



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

PRSP/n.27 /2015

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente f.f.	Dr. Silvano Di Salvo	
Consigliere	Dr. Tommaso Viciglione	
Primo Referendario	Dr.ssa Innocenza Zaffina	Relatore
Referendario	Dr.ssa Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nella camera di consiglio del 4 marzo 2015

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

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

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

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

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

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

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

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

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

VISTO il regolamento (n.14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTA la deliberazione n. 241 del 27 novembre 2014 con cui questa Sezione regionale di controllo ha adottato pronuncia specifica nei confronti del Comune di Salerno, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL;

VISTA la nota inviata per posta elettronica certificata in data 4 febbraio 2015 e acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 874 del 5 febbraio 2015, mediante la quale l'amministrazione comunale ha trasmesso copia della deliberazione del Consiglio comunale di Salerno n. 2 del 20 gennaio 2015;

VISTA la nota inviata il 19 febbraio 2014 mediante posta elettronica certificata a firma del Presidente dell'Organo di revisione del Comune di Salerno;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 15 /2015, con la quale è stata convocata la Sezione per il giorno 4 marzo 2015 per l'esame delle misure correttive adottate del Comune di Salerno;

UDITO il magistrato istruttore, dott.ssa Innocenza Zaffina, nella predetta camera di consiglio del 4 marzo 2015;

RITENUTO IN FATTO E IN DIRITTO

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

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

In particolare, l'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, ha valorizzato il controllo effettuato dalla Corte dei conti, prescrivendo che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo emergano *"comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario"* e lo stesso ente non abbia adottato le necessarie misure correttive nel termine prescritto in apposita pronuncia, la stessa Sezione regionale competente, accertato l'inadempimento, trasmetta gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tali casi, ove sia accertato da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del

consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000.

Da ultimo, l'art 3, comma 1 lett. e), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*", il quale prevede che "*Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*". Ai fini della verifica in questione, la magistratura contabile deve accertare che "*i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente*". In base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "*di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno*" gli enti locali interessati sono tenuti ad adottare e a trasmettere alla Corte, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "*i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*". In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "*è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*".

L'evoluzione del quadro normativo, per come sopra delineato, è stato oggetto di disamina anche da parte della Corte costituzionale che, a proposito del più recente intervento legislativo, ha avuto modo di affermare: "*I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti – previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato – Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari*".

Inoltre, "*le considerazioni precedentemente svolte circa la finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-bis del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano anche il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia*

diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013).

Dette misure interdittive non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)» (sentenza n. 39 del 2014). In particolare, il controllo di legittimità e regolarità contabile attribuito alla Corte dei conti per questi particolari obiettivi si risolve in un esito dicotomico (sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), nel senso che ad esso è affidato il giudizio se i bilanci preventivi e successivi siano o meno rispettosi del patto di stabilità, siano deliberati in equilibrio e non presentino violazioni delle regole espressamente previste per dette finalità. Fermo restando che questa Corte si è già pronunciata, dichiarando infondato il conflitto di attribuzione sollevato dalla stessa Provincia autonoma di Bolzano contro l'esercizio di questo tipo di controllo sugli enti locali da parte della locale sezione della Corte dei conti (sentenza n. 60 del 2013), il sindacato di legittimità e regolarità sui conti circoscrive la funzione della magistratura contabile alla tutela preventiva e concomitante degli equilibri economici dei bilanci e della sana gestione finanziaria secondo regole di coordinamento della finanza pubblica conformate in modo uniforme su tutto il territorio, non interferendo con la particolare autonomia politica ed amministrativa delle amministrazioni destinatarie. (sentenza n. 39 del 2014)». (Corte costituzionale, sentenza n. 40 del 26 febbraio 2014).

Alla luce di quanto sopra, la Sezione regionale di controllo per la Campania ha adottato la pronuncia specifica n. 241 del 27 novembre 2014, a seguito della quale il Comune di Salerno era tenuto a valutare le segnalazioni e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento. Va, in proposito, evidenziato che l'esame della Corte dei conti è limitato ai profili di criticità e irregolarità segnalati dai revisori e/o emersi in seguito all'istruttoria e recepiti nella deliberazione, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere in nessun modo considerata quale implicita valutazione positiva.

L'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, ha lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità è valutata dalla Sezione nell'ambito del successivo controllo. In ogni caso, le misure 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.

