



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

PRSP n. 39 / 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	
Ref. Raffaella Miranda	
Ref. Carla Serbassi	

a seguito della camera di consiglio del 18 febbraio 2015 ha adottato la seguente delibera-zione.

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 modifi-

cazioni;

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 nota istruttoria del magistrato istruttore prot. n. 4005 del 22 luglio 2014, indirizzata al rappresentante legale pro-tempore del Comune e all'organo di revisione, nonché per conoscenza al Segretario Comunale;

VISTA la nota del 4 settembre 2014 (acquisita al prot. di questa Sezione n. 4398 nella medesima data), con cui il Presidente del collegio dei revisori del Comune ha chiesto "*un differimento dei termini*" per la risposta alla nota istruttoria;

VISTE la nota n. 27291 del 18 settembre 2014 (acquisita al prot. di questa Sezione in data 18 settembre 2014 al n. 4559), a firma del Presidente del collegio dei revisori; la nota n. 27324 del 18 settembre 2014 (acquisita al prot. di questa Sezione in data 22 settembre 2014, al n. 4570), a firma del responsabile U.O.C. Programmazione e Risorse, del responsabile U.O.C. Affari generali, personale e demografici, del responsabile U.O.C. Lavori Pubblici, del responsabile U.O.C. Urbanistica e gestione del territorio, del Sindaco e del Segretario generale dell'ente; la nota del 18 settembre 2014 (acquisita al prot. di questa Sezione in data 22 settembre 2014, al n. 4582), ad integrazione della nota già trasmessa dal collegio dei revisori, contenente "*le delibere dei debiti fuori bilancio 2012, parte integrante della risposta al punto 9*";

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 6/2015 del 26 gennaio 2015, con l'allegata relazione del magistrato istruttore, con la quale il Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania ha convocato il Collegio, in adunanza pubblica, per il giorno 18 febbraio 2015 per l'esame delle criticità relative al rendiconto 2012 del Comune di Angri (SA);

VISTA la nota n. 3841 del 9 febbraio 2015, a firma del Sindaco, acquisita al prot. di questa Sezione n. 947 in data 9 febbraio 2015;

UDITI il Sindaco, l'Assessore al Bilancio, la responsabile del servizio economico-finanziario e il responsabile del personale del Comune di Angri nell'adunanza pubblica del 18 febbraio 2015;

UDITO il magistrato istruttore, dott.ssa Innocenza Zaffina, nella predetta adunanza pubblica e nella camera di consiglio del 18 febbraio 2015;

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 adotta la presente pronuncia specifica, a seguito della quale il Comune di Angri (SA) è 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 correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico. 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.

L'Organo di revisione dei conti del Comune di Angri (SA) inviava a questa Sezione, in ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, la relazione-questionario sul rendiconto 2012.

In sede di esame del succitato questionario, emergevano elementi critici, in considerazione dei quali veniva trasmessa al succitato Organo di Revisione economico-finanziaria, al Sindaco e, per conoscenza, al Segretario generale, la nota richiamata in premessa, con la quale venivano richiesti chiarimenti, corredati dall'opportuna documentazione, in ordine a vari aspetti della gestione, come emergenti dalle indicazioni contenute nel suindicato questionario.

A riscontro della citata nota istruttoria sono qui pervenute le note richiamate in premessa.

Con le predette risposte – con le quali venivano fatti pervenire chiarimenti in ordine alle richieste formulate da questa Sezione – si fornivano, in particolare, precisazioni, le quali consentivano di superare alcuni dei rilievi mossi.

Tuttavia, permanevano perplessità su taluni aspetti gestionali, pure confermati dai riscontri effettuati nei referti sul sistema dei controlli interni inviati dal Sindaco ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, in ordine alle quali il magistrato incaricato si determinava a richiedere – a mezzo di specifica proposta di deferimento - l'esame collegiale della Sezione, al fine di verificare, nella pienezza del contraddittorio, le criticità gestionali rilevate, in vista di un'eventuale adozione di specifica pronuncia, ai sensi degli articoli 148, 148 bis del TUEL, art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, nonché dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011, posto che esse apparivano, al medesimo magistrato, concretare, nel loro complesso, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, suscettibili di incidere negativamente sugli equilibri di bilancio dell'Ente.

A seguito dell'emissione, da parte del Presidente della Sezione regionale di controllo, dell'ordinanza n. 6 del 26 gennaio 2015 - trasmessa all'ente, unitamente alla predetta proposta di deferimento - con la quale questa Sezione veniva convocata in adunanza, ai fini di un'eventuale pronuncia ai sensi delle sopra richiamate norme, il Sindaco del Comune di Angri (SA) inviava a questa Sezione la nota n. 3841 del 9 febbraio 2015 (acquisita al protocollo di questa Sezione con n. 947 in data 9 febbraio 2015), con la quale venivano fornite le controdeduzioni dell'ente di cui *infra*.

Tanto premesso, si passa all'esame delle criticità rilevate e rimaste confermate anche alla luce delle controdeduzioni dell'ente.

TARDIVA APPROVAZIONE RENDICONTO.

Dall'esame della relazione – questionario, relativa al rendiconto per l'esercizio oggetto di esame, risultava che tale documento contabile era stato approvato il 27 maggio 2013, con delibera n. 37 e, quindi, oltre il termine ultimo del 30 aprile, così come previsto dal comma 7 dell'art. 151 del decreto legislativo n. 267/2000. Le risposte fornite dall'ente non permettevano di superare il rilievo, nonostante fossero stati forniti i seguenti chiarimenti: *"il rendiconto dell'esercizio 2012 è stato approvato dalla Giunta il 16/04/2013, considerati i termini normativi e regolamentari della messa a disposizione per l'Organo di revisione per il prescritto parere e dei Consiglieri Comunali, ne discende che il Consiglio Comunale ha prontamente approvato gli atti del rendiconto, non appena disponibili."*

In proposito, si ritiene che la giustificazione offerta non può essere considerata del tutto soddisfacente, in quanto l'approvazione da parte del Consiglio costituisce soltanto il momento conclusivo di un'unica procedura, che si articola in una serie di atti connessi e consequenziali, i quali concorrono, tutti e complessivamente, alla tempestiva adozione del rendiconto, con la conseguente irrilevanza, ai fini dell'obbligo di cui all'art. 227, comma 2, del TUEL, di ritardi o disfunzioni imputabili a singole fasi procedurali. Va, inoltre, rilevato che l'inosservanza del termine può determinare (nei casi più gravi) l'attivazione della procedura contemplata dagli artt. 137 del TUEL, e che l'art. 243, comma 6, lett. b), del TUEL prevede l'assoggettamento, in via provvisoria, ai controlli previsti per gli enti strutturalmente deficitari per *"gli enti locali per i quali non sia intervenuta nei termini di legge la deliberazione del rendiconto della gestione, sino all'adempimento"*.

