atto delle misure intraprese per ricondurre l'attività dell'ente nell'alveo dei principi richiamati da questa Sezione regionale di controllo e ci si riserva di verificarne l'efficacia nell'ambito dei successivi controlli.

SPESE DI RAPPRESENTANZA.

La mancata allegazione al rendiconto 2012 del prospetto contenente l'elenco delle spese di rappresentanza - previsto dall'art. 16, comma 26 del d.l. 13 agosto 2011 n. 138, convertito

dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 – è stata confermata dall'ente locale. In proposito, è stato chiarito che l'ente avrebbe comunque predisposto il prospetto (non allegato per mera dimenticanza) e avrebbe effettuato una spesa pari a € 500,00 per l'esercizio 2012. Come noto, l'art. 16, comma 26, del citato d.l. 138/2011, ha introdotto una previsione in forza della quale *"Le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali sono elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto di cui all'articolo 227 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Tale prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, nel sito internet dell'ente locale"*.

La norma richiamata prescrive l'allegazione al rendiconto del prospetto delle spese di rappresentanza e l'obbligo di pubblicazione, al fine di consentire non soltanto l'effettuazione di un eventuale successivo controllo da parte della Corte dei conti, ma anche la rendicontazione di una specifica attività di spesa (peraltro oggetto di interventi di razionalizzazione da parte del legislatore), sia nei confronti del consiglio comunale, sia nei confronti della comunità amministrata.

La Sezione, nel rilevare la violazione delle norme sopra richiamate, prendeva atto di quanto evidenziato nella risposta dall'ente e si riservava di verificare oltre che l'adempimento dell'obbligo "de quo" per gli esercizi successivi, anche l'adozione di specifico Regolamento sulle spese di rappresentanza, considerato che *"l'ente pubblico dovrebbe effettuare spese di rappresentanza non sulla base di contingenti valutazioni operate volta per volta, bensì partendo da obiettivi criteri predeterminati, in via generale, con riferimento ai fini specifici dell'amministrazione. In tal modo, la discrezionalità del soggetto pubblico nel disporre tali spese risulta correttamente disciplinata e delimitata"* (Sezione regionale di controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 271/2013).

In relazione al predetto rilievo, l'ente, in sede di comunicazione di misure correttive, ha argomentato nei seguenti termini: *"La Corte rileva la mancata allegazione al rendiconto 2012 del prospetto contenente l'elenco delle spese di rappresentanza, previsto dall'art. 16 comma 26 del D.L. n. 138/2011 convertito in legge n. 148/2011, sollecitando, contestualmente, l'approvazione del Regolamento sulle spese di rappresentanza considerato che "l'Ente pubblico dovrebbe effettuare spese di rappresentanza non sulla base di contingenti valutazioni operate volta per volta, bensì partendo da obiettivi criteri predeterminati, in via generale, con riferimento a fini specifici dell'amministrazione. In tal modo, la discrezionalità del soggetto pubblico nel disporre di tali spese risulta correttamente disciplinata e deliberata. (sez. Regionale di Controllo per l'Emilia Romagna, deliberazione n. 271/2013)"*.

6.1 AZIONI INTRAPRESE O DA INTRAPRENDERE. Il prospetto contenente le spese di rappresentanza è stato sottoscritto dai Revisori dei Conti e sarà allegato al Consuntivo 2012 mediante una presa d'atto in C.C. nella seduta del 26.05.2015. Quanto ai rendiconti di gestione degli

anni 2013 e 2014, ad entrambi è stato allegato il prospetto contenente le spese di rappresentanza. Inoltre con delibera di G.C. n. 117 del 12.05.2015 è stato predisposto lo schema di Regolamento per le spese di rappresentanza che sarà sottoposto all'approvazione del Consiglio Comunale nella seduta già convocata per il giorno 26/05/2015".

Si prende atto delle misure programmate dall'ente, rilevando che, allo stato degli atti, non è ancora stato adottato un regolamento per le spese di rappresentanza, considerato che il Consiglio comunale, convocato per il 26 maggio 2015, non ha preso alcuna decisione in merito per mancanza del numero legale.

INVENTARIO.

Nella citata deliberazione n. 39/2015 si evidenziava che l'ultimo aggiornamento degli inventari risaliva al 2009, per cui il conto del patrimonio non rappresentava compiutamente la situazione patrimoniale e finanziaria dell'Ente, ai sensi dell'art. 230, comma 7, del decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267. A tal riguardo, la risposta acquisita non consentiva di superare il rilievo formulato (cfr. risposta n. 27324 del 18 settembre 2014, acquisita al prot. di questa Sezione in data 22/09/2014 con il n. 4570). Al riguardo, le controdeduzioni precisavano che con delibera di Giunta comunale n. 22 del 29/01/2015 *"l'ente ha attivato la procedura per l'aggiornamento degli inventari"*.