* * * *

Con la deliberazione n. 241 del 27 novembre 2014, questa Sezione regionale di controllo adottava pronuncia specifica, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, con riferimento alle irregolarità contabili e finanziarie riscontrate e rimaste confermate anche successivamente alla disamina in contraddittorio con l'ente, al fine di evitare che la loro mancata correzione potesse pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'ente. La Sezione richiamava, altresì, il Comune di Salerno all'osservanza delle prescrizioni di legge e dei principi esposti in motivazione, invitando l'amministrazione comunale 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. Le irregolarità sono state segnalate anche al Consiglio Comunale del Comune di Salerno. L'Organo di revisione è stato sollecitato a procedere con solerzia alla compilazione e all'invio dei dati relativi all'esercizio 2013 e a un'attenta vigilanza, secondo le indicazioni previste in motivazione, sulla soluzione delle criticità evidenziate.

Con nota inviata per posta elettronica certificata in data 4 febbraio 2015 e acquisita al protocollo di questa Sezione al n. 874 del 5 febbraio 2015, l'amministrazione comunale ha trasmesso copia della deliberazione e del verbale del Consiglio comunale n. 2 del 20 gennaio 2015. Il contenuto della predetta delibera consiliare verrà valutato in questa sede, ai fini della verifica di idoneità delle misure correttive, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL.

Con nota inviata per posta elettronica certificata in data 19 febbraio 2015, il dott. Matteo Rascio, nella qualità di Presidente del Collegio dei Revisori del Comune di Salerno, ha comunicato che *"il predetto organo, oltre alle verifiche di rito, ha intrapreso delle attività di monitoraggio attinenti le criticità segnalate dalla Corte dei Conti Sezione Regionale di Controllo della Campania con l'ordinanza PRSP/n°241/2014 del 27 novembre 2014, di cui si darà contezza nel prossimo parere da rassegnare al Conto Consuntivo 2014, così come puntualmente prescritto da Codesta Corte"*.

1. In relazione alla **tardiva approvazione del rendiconto 2012**, ferma restando l'impossibilità di adottare una specifica misura correttiva, l'ente non ha fornito aggiornamenti circa il rispetto del termine di approvazione per i successivi rendiconti. Tale riscontro verrà effettuato in sede di controllo sui successivi esercizi finanziari.

2. Equilibri di bilancio: differenza di parte corrente negativa nel 2011 e nel 2010 coperta da entrate straordinarie. Squilibrio di parte capitale.

In relazione alla sussistenza di una differenza di parte corrente negativa nel 2011 (- € 3.491.935,02) e nel 2010 (- € 10.131.882,78) coperta da entrate straordinarie (nella fattispecie "entrate da contributo per permessi di costruire"), nel riservarsi di verificare, in sede di controllo sul rendiconto 2013, il permanere delle condizioni di equilibrio, la Sezione richiamava l'attenzione dell'ente e del collegio dei revisori sul rischio rappresentato dalla sussistenza di un risultato negativo della gestione di parte corrente coperto da entrate straordinarie, in ordine alla costruzione, in equilibrio, dei bilanci dei futuri esercizi. In proposito, si ribadiva che il finanziamento di spese consolidate mediante entrate di natura straordinaria, ivi comprese le entrate da contributo per permessi da costruire, profilava rischi per i futuri equilibri di bilancio.

Si prendeva, peraltro, atto che nel corso del 2012 erano state utilizzate entrate di natura eccezionale anche per il ripiano del disavanzo (cfr. cit. nota n. 174343 del 5 novembre 2014, acquisita al prot. di questa Sezione al n. 5423 del 5 novembre 2014).

Rimaneva, inoltre, confermato il rilievo circa lo squilibrio di parte capitale pari a - € 9.731.212,92, anche alla luce delle deduzioni circa la destinazione ad investimenti di una quota parte delle entrate allocate al titolo III. L'ente non aveva infatti fornito documentata dimostrazione circa il conseguimento dell'equilibrio di parte capitale mediante la destinazione di tali entrate ad investimenti. Nè poteva essere considerato corretto, dal punto di vista contabile, scomputare dalle entrate del titolo IV derivanti dai permessi di costruire la quota parte destinata a spese correnti, stante, come si è sopra precisato, la naturale destinazione di tali entrate a spese di investimento, in via eccezionale derogata dalla normativa vigente.

Quanto ai richiesti chiarimenti circa le misure adottate per il ripristino degli equilibri di bilancio, atteso quanto inserito in nota al questionario dal collegio dei revisori (*"Il Collegio ha sollecitato interventi per il raggiungimento del pareggio finanziario nell'esercizio 2013"*), l'esame delle deduzioni evidenziava che l'ente non aveva adottato provvedimenti ai sensi dell'art. 193 del TUEL.