Per tutto quanto innanzi esposto, non ci si può esimere dal ribadire che, nella fattispecie, il ritardo nell'approvazione del rendiconto *de quo integra*, già di per se stesso, gli estremi della grave irregolarità contabile, idonea a compromettere il perseguimento delle finalità di una sana gestione finanziaria e, in particolare, gli equilibri di bilancio; sicché è necessario assicurare, per il futuro il rispetto dei termini per l'esecuzione dell'adempimento in questione, onde evitare sia l'esercizio di poteri sostitutivi, sia, comunque, ulteriori violazioni di obblighi di legge suscettibili di arrecare pregiudizio all'ente e alla comunità amministrata.

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

In sede istruttoria, 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 chiedeva di chiarire e documentare la natura delle voci delle suddette

te spese correnti straordinarie.

A tale riguardo, la risposta fornita dall'ente sollevava ulteriori perplessità, in quanto si evidenziava: "Pur verificandosi un andamento crescente della spesa corrente e nello specifico per l'esercizio 2012 un aumento della stessa, per € 314.305,78 rispetto all'esercizio 2011, come si evince dallo stesso prospetto 1.1 degli equilibri, il trend in diminuzione del saldo di parte corrente, è causato da un importo complessivo degli accertamenti dei primi tre titoli delle entrate 2012 inferiore rispetto all'esercizio precedente.

Esercizio Accertamenti primi tre titoli di entrata

2011 € 26.512.218,30

2012 € 22.450.447,18

Dall'analisi dei titoli di entrata, si desume che le ragioni della diminuzione del saldo di parte corrente sono da ravvisarsi soprattutto in riferimento all'andamento delle entrate tributarie per recupero evasione accertate nell'esercizio 2012 per un importo minore rispetto all'esercizio precedente. Nel 2011, il Comune di Angri ha avviato una intensa attività di recupero evasione ICI e Tarsu mediante contratto triennale con SO.G.E.T. S.p.A. Società di gestione Entrate e Tributi.

Le condizioni economiche del suindicato contratto, che si allega alla presente (allegato 1), prevedono un 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.

Nel 2012 a fronte di accertamenti in entrata per euro 3.713.868,47, in uscita contestualmente, sono stati assunti impegni nella misura corrispondente all'aggio contrattualmente previsto oltre iva. Tali impegni si tramutano in pagamenti solo ed esclusivamente al momento del realizzo degli incassi delle entrate cui sono collegati. L'importo degli accertamenti nel conto 2012, € 3.713.868,47 per recupero evasione ICI e TARSU, al netto dell'eventuale aggio da corrispondere € 1.123.445,21 previsto contrattualmente, ha finanziato inoltre ulteriori spese straordinarie per € 2.590.423,26:

€ 331.704,15 di impegni assunti, per debiti fuori bilancio a seguito sentenze, riconosciuti con delibere di Consiglio Comunale di cui all'allegato elenco (allegato 2, totale a);

€ 813.096,65 di impegni assunti a copertura delibere di approvazione dei bilanci consuntivi degli esercizi 2009 e 2010 dell'Azienda speciale del Comune di Angri di cui all'allegato elenco (ALLEGATO 2, TOTALE b);

€ 108.768,15 di impegni assunti per debiti fuori bilancio riconducibili ad acquisizione di beni e servizi, riconosciuti con delibere di Consiglio Comunale di cui all'allegato elenco (allegato 2, totale c);

€ 131.450,87 di impegni assunti per copertura di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, riconosciuti con delibere di Consiglio Comunale di cui all'allegato elenco (allegato 2, totale d) ad eccezione di quelli segnati con asterisco;

€ 600.000,00 di impegni assunti per accantonamento somme per passività derivanti da copertura perdita del bilancio consuntivo esercizio 2011 Azienda Speciale;

€ 10.523,04 per impegno spese a seguito delibera Commissario ad acta n.1 del 12/06/2012 per liquidazione spese di giudizio;

€ 547.811,12 di impegni assunti per accantonamento somme a copertura passività potenziali; quota parte pari ad € 47.069,28 di rimborsi per tributi non dovuti".

A conferma di quanto evidenziato dall'ente, si rilevava, nel prospetto 1.7.4 Sezione seconda del questionario, 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 contezioso. In ordine al motivo degli impegni assunti per aggio di riscossione si ri-chiama la risposta fornita al punto n. 2"*.

Anche alla luce delle risposte fornite dall'ente sulla capacità di riscossione delle entrate, non risultano, allo stato degli atti, superati i rilievi, confermandosi il basso tasso di riscossione sia in relazione alle entrate 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"*). In particolare, in sede di controdeduzioni, l'ente precisava che *"con contratto repertorio n. 1169/2009 è stato affidato in con-cessione il servizio di gestione accertamento e riscossione dell'imposta comunale della pubblicità e di-ritto sulle pubbliche affissioni compresa la materiale affissione dei manifesti, della tassa occupazione di spazi e aree pubbliche a seguito di approvazione con deliberazione del Commissario straordinario n. 153 del 31/07/2009 del capitolato speciale relativo al suindicato affidamento, nonché di determi-nazione n. 1312 del 28/09/2009 di aggiudicazione alla Soget Spa. Tale contratto prevede un aggio percentuale del 23,80 su tutte le riscossioni volontarie ICP, DPA, TOSAP ed un aggio del 35 da appli-carsi su tutte le riscossioni derivanti dall'attività di accertamento ICP, DPA, TOSAP E TARSUG (allega-*