Si osservava, in proposito, che la mancanza del documento di inventariazione aggiornato viola il comma 7 dell'art. 230 del decreto legislativo n. 267/2000, in base al quale *"Gli enti locali provvedono annualmente all'aggiornamento degli inventari"*, nonché il punto 141 del principio Contabile n. 3, edito dal Ministero dell'Interno - Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli Enti Locali - in base al quale *"Le scritture inventariali costituiscono la fonte descrittiva e contabile valutativa per la compilazione del conto del patrimonio. Ciascun valore incluso nel conto del patrimonio dovrà essere dimostrato ai fini informativi, di conciliazione e controllo da analitiche scritture descrittive ed estimative. L'inventario deve essere costantemente aggiornato e chiuso al termine dell'esercizio conciliando, per le immobilizzazioni materiali, il dato fisico con quello contabile"*. È di tutta evidenza come, per ogni soggetto giuridico obbligato alla predisposizione delle scritture contabili, e, viepiù, per gli enti locali, il mancato aggiornamento infici, in modo determinante, la veridicità e la significatività della rappresentazione contabile. Infatti, tale documento costituisce il supporto indispensabile per la redazione del conto del patrimonio, in quanto esso rappresenta uno strumento operativo per la determinazione della consistenza dei beni appartenenti all'Ente. Invero, l'inventario espone e descrive, valutandola, la realtà patrimoniale del Comune. Dunque, la corretta impostazione e la significatività del conto del patrimonio e delle sue risultanze presuppongono l'esistenza ed il continuo aggiornamento dell'inventario, operazioni, queste, che non solo rappresentano con completezza la realtà patrimoniale, ma espongono corrette valutazioni dei beni dell'ente.

In sede di comunicazione delle misure correttive, l'ente ha così argomentato:

"7.1 AZIONI INTRAPRESE E DA INTRAPRENDERE Si conferma che con delibera di G.C. n. 22 del 29/01/2015 l'Ente ha formulato specifico indirizzo al Responsabile della UOC "Patrimonio" a provvedere all'affidamento esterno del servizio di aggiornamento dell'inventario dei beni di proprietà comunale stante la carenza all'interno dell'organico dell'Ente di professionalità e risorse umane necessarie per tale aggiornamento. Successivamente con determinazione n. 610 del 30/04/2015 si è proceduto:

- 1) ad indire procedura di gara per l'affidamento del servizio finalizzato alla redazione dell'inventario dei beni immobili di proprietà comunale per un periodo di tre anni utilizzando quale criterio di aggiudicazione il criterio del prezzo più basso ai sensi dell'art. 82 del D.Lgs n. 163/2006;*
- 2) ad approvare il capitolato contenente i requisiti tecnici delle prestazioni richieste;*
- 3) ad assumere il necessario impegno di spesa per far fronte al successivo affidamento".*

Si prende atto delle misure programmate e di quelle già adottate, riservandosi di effettuare una specifica verifica in sede di successivi controlli.

ORGANISMI PARTECIPATI.

Nella citata deliberazione n. 39/2015 si richiamava il rilievo dell'Organo di revisione che, a proposito dei dati sugli organismi partecipati, dichiarava che *"i dati presenti e verificati al 31/12/2012 non riguardano la totalità delle società partecipate"* e che era in corso una verifica contabile. L'esame dei prospetti allegati al questionario evidenziava, infatti, la mancata valorizzazione della maggior parte delle tabelle. Inoltre, dal prospetto 2.4 Sezione seconda emergeva che l'ente non aveva ottemperato agli adempimenti previsti dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla legge n. 135/2012 relativamente alla nota informativa contenente l'evidenziazione dei crediti e debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate. Alla luce di quanto sopra, si rendeva necessario conoscere l'aggiornamento sullo stato di applicazione dell'art. 6 del d.l. 95/2012, anche in relazione all'approvazione del rendiconto 2013. Inoltre, dai prospetti allegati al questionario e relativi agli organismi partecipati dall'ente, risultavano perdite di esercizio nell'ultimo triennio per i due organismi partecipati di cui erano stati resi noti i dati. Dalla risposta alla domanda 1.5.2 Sezione seconda, tuttavia, risultava che l'ente non aveva accantonato somme per il finanziamento di eventuali passività potenziali. Si chiedeva di far conoscere le iniziative assunte dall'ente per far fronte a tale situazione, anche in relazione a misure di riorganizzazione e/o di controllo per la verifica delle condizioni di efficacia, economicità ed efficienza della gestione degli organismi partecipati. In proposito il collegio dei revisori, nella risposta alla nota istruttoria precisava di avere *"effettuato una verifica contabile di concerto con il responsabile dell'Ente per i rapporti con l'Azienda Speciale Angri Eco Servizi. A tal fine, per quanto di competenza, si riscontra la legittimità dell'impianto*