Si prendeva, nondimeno, atto di quanto dichiarato, sia in sede di deduzioni sia in adunanza pubblica, dal Sindaco e dal responsabile del settore Ragioneria circa l'avvio di iniziative volte a incrementare, da un lato, ulteriori entrate straordinarie (entrate derivanti dall'assegnazione di aree dei PEEP ai soggetti assegnatari previste per il 2015; entrate derivanti da alienazioni; entrate derivanti da cessione di partecipazione azionaria), dall'altro, a conseguire un equilibrio strutturale mediante l'ampliamento della base imponibile dei tributi TARSU ed ICI, l'incremento delle aliquote dell'IMU, l'indizione di una gara per l'affidamento della riscossione coattiva, oltre che mediante l'adozione di misure di riduzione della spesa corrente (in particolare, riduzione del costo del personale con blocco del turn-over) e dei costi di gestione delle società partecipate (individuazione dell'amministratore unico al posto del consiglio di amministrazione; monitoraggio dei debiti/crediti tra ente locale e organismi partecipati per ridurre il disallineamento). Ciò posto, si riteneva necessario conoscere nel dettaglio, in sede di controllo sulle misure correttive e sui successivi bilanci e rendiconti, i provvedimenti adottati nel

proseguo dell'attività amministrativo-gestionale dell'ente locale, con individuazione da parte dell'ente e del collegio dei revisori dei risultati conseguiti in sede di riequilibrio, mancando, per alcune delle suddette misure, previsioni di stima.

In proposito, nella deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 20 gennaio 2015, si è deliberato di: "1) Stabilire che per il bilancio di previsione 2015 l'equilibrio di parte corrente potrà essere garantito ulteriormente destinando anche le entrate aventi il carattere straordinario, al fondo per i crediti di dubbia esigibilità, a spese una tantum e/o ad investimenti, di conseguenza la Giunta Comunale ed il competente Servizio finanziario nella predisposizione della documentazione finanziaria si uniformerà al principio del presente punto".

Inoltre: "Per quanto attiene, invece, il richiamo sulla necessità di mantenere l'equilibrio di competenza e l'equilibrio di parte corrente, mediante una prudente programmazione e gestione delle entrate e delle spese, anticipando quanto statuito dalla legge 243 del 2012, questo Ente provvederà ad adeguarsi già con il bilancio 2015 alla suindicata normativa, ed in particolare a destinare le entrate straordinarie a spese una tantum o ad investimenti;

Per quanto attiene le risultanze finanziarie vanno evidenziati i miglioramenti registrati nell'ambito dell'entità complessiva delle riscossioni in conto competenza ed in conto residui realizzati nel triennio 2012/2014. Nel prospetto seguente sono riportati le somme riscosse in conto competenza ed in conto residui nel 2012, 2013 e 2014:

	Anno 2012	Anno 2013	Anno 2014	differenza 2013/2012	differenza 2014/2012
<i>totale riscossioni</i>					
<i>entrate correnti in</i>					
<i>c/ competenza</i>	122.353.060,43	115.934.513,00	125.404.57.93	6.418.547,43	3.051.510,50
<i>totale riscossioni</i>					
<i>entrate correnti in</i>					
<i>c/ residui</i>	34.982.494,46	45.904.68,14	54.914.481,20	10.922.185,68	19.931.986,74
<i>totale riscossioni</i>					
<i>entrate correnti</i>					
<i>complessive</i>	<u>157.335.554,89</u>	<u>161.839.19,14</u>	<u>180.319.052,13</u>	<u>4.503.638,25</u>	<u>22.983.497,24</u>

Va evidenziato che nel 2014 rispetto al 2012 le riscossioni in conto residui delle entrate correnti hanno avuto un notevole incremento. Questo risultato è da attribuire alle azioni già messe in atto.

In particolare, per quanto concerne i residui attivi dei titoli I e III ante 2007, alla data del 31.12.2014 risultano essere pari ad € 24.586.144,67 con una riduzione di € 5.470.160,82 rispetto al 31.12.2012 ed una percentuale di smaltimento registrata nel biennio 2013/2014 del 22,25%.

Tenuto conto che questi risultati vanno non solo confermati ma migliorati sia proseguendo nelle azioni già attivate e sia attivandone delle nuove. Di conseguenza, l'Amministrazione comunale è impegnata ad intensificare e ad incrementare le attività nel campo finanziario per garantire l'equilibrio economico sia in termini finanziari e sia in termini di

cassa, anche alla luce della nuova normativa in materia di armonizzazione della contabilità degli enti locali".