to 1). Considerato che nel capitolato d'appalto e nel bando nonché nel contratto n. 1169 del 12/11/2009 era previsto che l'ente concedente poteva, in corso di esecuzione del rapporto di concessione dei servizi, avvalersi dello stesso concessionario per periodi limitati e motivate esigenze, affidare le attività di gestioni di altri tributi e delle altre entrate comunali. Si è proceduto con delibera n. 63 del 1 marzo 2011 e determinazione n. 449 del 15/03/2011 a fissare un aggio del 25% sulle maggiori entrate incassate, comprensive di sanzioni e interessi relative all'affidamento del servizio di censimento del territorio comunale finalizzato alla costituzione dell'anagrafe edilizia comunale, al recupero evasione e elusione, all'accertamento e riscossione coattiva dei tributi ICI e TARSU. Si precisa che l'aggio del 25%, oltre iva, rappresenta l'aggio corrisposto alla SOGET spa sulle entrate effettivamente riscosse, non si riferisce alla riscossione spontanea, ma all'attività affidata in concessione con contratto rep. 1220 dell'11 aprile 2011. Il dettaglio delle attività oggetto di affidamento sono analiticamente descritte nel capitolato d'oneri allegato al contratto (allegato 1-bis) che si trasmette integralmente. L'aggio per la riscossione coattiva previsto dall'art. 3 del contratto summenzionato è pari alla percentuale stabilita a livello ministeriale".

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), non può non rilevarsi 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 è 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 appaiono del tutto soddisfacenti.

Va, innanzitutto, rilevato 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 sembra essersi riferito il Sindaco del Comune di Angri in corso di adunanza pubblica rappresenta una eccezionale e temporanea deroga al divieto del rinnovo dei contratti e alle regole dell'evidenza pubblica. L'ente sembra, 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 complemen-

tari". La norma è inserita in un articolo rubricato "Modificazioni all'imposta sulle insegne di esercizio" e persegua 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 convertito dalla legge 214/2011, a far data dal 1° gennaio 2012.

Peraltro, 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, occorreva 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, ravvivandosi 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 comuni-

tari 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 pone 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 osserva 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) sembra, 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 ritiene opportuno inviare la presente deliberazione alla Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania.

Dal punto di vista strettamente contabile, non possono che evidenziarsi, in questa sede, 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 ha comportato il peggioramento degli equilibri di parte corrente nel medesimo periodo.

Si prende 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 rilevanti 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 appalesa, 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.

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

In relazione al risultato di amministrazione, si conferma 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 sede di controdeduzioni, l'ente ha fornito adeguati chiarimenti circa l'ammontare del fondo svalutazione crediti per l'esercizio 2012 dell'importo di € 6.704.904,16, pari al 65,42% dei residui attivi del titolo I e III ante 2011, specificando che: *"nonostante l'obbligo dell'istituzione del fondo svalutazione crediti sia intervenuto solo nel 2012 (...) considerato l'elevato importo dei residui vetusti, l'Ente già in esercizi precedenti all'esercizio 2012 ha provveduto al prudente stanziamento del fondo svalutazione crediti.*

L'importo di € 11.370.264,96 si compone di:

€ 6.704.904,16 destinati a coprire i rischi derivanti dai crediti a residui del titolo I e III ante 2011; € 4.665.360,80 destinati a coprire i rischi derivanti dai crediti per recupero evasione provenienti dall'esercizio 2012".

Tuttavia, come si è detto, permangono, anche alla luce delle risposte e delle controdeduzioni, 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 determinate di riaccertamento dei residui attivi, nelle quali, opportunamente, vengono richiamati i principi contabili in materia, l'elenco dei residui oggetto di riaccertamento allegato alle determinate, in assenza di specificazioni al riguardo, non consente di concludere per il concreto rispetto dei medesimi principi da parte dei responsabili dei servizi.

In sede di controdeduzioni, l'ente ha, altresì, precisato di avere *"svolto agli inizi dell'anno 2014 classificazione ed imputazione dei crediti in bilancio. Con le determinate di riaccertamenti n. 519 del 24/04/2014 e n. 714 del 05/06/2014 indicate 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, come sopra prospettato dall'ente locale in sede di controdeduzioni, 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, va osservato che ad oggi non risulta comprovato in atti che le operazioni di riaccertamento dei residui attivi abbiano tenuto conto per l'esercizio 2012, effettivamente, oltre che delle ragioni del mantenimento, anche della distinzione tra crediti esigibili, inesigibili e di dubbia esigibilità: in proposito, si evidenzia che il riaccertamento deve essere sostanziale e non solo formale, poiché l'ente deve accettare l'effettiva possibilità di riscuotere i crediti e di pagare i debiti, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento.

In particolare, occorre rilevare che l'art. 228 del TUEL, al comma 3, prescrive che *“prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui”*. Evidentemente, la conservazione in bilancio di partite per le quali non si è concluso il complesso iter procedurale di acquisizione e/o erogazione, non può non riflettersi sull'attendibilità del risultato di amministrazione, la cui quantificazione complessiva, ai sensi dell'art. 186 del TUEL, è data proprio dal fondo cassa rettificato dai residui attivi e passivi. Ne consegue che, alla constatazione che nella fase di accertamento e d'impegno siano verificati i presupposti di cui agli artt. 179 e 183 del TUEL, deve necessariamente seguire una scrupolosa attività da porre in essere ai fini del riaccertamento dei residui. In ossequio al principio contabile generale della prudenza (cfr. postulato di bilancio, punti 68-71 dei principi contabili nel Testo approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, cit.), una ricognizione dei residui attivi e passivi deve essere diretta a verificare:

- la fondatezza giuridica dei crediti accertati e l'esigibilità degli stessi;
- l'affidabilità della scadenza dell'obbligazione prevista in occasione dell'accertamento o dell'impegno;
- il permanere delle posizioni debitorie effettive degli impegni assunti;
- la corretta classificazione e imputazione dei crediti e dei debiti in bilancio.