contabile giacché la stessa ha incardinato un sistema Contabile Economico-Patrimoniale seguendone i principi contabili e fiscali. Si osserva, invece, che la suddetta Azienda ad oggi a mezzo riscontro di visura camerale, non ha depositato i Bilanci di esercizio per gli anni dal 2007 al 2012 nell' obbligatorio registro REA. Inoltre, questo Collegio, malgrado lo Statuto della Azienda Speciale non preveda tale fattispecie, chiederà formalmente che il Bilancio preventivo della stessa debba essere atto propedeutico del Bilancio Preventivo dell'Ente, onde avere un trend storico, una trasparenza e certezza del fabbisogno per la copertura dei costi da sostenere che dovranno avere la caratteristica della ordinarietà, salvo spese imprevedibili e/o straordinarie". A sua volta, l'ente locale rilevava: "In ordine agli organismi partecipati, si rappresenta che risulta la seguente situazione:

DENOMINAZIONE	FORMA GIURIDICA	SEDE LEGALE	ENTITA' QUOTE
C.S.T.P. Azienda della Mobilità S.p.a.	Società S.p.a.	Salerno	2,71%
Patto Territoriale dell'Agro	Società S.p.a.	Nocera Inferiore	6,91%
Agro Invest Spa	Società S.p.a.	Angri	9,51%
Salerno Sviluppo	S.c.r.l.	Nocera Inferiore	10%
Consorzio Asmez	Consorzio Ente	Napoli	0,40%
Alto 3 Ente d'Ambito Sarnese Vesuviano	Consorzio Ente	Napoli	2,00%
Consorzio Bacino Salerno 1	Consorzio azienda	Cava de' Tirreni	13,14%
Consorzio Ortofrutticolo dell'Agro Nocerno Sarnese	Consorzio	Pagani	6,25%
Angri Eco Servizi	Azienda Speciale	Angri	100%

be

In riferimento al prospetto 2.4, si chiarisce che l'ente pur avendo correttamente allegato nota informativa da cui si evinceva la situazione credito/debito dell'Ente verso gli organismi partecipati, per la stessa non era stata richiesta l'asseverazione da parte dei rispettivi organi di revisione. In allegato al rendiconto 2013, l'Ente ha prodotto nota informativa ai sensi dell'art.6, comma 4 del d.l. n.95/2012 completa di asseverazione da parte degli organi di revisione. Si segnala che l'Ente in riferimento alle possibili passività potenziali, ha provveduto all'accantonamento di stanziamenti mediante specifiche scritture di impegno, come indicate al punto 2" (ndr: "€ 600.000,00 di impegni assunti per accantonamento somme per passività derivanti da copertura perdita del bilancio consuntivo esercizio 2011 Azienda Speciale; (...) € 547.811,12 di impegni assunti per accantonamento somme a copertura passività potenziali"). Per quanto riguarda gli organismi partecipati, pur prendendo atto degli aggiornamenti circa la