Nel prendere atto delle rassicurazioni fornite dal Consiglio comunale circa una più pregnante azione al fine di garantire gli equilibri in sede di programmazione delle entrate e delle spese, in linea con i principi contabili e la normativa in materia, non può che evidenziarsi che i risultati di tale impegno potranno essere constatati soltanto all'esito dei previsti controlli sulla programmazione e, segnatamente, sui bilanci di previsione annuale e pluriennale. Vanno tuttavia richiamati gli obblighi di segnalazione intestati, per quanto di rispettiva competenza, all'Organo di revisione e al responsabile del servizio finanziario. In particolare, si richiama l'art. 153 del TUEL, laddove prevede: *"Il regolamento di contabilità disciplina le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione, nonché alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio. In ogni caso la segnalazione è effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti. Il consiglio provvede al riequilibrio a norma dell'articolo 193, entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, anche su proposta della giunta".*

Infine, come evidenziato nella citata deliberazione n. 241/2014, da intendersi qui integralmente richiamata: *"La considerazione circa la straordinarietà o l'ordinarietà delle entrate, a prescindere dalla loro astratta definizione, ha peraltro un rilevante peso in sede di predisposizione del bilancio annuale e pluriennale, laddove diventa viepiù stringente il rispetto del principio del pareggio di bilancio, da garantire sia in sede di programmazione sia in sede di rendicontazione, avendo riguardo non soltanto alle serie storiche degli accertamenti effettuati negli anni, ma anche ai dati sulla riscossione. Soltanto un monitoraggio costante di tali dati e la correlata stima, in sede di programmazione, possono consentire di realizzare una corretta pianificazione dei flussi di cassa e della liquidità, ambiti rispetto ai quali l'ente locale ha dimostrato, nel periodo in esame, di incontrare le maggiori difficoltà.*

Peraltro, pur non potendo non dare atto delle giustificazioni fornite circa le difficoltà di programmazione e di gestione derivanti dalla drastica riduzione dei trasferimenti statali, si ritiene di richiamare l'attenzione dell'ente sulla necessità di ponderare ed analizzare le ragioni della dipendenza degli equilibri di parte corrente da entrate a carattere straordinario, tenuto anche conto della necessità di mantenere l'equilibrio di competenza e l'equilibrio di parte corrente, mediante una prudente programmazione e gestione delle entrate e delle spese. Ove si riscontrassero criticità circa la sopravvalutazione delle entrate o la sottovalutazione delle spese, il ripristino degli equilibri non potrebbe prescindere dall'individuazione di quelle misure straordinarie individuate puntualmente nell'art. 193, commi 1 e 3, del TUEL. Peraltro, lo stesso collegio dei revisori ha in proposito evidenziato: "(...) il risultato della gestione di competenza, pari ad € 6.563.596,29, dipende dal differenziale positivo tra le entrate correnti a carattere

eccezionale e le spese una tantum. Lo scrivente organo ha raccomandato, in base al principio della prudenza, che le entrate straordinarie non ripetitive debbano essere correlate ad equivalenti spese della stessa natura. Ai fini della salvaguardia dei futuri equilibri di bilancio, si necessita di una più attenta gestione che tenga conto del contenimento della spesa corrente e del potenziamento delle entrate proprie ordinarie (...)". Inoltre, sempre in nota in calce al questionario, *"Il Collegio ha sollecitato interventi per il raggiungimento del pareggio finanziario nell'esercizio 2013". Al riguardo, si sottolinea come sia destinato a divenire cogente, in forza di quanto statuito dalla legge n. 243 del 2012 l'obbligo di perseguire un equilibrio di bilancio inteso come: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (art. 9, comma 1, lett. a e b). Anche se le disposizioni da ultimo richiamate si applicheranno a partire dall'esercizio 2016 (art. 21, co. 3 della citata legge n. 243 del 2012), è da ritenersi opportuno che l'ente attui sin d'ora una gestione finanziaria diretta ad assicurare sia l'equilibrio della gestione di competenza che l'equilibrio di parte corrente"*.

Ciò posto, ci si riserva di effettuare una specifica verifica in ordine al permanere degli equilibri sia in sede di controllo sul rendiconto 2013, sia in sede di controllo sugli esiti della verifica dell'Organo di revisione in occasione del parere sul rendiconto 2014 e sui bilanci di previsione.