La ricognizione in tal guisa effettuata consente di individuare:

- a) i crediti di dubbia e difficile esazione;
- b) i crediti riconosciuti assolutamente inesigibili;
- c) i crediti riconosciuti insussistenti, per l'avvenuta legale estinzione o per indebito o erroneo accertamento del credito;
- d) i debiti insussistenti o prescritti;

Le operazioni che conducono all'identificazione di fattispecie ascrivibili alla prima ipotesi (i crediti di dubbia e difficile esazione) richiedono un approfondito riesame dei presupposti di effettu-

tiva esigibilità - specie per quei residui provenienti da esercizi remoti, per i quali è stato riscontrato un basso tasso di smaltimento - e si riferiscono all'individuazione di crediti, in corrispondenza dei quali si è verificata un'incapacità di riscuotere senza che sia intaccato il diritto vantato nei confronti del debitore moroso. Tale riscontro, di carattere preliminare, determina analitiche annotazioni sul contenuto dei singoli crediti e nelle scritture di bilancio (con immobilizzo all'interno di apposita voce dell'attivo patrimoniale A,III,4) e conseguenti operazioni di eliminazione in ossequio al principio di effettività dell'equilibrio finanziario. Il mantenimento in bilancio di tali poste è consentito solo qualora venga costituito, dal lato della spesa, un fondo svalutazione crediti, ossia uno stanziamento figurativo che, non tramutandosi in un impegno, genera economia di spesa e rifluisce nell'avanzo di amministrazione necessario ad offrire copertura alle possibili perdite da mancato incasso (cfr. principio contabile n. 2 punto 14, nonché principio contabile n. 3, punto 101).

I crediti inesigibili, come già segnalato da questa Sezione con deliberazione 251/2011, "costituiscono una tipologia di residui intermedia tra i crediti di dubbia esigibilità ed i crediti insussistenti, in quanto trovano fondamento in particolari condizioni soggettive del debitore (insolubilità, irreperibilità, decesso ab intestato etc.) da cui risulti definitivamente accertata la impossibilità pratica di recuperare il credito (nonostante questo sia ancora giuridicamente esistente). Il loro accertamento dipende, infatti, da una puntuale attività di verifica rivolta alla materiale individuazione sia del debitore che dei possibili cespiti da aggredire, un'attività ricognitiva che non si esaurisce né in un accertamento della sussistenza del credito e dell'assenza di sopravvenute vicende estintive del diritto (rinuncia, decadenza, prescrizione etc.) ovvero modificative del rapporto (perdita della titolarità del diritto, cessione, indebito etc.), né in un generico riscontro delle percentuali di riscossione dei singoli crediti o in un mero giudizio probabilistico circa il grado di solvibilità del debitore"; in tali casi, pertanto, il credito risulta impossibile da recuperare nonostante sia giuridicamente esistente. In relazione a ciò, il principio contabile n. 2 punto 14, stabilisce che "I crediti di dubbia o difficile esazione sono calcolati nel rendiconto solo per la parte su cui, a giudizio dei responsabili dei servizi cui è attribuito il procedimento di gestione delle singole risorse e/o categorie di entrata, si può fare assegnamento secondo la probabilità della loro riscossione. I crediti riconosciuti dai medesimi responsabili dei servizi assolutamente inesigibili non sono compresi nel rendiconto, sempre che della circostanza sia stata fornita adeguata documentazione. Il principio della veridicità impone di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente e implica che tutti i crediti anzidetti vengano egualmente riportati nelle evidenze contabili dell'ente. (...) I crediti inesigibili e i crediti di dubbia o difficile esazione, mantenuti distinti, sono stralciati dal conto del bilancio, si conservano nel conto del patrimonio, in apposita voce, sino al compimento dei termini di prescrizione".

Ciò posto, le risposte dell'ente, pur evidenziando l'attenzione circa la criticità prospettata, hanno consentito di verificare che il riaccertamento non è avvenuto in linea con i principi sopra delineati e, in particolare, non sembra che siano state effettuate puntuali operazioni di verifica sia con riferimento alla certificazione della sussistenza delle ragioni del mantenimento dei resi-

dui in bilancio, sia con riguardo alle percentuali di riscossione dei residui delle entrate proprie che siano da ritenere, a titolo prudentiale, di dubbia esigibilità. Si ritiene, pertanto, necessario che l'ente prosegua e porti a compimento, nel più breve tempo possibile, le operazioni di riacertamento dei residui attivi e passivi in osservanza dei predetti principi.

Va, in proposito, evidenziato che l'art. 239 del TUEL pone a carico dell'Organo di revisione precisi obblighi di controllo, riscontro e vigilanza, soprattutto in relazione alle ragioni del mantenimento dei residui attivi vetusti, anche mediante l'effettuazione di controlli che abbiano riguardo non soltanto alla sussistenza del titolo sottostante ma anche alla verifica dei requisiti di esigibilità. Va, altresì, ribadito che per il mantenimento in bilancio di un residuo attivo non è sufficiente l'assenza di ragioni per la relativa cancellazione, essendo, invece, necessaria l'esistenza di ragioni per il relativo mantenimento. Tale aspetto ha rilevanti implicazioni sostanziali, in quanto impone una valutazione scrupolosa e continua dell'entità e della sussistenza di dette poste, al fine di evitare l'utilizzo di risorse esistenti solo formalmente in bilancio. L'azione di eliminazione contabile dei residui, viceversa, costituisce uno strumento ineludibile di ogni manovra di risanamento. Lo scopo è quello di neutralizzare l'effetto espansivo della spesa, derivante dalla presenza in bilancio di residui attivi di parte corrente iscritti per un lungo periodo di tempo, senza aver dato luogo ad effettive riscossioni. È responsabilità primaria dell'ente porre in essere la verifica sul grado di affidabilità di queste poste, secondo quanto previsto dalla normativa vigente, in quanto il mantenimento di risorse a bassissimo grado di movimentazione determina, in caso di successiva applicazione dell'avanzo, una fittizia copertura delle spese.

Permangono, inoltre, i rilievi circa la violazione dei parametri di deficitarietà n. 2), e 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;

Appare opportuno sottolineare che il primo indicatore persegue l'obiettivo della valutazione dell'esposizione creditoria prodotta dalla gestione di competenza delle entrate proprie correnti, posto che tale esposizione può esercitare effetti negativi sull'equilibrio finanziario complessivo. E, invero, qualora l'ente ospiti, nella propria contabilità, residui attivi per un importo superiore alla soglia percentuale stabilita, aumenta, in misura rilevante, la probabilità che i crediti da essi rappresentati sortiscano, in futuro, l'inesigibilità, a tutto discapito dell'attendibilità del risultato di amministrazione ove non si dovesse procedere ad un loro rigoroso riacertamento.