situazione riscontrabile nell'esercizio 2013 (su cui verrà effettuato specifico approfondimento nell'ambito dei successivi controlli), permanevano le criticità rilevate in fase istruttoria, atteso che per il rendiconto 2012 il collegio dei revisori non ha reso le necessarie asseverazioni circa il disallineamento tra crediti e debiti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati. Quanto alla sussistenza di perdite di esercizio degli organismi partecipati, non era chiaro, allo stato degli atti, se l'ente avesse messo in atto, oltre che la valutazione del ricorrere dei presupposti di legge per il ripiano delle perdite e/o della ricapitalizzazione, anche la verifica delle ragioni di efficacia, efficienza ed economicità cui deve rispondere la gestione degli organismi partecipati, al fine di evitare che tali partecipazioni possano costituire un serio rischio per il permanere degli equilibri di bilancio. E ciò è richiesto "in primis" dall'osservanza del principio del buon andamento (art. 97 Cost.), cui soggiace l'azione amministrativa, anche qualora sia svolta mediante organismi partecipati. Il pareggio di bilancio costituisce, in tale ottica e anche alla luce dei più recenti interventi legislativi, l'obiettivo cui deve tendere la gestione di siffatti organismi, ivi compresi i consorzi e le aziende speciali (art. 31 del TUEL che rinvia all'art. 114, comma 4, del TUEL). In pratica, per quel che concerne i rapporti e le modalità di finanziamento a cura dell'ente locale di riferimento in favore dell'organismo partecipato ed in proporzione alla propria quota di partecipazione, l'ente locale deve fare precedere l'opzione del ripiano di eventuali perdite da un'approfondita analisi delle cause generative delle medesime, prestando specifica attenzione al prioritario obiettivo della salvaguardia degli equilibri di bilancio. La mera copertura di reiterate perdite o l'erogazione di contributi in conto esercizio, senza l'adozione di misure volte al rispetto dei principi di efficacia, efficienza ed economicità, oltre che al controllo di resa del servizio pubblico locale, non si conformerebbe, infatti, ai criteri di sana gestione finanziaria degli organismi partecipati e degli enti locali di riferimento. In proposito, l'esame della relazione sul sistema dei controlli interni relativa al primo e secondo semestre 2013 aveva evidenziato che *"l'attivazione dei controlli sugli organismi partecipati prenderà avvio dall'anno 2015"* (cfr. domande 2.26 - 2.34). Alla luce di quanto sopra, ferme restando le misure approntate nell'esercizio 2012 in relazione alle passività potenziali derivanti dalla gestione degli organismi partecipati, non risultava che fossero state adottate ulteriori misure idonee a garantire i principi sopra richiamati, anche alla luce dei pareri del collegio dei revisori il quale, in relazione al riconoscimento dei debiti fuori bilancio riferiti al Consorzio ortofrutticolo dell'Agro Nocerino e all'Azienda Speciale Angri Eco Servizi, invitava l'ente a *"un'attenta valutazione al fine di mantenere la partecipazione in detto consorzio; ad attivare tutte le procedure previste dal codice civile al fine di tutelarsi in merito a quanto discusso e verbalizzato nella seduta assembleare del 04/12/2009"* (cfr. cit. delibera n. 16 del 28 giugno 2010) e ad *"adottare provvedimenti urgenti atti a normalizzare la gestione finanziaria dell'Azienda speciale Angri Eco Servizi onde evitare un ulteriore aggravio della situazione così come già evidenziato nelle precedenti relazioni dell'Organo di controllo dell'Ente e ultimamente*

le

puntualizzate nella relazione redatta a seguito della verifica straordinaria eseguita presso l'azienda speciale" (cfr. cit. delibera n. 18 del 28 giugno 2010). Quanto alle partecipazioni societarie, si riteneva di richiamare l'attenzione dell'ente sulle norme di cui all'art. 1, commi 609 e seguenti (affidamento dei servizi pubblici locali), commi 611 e seguenti (società partecipate), contenute nella legge 23 dicembre 2014, n. 190 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato" (legge di stabilità 2015).

In sede di comunicazione di misure correttive, l'ente ha così argomentato:

"8.1 AZIONI INTRAPRESE E DA INTRAPRENDERE. 8.1.1 L'Azienda Speciale ha provveduto al deposito dei bilanci d'esercizio per gli anni 2007 — 2012 nell'obbligatorio registro REA come da attestazione rilasciata dalla stessa Camera di Commercio (allegato 15).

8.1.2 In allegato al rendiconto 2013, l'Ente ha prodotto nota informativa ai sensi dell'art.6, comma 4 del d.l. n.95/2012 completa di asseverazione da parte degli organi di revisione che hanno riscontrato la nota prot. 3914 del 06/02/2014. Analogamente, alla proposta di rendiconto, esercizio finanziario 2014, all'ordine del giorno del consiglio Comunale del 26/05/2015, è allegata la nota informativa ai sensi dell'art.6, comma 4 del di. n.95/2012 completa di asseverazione da parte degli organi di revisione che hanno riscontrato le note dell'U.O. Programmazione e risorse prot. 38759 del 19/12/2014 e prot. 10569 del 10/04/2015. Si segnala che l'Ente in riferimento alle possibili passività potenziali, ha provveduto all'accantonamento di stanziamenti mediante specifiche scritture di impegno, come indicate al punto 2.