3. Disavanzo di amministrazione: misure adottate ai fini del ripiano ai sensi dell'art. 193 del TUEL. Attendibilità del risultato di amministrazione: gestione dei residui attivi e fondo di svalutazione crediti.

Nella citata deliberazione n. 241/2014, rimaneva confermata, anche alla luce delle deduzioni del Sindaco e del collegio dei revisori, la criticità rappresentata dal disavanzo di amministrazione, in quanto non era stato chiarito, in modo esaustivo, quali fossero state le misure adottate ai fini del ripiano (- € 7.033.010,16 nel 2011, - € 6.167.167,88 nel 2012), ai sensi dell'art. 193 del TUEL. In particolare, in seguito alle richieste istruttorie e al deferimento, sia l'ente sia i revisori non avevano esibito i provvedimenti assunti ai sensi dell'art. 193 del TUEL, ma avevano fatto riferimento a provvedimenti di variazione del bilancio (deliberazione consiliare n. 25 del 25.7.2012 e deliberazione consiliare n. 37 del 30.12.2013), dapprima assunti dalla Giunta ai sensi dell'art. 175 del TUEL (deliberazione di G.C. n. 505 dell'1-6-2012 e deliberazione di G.C n. 407 del 22-11-2013) e poi ratificati dal Consiglio, affermando che in tali provvedimenti si sarebbe tenuto conto di quanto previsto dall'art. 193 del TUEL. Dall'esame dei suddetti atti reperiti sul sito istituzionale dell'ente, si evinceva che: *"I provvedimenti consistono in variazioni di bilancio, ma non si fa riferimento alle misure adottate ai sensi dell'art. 193 del TUEL. In seguito dell'esame del contenuto delle deliberazioni di approvazione dei rendiconti 2011 e 2012 sono state reperite le deliberazioni consiliari che fanno riferimento ai provvedimenti di salvaguardia degli equilibri. Tuttavia, né nella deliberazione consiliare n. 29 del 17/10/2011 (avente ad oggetto la ricognizione sullo stato di realizzazione dei programmi e verifica degli equilibri di bilancio riferita alla gestione del 2011), né nella deliberazione*

consiliare n. 58 del 21 dicembre 2012 (avente ad oggetto "salvaguardia degli equilibri di bilancio. Provvedimenti") sono stati assunti provvedimenti di riequilibrio ai sensi dell'art. 193 del TUEL. Per completezza del quadro conoscitivo, sono state esaminate le tabelle dimostrative del risultato di amministrazione, per come esposte nelle relazioni del collegio dei revisori ai rendiconti 2011 e 2012, nonché, sebbene non sia stato oggetto dell'odierno controllo, la tabella desumibile dalla relazione al rendiconto 2013 e riferita al risultato di amministrazione della gestione 2013. La tabella sul risultato di amministrazione 2011 evidenzia che il disavanzo di amministrazione è in gran parte derivato dalla gestione dei residui che presenta un valore negativo per - € 7.279.743,97. Il fondo cassa è pari al 31.12.2011 ad € 276.733,81.

Tuttavia nella citata deliberazione n. 29 del 17/10/2011 e nella successiva deliberazione di variazione del bilancio non sono state effettuate analisi circa le cause del disavanzo di amministrazione. I revisori, nella relazione al rendiconto 2011, fanno riferimento a una variazione di bilancio 2012 adottata con atto n. 266 dalla Giunta comunale in data 20.03.2012 che avrebbe effettuato "il ripianamento integrale del disavanzo di amministrazione risultante dal conto consuntivo chiuso alla data del 31.12.2011".

L'esame dell'atto di Giunta (reperito sul sito istituzionale), poi ratificato con deliberazione consiliare n. 3 del 3 maggio 2012, ha evidenziato che, tra le maggiori spese che hanno richiesto la variazione di bilancio, è inserito il disavanzo di amministrazione per - € 7.033.010,16, mentre tra le maggiori entrate, a copertura delle maggiori spese, è riportata la somma pari a € 6.340.000,00 che, aggiunta agli iniziali € 700.000,00, conduce a € 7.040.000,00 le entrate derivanti da alienazioni dei diritti edificatori; si prevedevano anche maggiori entrate da IMU per € 9.831.000,00. Da ciò si potrebbe desumere, in assenza di ulteriori dati forniti in istruttoria e nelle deduzioni, che l'ente prevedeva di ripianare integralmente il disavanzo del 2011 con maggiori entrate.