Il secondo indicatore va letto in sinergia con il primo. Infatti, esso, prendendo in considerazio-

ne le medesime componenti di entrata propria corrente, rapporta a queste ultime l'entità dei residui attivi in conto residui, con la finalità di rendere, in tal modo, possibile l'analisi dell'esposizione creditoria avente anzianità superiore ai 12 mesi, come tale maggiormente suscettibile di insolubilità.

Infine, il terzo indicatore pone in evidenza i debiti complessivi, relativi alla spesa corrente, cosiddetti "a breve", intendendosi come tali sia le passività provocate dalle gestioni passate, sia quelle sorte nella gestione di competenza, esaminate in proporzione all'ammontare dei relativi impegni di competenza. Il superamento di tale indicatore è sintomo inequivocabile della propensione dell'ente a dilazionare, in tempi lunghi, l'erogazione delle spese correnti e, quindi, della sua inattitudine a far fronte ai pagamenti di parte corrente, per carenze di liquidità indotte da una scarsa capacità di riscossione.

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 ha precisato nelle controdeduzioni di avere *"incassato entrate di parte capitale per le quali non ha ancora proceduto alle corrispondenti spese"*. In proposito, si osserva 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, non può non rilevarsi 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), possa pregiudicare il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'ente.

In particolare, si osserva 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.

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), non può non evidenziarsi che il ritardo nello smaltimento di tali poste passive vada a determinare, a carico dell'ente, un aggravio degli oneri finanziari che, annualmente, vengono iscritti in bilancio.

Da tutto quanto fin qui evidenziato emerge 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 incida, 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). Verrebbero così a prodursi fenomeni di marcata alterazione della corretta attività gestionale dell'ente, cui farebbe, fra l'altro, riscontro una rappresentazione contabile non attendibile.

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

In sede istruttoria venivano chiesti chiarimenti circa l'utilizzo delle entrate a destinazione vincolata, nonché sulla crisi di liquidità che appariva confermata dall'incapacità finanziaria dell'ente di fronteggiare una grave situazione d'insolvenza, così come evidenziato dalla quantificazione dei crediti liquidi ed esigibili di parte corrente al 31/12/2012 vantati da terzi, pari ad € 7.002.786,48. Per tale importo l'ente ha comunicato, ai sensi dell'art. 1 del d.l. n. 35/2013 convertito dalla legge n. 64/2013, gli spazi finanziari di cui necessita per sostenere i pagamenti di cui al citato art. 1, risultando ammesso ad anticipazione l'importo di € 4.376.810,02. Infine, dal prospetto 1.2 Sezione seconda si evincevano: 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; una differenza di parte capitale in conto residui pari a - € 964.269,20.

A tal proposito, la grave crisi di liquidità è 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 evince 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 ha precisato che lo stesso è "*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 prospettata discrasia tra conto del tesoriere e scritture contabili dell'ente, non sono state chiarite le misure adottate al fine di regolarizzare i pagamenti per esecuzione forzata 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.

Quanto all'utilizzo delle entrate a destinazione vincolata non ricostituite a fine esercizio, in sede di controdeduzioni, l'ente ha 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 dei 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 dei 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 appare di estrema gravità, se si esaminano i dati relativi al rendiconto 2012.

La mancata ricostituzione delle entrate a destinazione specifica si configura come un indice particolarmente significativo, in quanto prefigura la sussistenza di squilibri finanziari solitamente difficili da ripianare. Inoltre, se un istituto di carattere evidentemente eccezionale diventa strumento di ordinaria amministrazione risulta palese una situazione di grave situazione finanziaria. 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 amministrazione.

Pur prendendo atto delle misure programmate al fine di ricostituire le predette entrate, si rammenta 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.

L'utilizzo, in termini di cassa, di entrate aventi specifica destinazione per il finanziamento di

spese correnti, consentito in via eccezionale dalla normativa quale strumento per far fronte a temporanee difficoltà in termini di cassa, è sottoposto a stringenti vincoli quantitativi e procedimentali, evidentemente determinati dalla necessità di garantire, in qualsiasi momento, il reintegro, in tempi rapidi, delle somme vincolate utilizzate onde permettere l'impiego delle stesse per le finalità per le quali sono destinate. È per tale motivo, infatti, che l'importo utilizzato delle somme a specifica destinazione vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria, alla quale l'ente può ricorrere nel caso debba procedere al reintegro dei fondi vincolati (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Umbria, deliberazione n. 2/2010).

Va, peraltro, evidenziato che il prospettato miglioramento del ricorso alle entrate a destinazione specifica del 2014 potrebbe essere stato influenzato dal ricorso all'anticipazione di liquidità ai sensi del d.l. 35/2013, la quale, in quanto misura straordinaria, non è di certo risolutiva di eventuali squilibri finanziari.

Le criticità già rilevate in relazione alla gestione dei residui e al risultato di amministrazione, 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 deve, auspicabilmente, fare fronte, ove ne ricorrono i presupposti anche nei prossimi esercizi finanziari, con provvedimenti che coinvolgano sia le entrate sia le spese, attenendosi al dettato normativo dell'art. 193 del TUEL (Salvaguardia degli equilibri di bilancio), secondo cui *"1. Gli enti locali rispettano durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal presente testo unico, con particolare riferimento agli equilibri di competenza e di cassa di cui all'art. 162, comma 6. 2. Con periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'ente locale, e comunque almeno una volta entro il 31 luglio di ciascun anno, l'organo consiliare provvede con delibera a dare atto del permanere degli equilibri generali di bilancio o, in caso di accertamento negativo ad adottare, contestualmente: a) le misure necessarie a ripristinare il pareggio qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui; b) i provvedimenti per il ripiano degli eventuali debiti di cui all'art. 194; c) le iniziative necessarie ad adeguare il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in caso di gravi squilibri riguardanti la gestione dei residui. La deliberazione è allegata, al rendiconto dell'esercizio relativo. 3. Ai fini del comma 2, fermo restando quanto stabilito dall'art. 194, comma 2, possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi le possibili economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili e da altre entrate in c/capitale con riferimento a squilibri di parte capitale. Ove non possa provvedersi con le modalità sopra indicate è possibile impiegare la quota libera del risultato di amministrazione. Per il ripristino degli equilibri di bilancio e in deroga all'art. 1, comma 169, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, l'ente può modificare le tariffe e le aliquote relative ai tributi di propria competenza entro la data di cui al comma 2. 4.*

La mancata adozione, da parte dell'ente, dei provvedimenti di riequilibrio previsti dal presente articolo è equiparata ad ogni effetto alla mancata approvazione del bilancio di previsione di cui all'articolo 141, con applicazione della procedura prevista dal comma 2 del medesimo articolo".