8.1.3 Per quanto riguarda la sussistenza di perdite di esercizio degli organismi partecipati, allo stato degli atti, l'Ente ha formulato proposta n.21 del 28/05/2015 di riconoscimento del debito fuori bilancio per il ripiano della perdita che sarà sottoposta ad approvazione del Consiglio Comunale nella seduta del 26.05.2015 da cui risulta un'analisi delle cause che hanno generato la necessità del ripiano delle perdite, evidenziando le verifiche eseguite circa l'esistenza delle condizioni di efficacia, efficienza ed economicità necessarie per realizzare una sana gestione degli organismi partecipati e degli enti locali. Nella prossima seduta di C.C. programmata per il giorno 26.05.2015 sarà inoltre sottoposta all'approvazione del civico consenso la proposta di deliberazione n. 16 del 30.03.2015 avente ad oggetto: "Conto consuntivo al 31.12.2013 dell'Azienda Speciale Angri Eco Servizi" da cui risulta un utile di esercizio paria d Euro 82.457,00 che sarà destinato alla copertura delle perdite di esercizio delle precedenti gestioni. Tale proposta è corredata del parere favorevole del Collegio dei Revisori dei Conti (n. 18 del 9/4/2015).

8.1.4 Riguardo alle altre partecipazioni societarie si fa presente che il Piano di Razionalizzazione delle Società Partecipate predisposto dal Sindaco ai sensi dei commi 611 e ss. dell'art. 1 della Legge 190/2014 (legge di stabilità per il 2015) e già inviato a codesta Ill.ma Corte, prevede, su 6 partecipazioni societarie, 5 dismissioni restando la sola partecipazione al

CSTP — Azienda della Mobilità Urbana SpA — che garantisce il trasporto pubblico locale di tipo suburbano ed interurbano in buona parte del territorio provinciale salernitano.

Le dismissioni societarie riguardano:

- 1) Consorzio Ortofrutticolo Agro Nocerino Sarnese (quota 6,25%);*
- 2) Salerno Sviluppo s.c.r.l. (quota 10,00%)*
- 3) Società per la Gestione del Patto Territoriale Agro Nocerino Sarnese (quota 6,91%)*
- 4) Irno Sistemi Innovativi SpA;*
- 5) Agro Invest - Società di Trasformazione Urbana SpA - (quota 9,51%).*

Ai sensi del comma 612, entro il 31 marzo 2016, sarà predisposta una relazione che illustrerà i risultati conseguiti circa le dismissioni contenute nel Piano. Tale relazione "a consuntivo" sarà trasmessa alla competente sezione della Corte dei Conti".

Fermi restando i rilievi evidenziati nella citata deliberazione n. 39/2015, si prende atto delle misure programmate e/o adottate la cui attuazione ed efficacia andranno necessariamente verificate nell'ambito dei successivi controlli.

SPESA PER IL PERSONALE.

Nella citata deliberazione n. 39/2015 si evidenziava il mancato rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010 e in effetti, dal prospetto 6.5.1 Sezione seconda emergeva che l'incidenza della spesa prevista nel 2012 in confronto con quella impegnata nel 2009 era pari al 94,359%.

Nonostante le controdeduzioni, si rilevava, in particolare, che non era chiaro se il superamento del limite in esame nel corso del 2012 fosse avvenuto con adozione di piena responsabilità da parte dei competenti organi dell'ente locale, stanti anche le conseguenze sul piano della responsabilità amministrativa, e nel pieno rispetto dei principi desumibili dalla deliberazione n. 11 del 17 aprile 2012 delle Sezioni riunite in sede di controllo, secondo cui, *"in ordine all'ambito di adattabilità ammissibile nell'applicazione del limite presso gli enti locali, la stessa Sezione remittente nella delibera n. 36/2012/QMIG specifica alcune modalità di adeguamento, nonché strumenti per il relativo controllo"*. Nella citata deliberazione n. 11/2012 veniva precisato che: *"In linea di principio gli enti debbono regolamentare la materia in modo da ridurre la spesa stanziata nel bilancio annuale (e programmata nel bilancio pluriennale) contenendola nei limiti previsti dalla legge. Nel rispetto dell'obiettivo di riduzione, potrebbero rendere flessibile la previsione normativa, adeguandola alle proprie concrete esigenze, con particolare riguardo a quelle di carattere non ricorrente, o derivanti da eventi che fuoriescono dall'ordinaria amministrazione"*. Tale enunciato è sostanzialmente condivisibile, pur essendo necessario esplicitare alcune ulteriori indicazioni. La norma posta dal legislatore statale nella legge di stabilità per il 2012, ha impiegato, ai fini del contenimento della spesa pubblica, una tecnica normativa rispettosa dei principi enunciati dalla giurisprudenza costituzionale, agendo direttamente con