La tabella relativa al risultato di amministrazione 2012 evidenzia che il disavanzo del 2011 non ha trovato integrale copertura nel risultato della gestione di competenza (€ 6.563.596,29) e allo stesso si è aggiunto il valore negativo della gestione dei residui per - € 5.727.754,01. Il fondo cassa è pari a zero, al 31.12.2012. Anche in questo caso, nella citata deliberazione n. 58 del 21.12.2012 e nella successiva variazione di bilancio non sono state effettuate analisi circa le cause e la natura del disavanzo di amministrazione. Tuttavia, la relazione dei revisori al rendiconto 2012 evidenzia la necessità di "una gestione oculata sia in termini di competenza che di residui, demandando all'organo deputato al controllo di gestione, il monitoraggio dell'evoluzione degli equilibri generali di gestione. Risulta fondamentale anche accelerare la realizzazione della dismissione dei beni dell'ente per realizzare le risorse necessarie ad assicurare uno stabile equilibrio di bilancio". L'esame della variazione di bilancio 2013 evidenzia che, a fronte di minori entrate per alienazioni di diritti edificatori per € 5.698.855,10 e minori entrate derivanti dal piano delle alienazioni e delle valorizzazioni immobiliari per € 7.300.000,00, l'ente ha previsto nel bilancio 2013 maggiori entrate per "alienazione di aree pubbliche" per un importo di € 60.616.747,96 e per "alienazione capitale società partecipate"

per € 12.700.000,00. Si prevedevano inoltre maggiori entrate per ICI per € 4.345.000,00 e per contributo mancato gettito IMU per € 14.929.010,96. Peraltro, nella stessa deliberazione di variazione di bilancio si evidenzia un parere "sfavorevole" dei revisori, pure condiviso dall'Assessore al bilancio e dal Direttore generale nei seguenti termini.

"In relazione a quanto in oggetto, si evidenzia che risultano condivisibili le perplessità espresse nel parere in oggetto dal Collegio dei Revisori. Infatti, la variazione del bilancio di previsione 2013 in aumento delle entrate a titolo di alienazione delle aree pubbliche (titolo/categoria/risorsa 4.01.4010) per € 58.916.000,00 e di alienazione del capitale della società partecipata "Centrale del Latte di Salerno spa" per € 12.700.000,00 (titolo/categoria/risorsa 4.01.4036) attesa l'imminenza della fine dell'esercizio, non produrranno accertamenti e le relative spese correlate, di cui sopra, oltre a non essere, rispettivamente, accertate ed impegnate entro l'esercizio 2013 non saranno riportate tra i residui attivi e passivi dell'esercizio finanziario 2013. Le predette considerazioni tecniche saranno recepite, come puntuale adeguamento al parere dell'organo di controllo, dal Consiglio comunale di prossima convocazione per discutere delle variazioni riguardanti le delibere di G.C. nn. 407 e 458 del 2013". Risulta, peraltro, che la variazione di bilancio è stata effettuata con la previsione in aumento delle predette entrate e non è chiaro, allo stato degli atti, se le considerazioni tecniche siano state o meno recepite in sede di approvazione del rendiconto 2013. Nel riservarsi di effettuare specifica verifica, in sede di controllo sul rendiconto 2013, la Sezione non può non rilevare che, tra i principi cui deve informarsi la redazione del bilancio e le successive variazioni, vi sono quelli di prudenza, attendibilità e di veridicità. Per cui, l'approvazione di una variazione di bilancio che preveda un aumento di entrate il quale, per come evincibile dal parere del revisore e dalle considerazioni svolte dal Direttore del settore Ragioneria sia dall'Assessore al Bilancio, sia stato considerato "ex ante" inattendibile, costituisce, allo stato degli atti e alla luce dei principi contabili (art. 162 del TUEL, allegato 1 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118), una grave irregolarità contabile.

Quanto alle modalità di ripiano del disavanzo accertato a rendiconto 2012, alla luce di quanto sopra e ferme restando le verifiche che verranno effettuate in sede di controllo sul rendiconto 2013, si rileva che non è chiaro, allo stato degli atti e in assenza di provvedimenti di cui all'art. 193 del TUEL, con quali risorse l'ente riteneva di provvedere al ripiano medesimo, potendo escludersi che lo stesso sia avvenuto mediante le predette maggiori entrate che non dovrebbero essere state accertate entro la fine dell'esercizio 2013.