DEBITI FUORI BILANCIO.

In sede istruttoria, si evidenziava che, al prospetto 1.10.1 sezione seconda del questionario, risultava 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 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. Si chiedeva di trasmettere le delibere di riconoscimento dei debiti fuori bilancio nell'esercizio 2012 e di far conoscere le fonti di finanziamento e l'eventuale piano di rateizzazione stabilito per il pagamento di tali debiti fuori bilancio, nonché i dettagli relativi ai debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2010 e nel 2012 per "copertura disavanzi". 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: si chiedeva di dichiarare se tali debiti fossero stati riconosciuti e con quali risorse fossero stati effettivamente coperti.

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 attengono 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 delibera-zione 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".

EGualmente, 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, allegate 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 risalienza nel tempo di passività derivanti da un consistente contenzioso, oltre che dell'elevato importo di spese legali evidenzierebbe, in assenza di chiarimenti al riguardo, rilevanti criticità nel monitoraggio 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 riporta, 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 converti-*

to 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".

Si rileva, 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 sussistono 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, evidensi 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 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.

Rileva, 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 ritiene opportuno inviare la presente deliberazione alla Procura presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania.

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, prende atto di quanto evidenziato nella risposta dall'ente e si riserva 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).

INVENTARIO.

La risposta alla domanda del prospetto 9.1 della sezione seconda, del questionario sul rendiconto oggetto di esame, poneva in evidenza 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 osserva, 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. In-

fatti, 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.

ORGANISMI PARTECIPATI.

L'Organo di revisione dichiarava, nelle note al prospetto 2.15 Sezione seconda, 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 che: *"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 Nocerino Sarnese	Consorzio	Pagani	6,25%
Angri Eco Servizi	Azienda Speciale	Angri	100%

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), permangono 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 è chiaro, allo stato degli atti, se l'ente abbia 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 ha 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 risulta che siano 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 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, le stesse andranno valutate alla luce delle 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 particolare, ai sensi dell'art. 1, commi 611 e 612, *"611. Fermo restando quanto previsto dall'articolo 3, commi da 27 a 29, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e successive modificazioni, e dall'articolo 1, comma 569, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, e successive modificazioni, al fine di assicurare il coordinamento della finanza pubblica, il contenimento della spesa, il buon andamento dell'azione amministrativa e la tutela della concorrenza e del mercato, le regioni, le province autonome di Trento e di Bolzano, gli enti locali, le camere di commercio, industria, artigianato e agricoltura, le università e gli istituti di istruzione universitaria pubblici e le autorità portuali, a decorrere dal 1º gennaio 2015, avviano un processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, in modo da conseguire la riduzione delle stesse entro il 31*

dicembre 2015, anche tenendo conto dei seguenti criteri: a) eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguitamento delle proprie finalità istituzionali, anche mediante messa in liquidazione o cessione; b) soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c) eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni; d) aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica; e) contenimento dei costi di funzionamento, anche mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo e delle strutture aziendali, nonché attraverso la riduzione delle relative remunerazioni. 612. I presidenti delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano, i presidenti delle province, i sindaci e gli altri organi di vertice delle amministrazioni di cui al comma 611, in relazione ai rispettivi ambiti di competenza, definiscono e approvano, entro il 31 marzo 2015, un piano operativo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni societarie direttamente o indirettamente possedute, le modalità e i tempi di attuazione, nonché l'esposizione in dettaglio dei risparmi da conseguire. Tale piano, corredata di un'apposita relazione tecnica, è trasmesso alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. Entro il 31 marzo 2016, gli organi di cui al primo periodo predispongono una relazione sui risultati conseguiti, che è trasmessa alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicata nel sito internet istituzionale dell'amministrazione interessata. La pubblicazione del piano e della relazione costituisce obbligo di pubblicità ai sensi del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33".

SPESA PER IL PERSONALE.

Il collegio dei revisori, nel prospetto 6.5 Sezione seconda del questionario, dichiarava che l'ente non aveva rispettato il 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%. In proposito, si riteneva necessario acquisire ulteriori elementi circa le ragioni del mancato rispetto della norma e sulle misure correttive adottate dall'ente. Dal prospetto 6.9 si evinceva che l'ente non aveva computato le spese sostenute dalle società o organismi partecipati per calcolare l'incidenza della spesa complessiva impegnata per il personale sulla spesa corrente.

In proposito, la risposta dell'ente locale poneva in evidenza che: "Si chiarisce che € 430.200,50 è la previsione di spesa, mentre quella effettivamente sostenuta al 31/12/2012 è pari ad euro 424.333,78 la cui composizione è la seguente: 1) € 107.201,00 sono riferiti a contratti di lavoro a tempo determinato stipulati ai sensi dell'art. 90 del TUEL prima dell'entrata in vigore della norma che introduce la limitazione e che scadono nella primavera del 2015 con il mandato del sindaco; 2) € 52.340,00 sono riferiti al contratto di lavoro a tempo determinato stipulato ai sensi dell'art. 110, del TUEL per incarico di Responsabile UOC Co-

municazione, Formazione. Il rapporto ha avuto inizio il 12/05/2010 con scadenza pari a quella del mandato del sindaco. 3) € 22.681,36 sono riferiti all'incarico di Responsabile UOC Programmazione e risorse mediante convenzione ex art 14, comma 4, del CCNL 22.01.2004; 4) € 52.800,00 riferiti a contratti di lavoro interinale per l'utilizzazione di operatori nell'ambito dei servizi cimiteriali. Spesa non più prevista e sostenuta negli anni successivi; 5) € 10.000,00 per lavori occasionali mediante il ricorso ai voucher (buoni INPS) di cui all'art. 70 del D.Lgs 276/2003; 6) € 179.311,42 riferiti a n. 8 contratti di collaborazione coordinata e continuativa per prestazioni professionali rese nell'ambito delle funzioni riguardanti la gestione del territorio e dell'ambiente e n. 1 contratto di collaborazione coordinata e continuativa per prestazioni professionali rese nell'ambito delle funzioni riguardanti lo sviluppo economico (SUAP); Il comma 102 dell'art. 4 della legge n. 183/2011 (legge di stabilità per il 2012) prevede che le disposizioni recate dall'articolo 9, comma 28, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n 122, costituiscano principi generali ai fini del coordinamento della finanza pubblica ai quali sono tenuti ad adeguarsi anche gli enti locali.