norme puntuali solo nei confronti della spesa delle amministrazioni statali, ed escludendo invece l'applicabilità diretta delle misure nei confronti degli enti di autonomia territoriale, dichiarandone l'efficacia esclusivamente quali principi di coordinamento della finanza pubblica (Cfr. tra le altre Corte cost. sentenza n. 289 del 2008). E' pertanto rimessa alle fonti autonome dell'ordinamento degli enti locali la facoltà di adattamento della disciplina a condizione che ne vengano rispettati gli intenti di fondo e che essa si rilevi idonea a contenere efficacemente la spesa per le assunzioni a tempo determinato, riportandola nei limiti fisiologici connessi alla natura dei rapporti temporanei. L'adattamento della disciplina non può, invece, essere affidato ad atti di indirizzo e tantomeno ai singoli atti che assumono la decisione di spesa in ordine alle tipologie di contratti per i quali sono poste le norme limitatrici, mentre necessita di essere portato su un piano generale nel quale i criteri adottati assurgano a regole stabili e vengano coordinati con la programmazione dell'ente relativa alla gestione del personale. Peraltro l'adozione di un atto normativo autonomo risulta necessaria per immettere nell'ordinamento dell'ente i limiti previsti dalla norma statale esclusivamente laddove si ponga la necessità di un loro adattamento, mentre tali limiti risultano immediatamente operativi e cogenti nei casi in cui non abbiano bisogno di adattamento. È da dire al riguardo che gli enti non di ridotte dimensioni sono in grado di disporre molteplici leve per far fronte alle necessità temporanee di impiego di personale, per cui non dovrebbe presentarsi la necessità di porre una disciplina di raccordo. (...). È necessario comunque che siano poste in essere tutte le possibili misure organizzative atte a compensare la sopravvenuta esigenza, prima di esercitare la facoltà di adattamento della disciplina. I limiti imposti dalla norma sono, quindi, suscettibili di diretta applicazione e devono essere rispettati secondo le modalità indicate, e solo in presenza di particolari necessità, da dimostrare a fondamento dell'atto regolamentare, può essere adottato un atto generale conformativo del potere nei limiti dei principi posti dalla norma statale. L'atto regolamentare può essere oggetto di valutazione in sede di controllo della regolarità finanziaria della gestione e del conseguimento degli obiettivi di riduzione della spesa, al fine di verificare il rispetto delle indicazioni dettate dalla norma generale e in particolare se i vincoli introdotti risultino o meno idonei al raggiungimento dell'obiettivo". Nella citata deliberazione n. 39/2015, in relazione alle spese di personale delle aziende speciali, si riteneva opportuno richiamare la disciplina normativa in materia. (art. 114, comma 5-bis del TUEL, come sostituito dall'articolo 1, comma 560, della legge 147/2013; art. 18, comma 2 bis, del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, come modificato dalla legge 27 dicembre 2013, n. 147; art. 1, comma 553, legge n. 147/2013), richiamando l'ente locale a valutare l'ambito di applicabilità della normativa sopra richiamata alle aziende e ai consorzi dallo stesso partecipati ai fini del contenimento dei costi del personale riconducibili ai predetti organismi. In proposito, l'ente ha così argomentato:

"9.1 AZIONI INTRAPRESE O DA INTRAPRENDERE

Al fine di procedere alla riduzione della spesa del personale con rapporto flessibile, in ottemperanza al principio di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010, l'ente in sede di redazione del piano triennale del fabbisogno del personale di cui alla delibera di G.C. 138/2012, sulla base degli elementi acquisiti, aveva deciso di adeguarsi alla norma in modo flessibile intervenendo sulla spesa che interessava l'area tecnica e ritenendo sufficiente la regolamentazione stabilita in detto atto (vedi relazione a pagg. 17 e 18).

Gli elementi di giudizio acquisiti riguardavano principalmente i posti di organico, la spesa e i vincoli normativi. In particolare la dotazione dell'area tecnica (UOC urbanistica e LL.PP.) prevedeva:

- n. 4 posti vacanti di esperto tecnico, cat. D1, su 5 posti previsti;*
- n. 1 posto vacante di esperto amministrativo, D1, su 2 posti previsti;*
- n. 6 posti vacanti di istruttore tecnico, cat. C, su 8 posti previsti.*

La copertura di detti 11 posti (full-time) vacanti comportava una spesa complessiva determinata in euro 309.022,70.