L'esame dei risultati del rendiconto 2013 sarà oggetto di specifico controllo alla luce della relazione dei revisori da redigere ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n. 266, in corso di compilazione alla data odierna. Tuttavia, l'analisi dei dati, per come esposti nei documenti contabili approvati dall'ente e asseverati dal parere dei revisori, consente di evidenziare, sin da ora, quanto segue.

Il risultato di amministrazione al 2013, pari a un avanzo di € 57.345,93 (a fronte di una rideterminazione delle minori entrate accertate al titolo I, avvenuta nel corso della seduta del

Consiglio comunale e non recepita nella relazione al rendiconto dei revisori i quali riportano in tabella un risultato di amministrazione pari a € 1.192.038,98), risulta influenzato dall'incremento del fondo cassa (€ 14.848.954,51), a fronte di un valore negativo della gestione residui per - € 13.656.915,53. Va peraltro evidenziato che nel 2013 l'ente ha avuto accesso all'anticipazione di liquidità di cui al d.l. 35/2013 per € 57.500.899,58. Da SIOPE risulta che nel 2013 l'ente ha riscosso a titolo di entrate derivanti da accensioni di prestiti codice 5302 (mutui da cassa depositi e prestiti – gestione CDP) una somma pari a € 64.563.955,89, mentre al codice 5311 (mutui e prestiti da enti del settore pubblico) è indicata la somma di € 1.000.000,00.

Al riguardo, si evidenzia, innanzitutto, che nei chiarimenti forniti dal MEF a richiesta della CCDDPP, si rileva che l'anticipazione deve essere indicata in entrata al codice siope 5311 e non al codice 5302.

Dai dati SIOPE non è peraltro evincibile, allo stato degli atti e in modo inequivoco, se l'ente abbia provveduto a pagare tutti i debitori al 31.12.2013 e se quindi il miglioramento del fondo cassa sia stato o meno influenzato dall'anticipazione di liquidità. Anche su questo profilo, ci si riserva di effettuare apposito approfondimento in sede di controllo sul rendiconto 2013. In proposito, i dati ufficiali evincibili dal sito MEF aggiornati al 30 ottobre 2014 evidenziano che sono state erogate al Comune anticipazioni di liquidità nel corso del 2013 e del 2014 in più tranche. Tali dati andranno comunque verificati in contraddittorio con l'ente in sede di controllo sul rendiconto 2013. Così come andrà verificata, sempre nei successivi controlli, la modalità di contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità ai sensi del d.l. 35/2013. In proposito, il Direttore del settore Ragioneria dell'ente, in sede di adunanza pubblica, ha assicurato che la contabilizzazione è avvenuta in linea con la normativa e i principi contabili. Va, nondimeno, richiamata la deliberazione n. 19 del 18 luglio 2014 della Sezione delle autonomie, secondo la quale la contabilizzazione dell'anticipazione deve essere tale da non influenzare il risultato di amministrazione". (...) "Come sopra evidenziato, questi ultimi elementi di fatto e di diritto, esposti per completezza del quadro conoscitivo, non sono stati oggetto di specifica istruttoria in contraddittorio con l'ente (essendo riferiti al rendiconto 2013), ma sono stati comunque esposti, in adunanza pubblica, in presenza dei rappresentanti dell'ente e del collegio dei revisori in sede di adunanza pubblica, in quanto ritenuti utili al fine di una migliore comprensione dell'evoluzione del risultato di amministrazione nel triennio 2011-2013.

In assenza di provvedimenti di cui all'art. 193 TUEL da cui siano evincibili in maniera inequivoca le misure di riequilibrio, l'ente ha fatto riferimento nelle deduzioni alle entrate straordinarie derivanti dalla lotta all'evasione, alle entrate derivanti dall'attuazione del puc (piano urbanistico comunale) da cui deriverebbero oltre che la realizzazione di opere pubbliche, l'acquisizione di liquidità per svariati milioni di euro, alle entrate previste per il 2015 collegate all'assegnazione delle aree dei peep, ovverosia dalla alienazione di diritti edificatori "espressi dai suoli pubblici e da quelli privati" e dalla cessione onerosa dei suoli di proprietà comunale che ammonterebbero, in previsione, a € 45.614.424,46. Sempre al fine di completare il quadro

conoscitivo, va evidenziato che, secondo l'allegato 5 alle deduzioni dell'ente, risulterebbero incassati, a seguito della vendita del patrimonio disponibile negli anni 2012, 2013, 2014 i seguenti importi:

2012: € 4.835.671,11; 2013: € 2.090.252,45; 2014: € 335.000,00, per un totale di € 7.260.923,56.