Si rammenta che il citato comma 28 prevede a decorrere dall'anno 2011, le amministrazioni pubbliche, possono avvalersi di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, nel limite del 50 per cento della spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009. Per le medesime amministrazioni la spesa per personale relativa a contratti di formazione lavoro, ad altri rapporti formativi, alla somministrazione di lavoro, nonché al lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, lettera d) del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276, e successive modificazioni ed integrazioni, non può essere superiore al 50 per cento di quella sostenuta per le rispettive finalità nell'anno 2009. Per le amministrazioni che nell'anno 2009 non hanno sostenuto spese per le finalità previste ai sensi del presente comma, il limite di cui al primo periodo è computato con riferimento alla media sostenuta per le stesse finalità nel triennio 2007-2009. Si rammenta che la norma entra in vigore dal 1° gennaio 2012. Gli Enti dunque dovranno declinare tale principio di contenimento della spesa per il lavoro flessibile nell'ambito della propria autonomia e coerentemente con le proprie esigenze funzionali. Il regime specifico previsto dalla norma in questione in particolare per le Autonomie territoriali, rispetto alle altre Amministrazioni pubbliche, è finalizzato a dettagliare che quanto previsto dalla disposizione non trova applicazione in dettaglio, se non quanto principio di contenimento che deve trovare svolgimento nell'ambito dell'autonomia dei singoli enti. Siamo in presenza di una norma di principio, e che si qualifica come tale; la riduzione della spesa va effettuata compatibilmente con l'esigenza di erogare i servizi fondamentali alla collettività. La spesa di cui ai punti 2), 3), 4), 5), e 6) attiene a prestazioni rese per lo svolgimento delle funzioni fondamentali dei comuni, come definite ai sensi dell'art. 19, comma 1, del DL 95/2012 convertito in legge 135/2012. Dai piani triennali del fabbisogno di personale 2012/2013/2014, 2013/2014/2015 e 2014/2015/2016 di cui alle delibere di G.C. n. 138/2012, 335/2013 e 173/2014, l'Amministrazione, ove possibile, compatibilmente con i limiti derivanti dall'economie di spesa per turn over ha inteso principalmente procedere alla riduzione della spesa dei rapporti flessibili che interessavano l'area tecnica, finanziaria e dello sviluppo econo-

mico mediante integrazione degli organici con assunzioni a tempo indeterminato, attraverso procedure di mobilità (volontaria e obbligatoria) ex art. 30 e 34bis del D.Lgs 165/2000 e concorsi pubblici. Nello specifico trattasi di coprire n. 1 posto di ingegnere, cat. D1, 18 ore settimanali, n. 7 posti di geometra, C, 18 ore settimanali, n. 1 posto di esperto amministrativo (SUAP), D1, 18 ore settimanali, n. 1 posto di Responsabile UOC programmazione e risorse, D3, 36 ore settimanali. L'Amministrazione a partire dal 2012 senza soluzione di continuità, ha proceduto alla riduzione di detta spesa con andamento decrescente fino a rientrare nel limite di legge del 50% entro il 2015. In relazione al caso specifico del Comune di Angri dai dati a consuntivo 2012, 2013 e dai dati di previsione del bilancio 2014 dell'andamento della spesa per rapporto di lavoro flessibile e degli scostamenti annuali rispetto al limite, si rileva un andamento decrescente, riportato nella tabella seguente:

ESERCIZIO 2012	ESERCIZIO 2013	ESERCIZIO 2014
424.333,78	386.520,27	335.711,15

In riferimento al fatto che non sono state computate le spese sostenute dalle società o organismi partecipati per calcolare l'incidenza della spesa complessiva impegnata per il personale sulla spesa corrente si chiarisce che a seguito della novella introdotta con l'art. 14, comma 7 DL 78/2010, convertito nella legge 122/2010, l'Ente locale, per ridurre la spesa complessiva del personale secondo l'obbligo previsto dall'articolo 1, comma 557, della legge 296/2006, deve tener conto di "tutti i soggetti a vario titolo utilizzati, senza estinzione del rapporto di pubblico impiego, in strutture e organismi variamente denominati partecipati o comunque facenti capo all'ente" (art. 1, comma 557-bis), occorre quindi secondo il tenore letterale del suddetto comma 557-bis, la permanenza del rapporto di pubblico impiego con l'ente stesso, tale requisito non ricorre per nessuno degli organismi partecipati, ne deriva che l'onere relativo al personale direttamente assunto dagli organismi partecipati non si computa nella spesa dell'ente locale.

Si segnala inoltre che il Comune di Angri pur partecipando agli organismi elencati al punto 14 trattasi di partecipazioni tutte inferiori o uguali al 10%, fatta eccezione per l'Azienda Speciale e tutto il personale in servizio nel triennio 2010-2012 presso l'Azienda speciale è stato assunto dalla stessa, la relativa spesa non è computabile nella spesa del personale dell'ente locale. Per quest'ultimo organismo inoltre si è creduto non costituisse tipologia indicata specificamente dal legislatore fra quelle da computare nel calcolo della spesa di personale come anche affermato nella deliberazione n.14/AUT/2011/QMIG (...)".