A tali carenze di organico, nel frattempo, si sopperiva con rapporti di lavoro flessibile per una spesa annua di euro 179.311,42.

Poiché non era possibile coprire le carenze di organico con misure di mobilità interna, occorreva necessariamente predisporre misure di riqualificazione della spesa del personale, riducendo la detta spesa di euro 179.311,42 per rapporti di lavoro flessibile, in ottemperanza al vincolo del comma 28 dell'art. 9 del D.L. 78/2010, convertito in legge 122/2010, ed incrementando di pari importo quella con rapporti di lavoro a tempo indeterminato, part-time.

Per il triennio 2012/2013/2014, l'ente poteva assumere nei limiti del 40% delle cessazioni avvenute nel 2011 e di quelle prevedibile per il 2012 e il 2013, per una spesa complessiva prevedibile di euro 145.170,45 (€ 42.946,96 per l'anno 2012; € 42.946,96 per l'anno 2013; € 59.276,53 per l'anno 2014).

Riguardo ai procedimenti di reclutamento da seguire, riscontrato che non esistevano graduatorie valide dalle quali attingere e che prima di indire i concorsi pubblici bisognava esperire la mobilità volontaria e quella obbligatoria, l'amministrazione, fermo restando il principio di riduzione della spesa, ha ritenuto di poter stabilire solo l'entità della riduzione di spesa nel triennio 2012/2013/2014 in quanto erano incerti i tempi e gli esiti dei procedimenti di reclutamento da attivare, come effettivamente si è verificato con risultati negativi. Per i motivi sopra esposti l'amministrazione ha ritenuto, nel rispetto tassativo del principio di riduzione della spesa per rapporti flessibili derivante dalla previsione normativa, di contemperarlo con le proprie concrete esigenze organizzative, stante la necessita di assicurare i servizi interessati, i vincoli in materia di assunzione e di compatibilità bilancio. Di fatto già nell'anno 2012 è stata operata una prima riduzione di spesa per rapporti flessibili, determinandola in € 430.200,50 (a consuntivo 424.333,78) rispetto ad € 530.082,87 del 2011 (delibera G.C. n. 138/2012 pag. 18).

In relazione al rilievo formulato nella deliberazione PRSP n. 39/2015 da Codesta III.ma Corte circa la necessità che gli enti dovevano prevedere il principio di contenimento della spesa per il lavoro flessibile nell'ambito della propria autonomia (atto regolamentare) e coerentemente con le proprie esigenze funzionali, è da rilevare che tali volontà sono state attuate con atti formali sia della Giunta che del Consiglio Comunale (delibera n. 63 del 28.6.2012 di approvazione del bilancio di previsione), con piena consapevolezza delle misure da adottare in materia di riduzione dei rapporti di lavoro a tempo determinato.

L'Amministrazione in tal senso ha ritenuto di rispettare il dettato normativo in questione sia sotto l'aspetto formale che sostanziale. Ciò trova conferma anche dai pareri favorevoli resi dai revisori dei conti sulla delibera di G.C. 138/2012 del fabbisogno del piano triennale di personale per il periodo 2012/2013/2014 e sul bilancio di previsione 2012 e pluriennale 2012-2014.

Le esigenze organizzative temperate con le disposizioni normative vigenti sono state riconosciute anche dal legislatore che, a partire dall'anno 2014, ha consentito di poter sostenere una spesa per rapporti flessibili entro lo stesso limite dell'anno 2009 (art. 3 legge 114/2014). In conclusione l'ente per il 2014 ha determinato una spesa pari ad € 335.711,15, inferiore rispetto alla spesa del 2009, nonostante la possibilità del maggior limite di spesa previsto dalla normativa. Attualmente sono in atto le procedure per la copertura dei posti dell'area tecnica per poter operare una ulteriore riduzione della spesa per i rapporti flessibili. E' da aggiungere che dall'1 marzo 2014 si è avuta una ulteriore riduzione della spesa per lavoro flessibile a causa della cessazione dell'incarico, conferito ai sensi del comma 1° dell'art. 110 del T.U. 267/2000, di responsabile UOC Comunicazione, Formazione e Innovazione, con un risparmio annuo di € 52.340,00. Tale cessazione non è stata sostituita con analogo incarico esterno bensì con incarico a personale di questo Ente.