L'ente ha confermato il mancato rispetto delle norme vigenti nel 2012 relativamente all'assunzione del personale a tempo determinato (cfr. art. 9, comma 28, d.l. 78/2010 convertito dalla legge n. 122/2010), ritenendo di richiamare le modifiche intervenute di recente in materia. Allo stato degli atti e anche alla luce del tenore delle controdeduzioni, in cui si conferma la volontà dell'ente di ridurre la spesa "de quo" mediante l'assunzione, sempre nei limiti previsti dalla normativa in materia, di personale a tempo indeterminato, non è chiaro se il superamento del limite in esame nel corso del 2012 sia 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". In particolare viene 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 puntuale 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 abbisognano 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". Quanto alle spese di personale delle aziende speciali, si ritiene opportuno richiamare la disciplina normativa in materia. L'articolo 114, comma 5-bis del TUEL, come sostituito dall'articolo 1, comma 560, della legge 147/2013, prevede che: *"5-bis. Le aziende speciali e le istituzioni si iscrivono e depositano i propri bilanci al registro delle imprese o nel repertorio delle notizie economico-amministrative della camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura del proprio territorio entro il 31 maggio di ciascun anno".* Secondo l'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 550), *"Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo si attengono al principio di riduzione dei costi del personale, attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale. A tal fine l'ente controllante, con proprio atto di indirizzo, tenuto anche conto delle disposizioni che stabiliscono, a suo carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale, definisce, per ciascuno dei soggetti di cui al precedente periodo, specifici criteri e modalità di attuazione del principio di contenimento dei costi del personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera. Le aziende speciali, le istituzioni e le società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo adottano tali indirizzi con propri provvedimenti e, nel caso del contenimento degli oneri contrattuali, gli stessi vengono recepiti in sede di contrattazione di secondo livello. Le aziende speciali e le istituzioni che gestiscono servizi socio-assistenziali ed educativi, scolastici e per l'infanzia, culturali e alla persona (ex IPAB) e le farmacie sono escluse dai limiti di cui al precedente periodo, fermo restando l'obbligo di mantenere un livello dei costi del personale coerente rispetto alla quantità di servizi erogati. Per le aziende speciali cosiddette multiservizi le disposizioni di cui al periodo precedente si applicano, qualora l'incidenza del fatturato dei servizi esclusi risulti superiore al 50 per cento del totale del valore della produzione".* L'ente locale dovrà 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. Va, inoltre, evidenziato che, ai sensi dell'articolo 1, comma 553, della legge n. 147/2013, a decorrere dall'esercizio 2014, gli organismi partecipati – tra cui le Aziende speciali consortili – *"concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, perseguiti alla sana gestione dei servizi secondo criteri di economicità e di efficienza".*

In definitiva, le suesposte considerazioni conducono alla conclusione che – dovendosi apprezzare lo spirito di collaborazione dimostrato dall'Organo di revisione e dall'amministrazione dell'ente, con particolare riferimento alla responsabile dell'U.O.C. Programmazione e Risorse - le deduzioni fornite hanno consentito di superare alcune delle criticità evidenziate in istruttoria, ma non sono state del tutto idonee a porre in discussione la fondatezza dei rilievi mossi in ordine alle criticità gestionali oggetto del presente esame.

Infatti, fenomeni quali l'improbabile attendibilità del risultato di amministrazione (cui contribuisce la conservazione di un consistente ammontare di residui passivi e di residui attivi di dubbia

esigibilità), la mancata ricostituzione delle entrate a destinazione utilizzate per cassa, il mancato aggiornamento dell'inventario, l'intervenuto "sforamento" di quattro parametri di deficitarietà, l'inadeguatezza del sistema dei controlli interni con riferimento alla gestione degli organismi partecipati e l'assenza di adeguati presidi prudenziali a fronte delle passività potenziali derivanti dal contenzioso e dalla gestione degli organismi partecipati, nonché le criticità evidenziate nella gestione dei debiti fuori bilancio, costituiscono, nel loro complesso ed in sinergia con le altre irregolarità rilevate, indici sintomatici di grave irregolarità contabile e finanziaria e, comunque, di precario ed instabile equilibrio di bilancio.

Deve, peraltro, richiamarsi l'attenzione dell'ente sull'esigenza del rispetto del principio di legalità e dei principi di efficienza, di efficacia e di economicità della gestione, alla cui osservanza sono tenuti, in particolare, tutti i responsabili degli uffici e servizi, i quali, fra l'altro, rispondono direttamente della correttezza amministrativa, dei risultati della gestione e del raggiungimento degli obiettivi formulati negli atti di programmazione afferenti al sistema di bilancio.

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, la Sezione ritiene necessario segnalare all'amministrazione e all'organo di revisione le irregolarità contabili e finanziarie sopra rilevate, al fine di evitare che la loro mancata correzione possa pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente.

PER QUESTI MOTIVI

la Sezione Regionale di controllo per la Campania, in esito all'istruttoria eseguita, nei termini e con le considerazioni di cui in motivazione, ai sensi degli artt. 1, comma 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e dell'art. 148 bis, commi 1, 2 e 3, del TUEL,

richiama il Comune di Angri (SA) all'osservanza delle prescrizioni di legge e dei principi esposti in motivazione;

accerta, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la sussistenza delle irregolarità contabili e finanziarie illustrate in motivazione, suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari dell'ente;

invita l'amministrazione comunale di Angri (SA) ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, con l'avvertenza che in mancanza di tale comunicazione potranno essere attivate le misure di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL;

segnalà al Consiglio Comunale del Comune di Angri (SA) le irregolarità rilevate;

sollecita l'Organo di revisione a un'attenta vigilanza, secondo le indicazioni previste in motivazione, sulla soluzione delle criticità evidenziate;

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 (SA), perché ne dia comunicazione al Consiglio comunale per le valutazioni di competenza; all'Organo di revisione dell'ente; alla Prefettura di Salerno; alla Procura presso la Sezione giurisdizionale per la Campania della Corte dei conti;

dispone la trasmissione della presente deliberazione al Ministero dell'economia e delle finanze

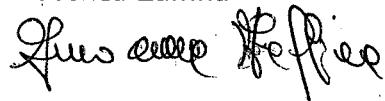
– Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato;

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, con invito a darne comunicazione a questa Sezione regionale di controllo.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 18 febbraio 2015.

Il relatore

Innocenza Zaffina



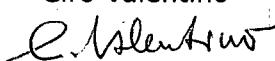
Depositata in segreteria il

25 MAR. 2015



Il Presidente

Ciro Valentino



Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Mauro Grimaldi