In merito alla riduzione dei costi di personale riguardanti l'Azienda Speciale Angri Eco Servizi, si rappresenta che, questo Comune, quale ente controllante, con proprio atto di indirizzo delibera di Giunta Comunale n. 289 del 30.9.2014) ha emanato disposizioni circa il rispetto del principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e per assunzioni di personale, come previsto dalla legge 147/2013".

Fermi restando i rilievi di cui cit. deliberazione n. 39/2015, stanti i profili di eventuale responsabilità amministrativo-contabile, questa Sezione regionale di controllo non può esprimere, in questa sede, giudizi o valutazioni circa le giustificazioni addotte dall'ente in relazione al mancato rispetto del limite di cui all'art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010. Si ritiene, pertanto, di trasmettere la presente deliberazione alla Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania.

La Sezione, alla luce di tutto quanto sopra, ha accertato che il Comune di Angri (SA), nel termine di 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia n. 39/2015, resa in relazione al rendiconto relativo all'esercizio 2012, ha adottato alcuni provvedimenti e assunto talune misure programmatiche i cui effetti andranno in prevalenza verificati nei successivi esercizi finanziari.

La complessità della situazione riscontrata evidenzia, allo stato degli atti e nonostante le misure adottate e/o programmate, il permanere di criticità amministrativo-contabili anche per l'esercizio 2013 che possono pregiudicare gli equilibri dell'ente locale, come esplicitato in motivazione. Pertanto, l'Amministrazione è invitata, ad attenersi a quanto già prospettato nella deliberazione n. 39/2015 e nella presente deliberazione, nei sensi di cui in motivazione.

Ciò implica la necessità che l'ente comunichi tempestivamente gli aggiornamenti circa l'attuazione delle misure correttive programmate, onde consentire a questa Sezione l'effettuazione di successivi accertamenti finalizzati a verificarne l'efficacia.

Si prende positivamente atto della comunicazione dell'Organo di revisione che *"non intende disattendere a quanto prescritto dalla Corte, e provvederà nelle adunanze successive, ad una attenta disamina e verifica dei provvedimenti di cui in oggetto, a cui seguirà una ulteriore e dettagliata comunicazione alla Corte sull'attività svolta dal Collegio dei Revisori"* (cit. nota acquisita al prot. n. 3411 di questa Sezione in data 23/06/2015).

Si ritiene opportuno che la presente deliberazione venga portata a conoscenza del Consiglio comunale per le determinazioni di competenza.

Rimangono fermi i profili di competenza della Procura presso la Sezione Giurisdizionale per la Campania della Corte dei conti, già segnalati nella citata deliberazione n. 39/2015 e ribaditi nelle motivazioni della presente deliberazione.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, pronunciando a norma degli articoli 148 e 148 *bis* del TUEL, in relazione alle misure correttive comunicate a seguito della deliberazione n. 39 del 2015

DELIBERA

sulla base di quanto segnalato dal Comune, nel prendere atto dei provvedimenti adottati dall'Ente, di verificare, nei sensi di cui in motivazione, la concreta efficacia delle azioni già intraprese e delle misure che verranno poste in essere, in ottemperanza alle prescrizioni di cui alla deliberazione n. 39/2015 e ribadite nella presente deliberazione, in sede di successivi controlli ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e agli articoli 148 e 148 *bis*, comma 3, del TUEL, e all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

INVITA

l'Organo di revisione a trasmettere la relazione resa sul rendiconto 2014 e a vigilare, nei termini di cui in motivazione, sull'attuazione delle misure correttive, nonché a riferire sugli esiti di tale verifica, almeno con cadenza semestrale (entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre dell'esercizio finanziario), fermi restando gli obblighi informativi ordinariamente imposti per legge all'ente locale e, in particolare, l'obbligo di segnalazione cui è tenuto il responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'art. 153 del TUEL

DISPONE

che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco; al Presidente del Consiglio Comunale del Comune di Angri, perché ne dia comunicazione al Consiglio comunale per le valutazioni di competenza; all'Organo di revisione dell'ente, alla Prefettura di Salerno;

che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, alla Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Campania della Corte dei conti;

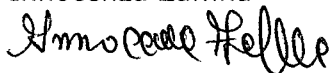
RAMMENTA

l'obbligo di pubblicazione della presente delibera sul sito internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, prescrivendo la comunicazione a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 1° luglio 2015.

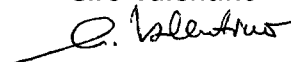
Il relatore

Innocenza Zaffina



Il Presidente

Ciro Valentino



Depositata in segreteria il 1° luglio 2015

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Mauro Grimaldi