Gli incassi derivanti dalla vendita degli ERP negli anni 2012, 2013, 2014, sarebbero stati i seguenti:

2012: € 1.023.674,19;

2013: € 156.821,96;

2014: € 68.333,16.

Sul fronte delle spese, l'ente ha fatto riferimento a risparmi derivanti da: mancato o minimo turn-over del personale cessato dal servizio nel corso degli ultimi anni e razionalizzazione delle strutture comunali; piani di razionalizzazione della spesa quali fitti passivi, telefonia, consumi in energia elettrica, consumi idrici ecc.; contenimento della spesa delle società partecipate; sensibile riduzione del fondo per le risorse decentrate del personale dipendente non dirigente; sensibile riduzione del fondo per lavoro straordinario.

Non sono stati, peraltro, forniti dati sulle previsioni di economie di spesa".

Alla luce di quanto sopra, si riteneva di richiamare l'ente al più rigoroso rispetto dell'art. 193 del TUEL, essendosi evidenziata, allo stato degli atti, la sostanziale mancata adozione da parte del Consiglio comunale, contestualmente all'eventuale accertamento negativo in ordine al permanere degli equilibri, dei "provvedimenti necessari (...) per il ripiano dell'eventuale disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto approvato e, qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo, di amministrazione o di gestione, per squilibrio della gestione di competenza ovvero della gestione dei residui" e "le misure necessarie a ripristinare il pareggio". Ciò non ha consentito a questa Sezione di verificare il rispetto delle previsioni di legge le quali, all'epoca dell'accertamento del disavanzo di amministrazione per il 2011 e per il 2012, prevedevano: "Ai fini del comma 2 possono essere utilizzate per l'anno in corso e per i due successivi tutte le entrate e le disponibilità, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili". Si evidenziava, in particolare, che, ai sensi della norma in commento, il consiglio comunale è individuato quale organo di verifica e controllo dell'andamento di gestione nel corso dell'esercizio. L'esame del perdurare degli equilibri di bilancio costituisce, peraltro, un significativo adempimento da parte dell'organo di rappresentanza della comunità amministrata. Ciò posto, le variazioni di bilancio che, secondo l'ente e i revisori, avrebbero tenuto conto delle misure di cui all'art. 193 TUEL, rappresentano invero uno strumento non del tutto coerente con la "ratio" della norma, la cui finalità è quella di consentire la programmazione del risanamento degli squilibri finanziari dell'ente nell'ambito di un triennio. Sebbene l'ente abbia adottato deliberazioni ai sensi dell'art. 193 del TUEL anche in momenti successivi all'accertamento del

disavanzo di amministrazione (deliberazione consiliare n. 58 del 21 dicembre 2012) o in prossimità della fine dell'esercizio finanziario (deliberazione consiliare n. 29 del 17 ottobre 2011), tali provvedimenti non presentavano contenuti idonei ad evidenziare l'indagine sulle cause generative del disavanzo di amministrazione e/o sugli eventuali squilibri della gestione o in conto residui. Come già anticipato, l'esame dei provvedimenti di variazione di bilancio non ha consentito di accertare il rispetto, almeno sul piano sostanziale, dei principi enucleabili dall'art. 193 del TUEL, considerate le motivazioni evincibili dagli atti medesimi che non indulgiano sulle cause della formazione del disavanzo né sui concreti provvedimenti adottati ai fini del riequilibrio. Va, in proposito, rilevato che l'indagine sulle cause del disavanzo o degli squilibri è richiesta proprio al fine di evidenziare se, a fronte delle iniziali previsioni di entrata e di spesa, la percentuale di realizzazione possa ancora considerarsi attendibile, alla data di adozione delle deliberazioni di cui all'art. 193 del TUEL. Il termine del 30 settembre, pure a fronte delle deroghe richiamate nella citata deliberazione n. 241/2014, dovrebbe consentire all'ente di prendere in considerazione non soltanto i dati già evincibili dal rendiconto, ma anche quelli noti in prossimità dell'approvazione del bilancio. Peraltro, tale termine obbligatorio non esclude che il Consiglio comunale possa adottare provvedimenti di riequilibrio anche successivamente, qualora sussistano i presupposti per l'applicazione della norma. Si ritiene, inoltre, di evidenziare che i provvedimenti di riequilibrio, nel corso del 2015, dovranno riguardare anche la cassa e, pertanto, risulterà viepiù opportuno l'adozione di formali provvedimenti ai sensi dell'art. 193 del TUEL.

Con riferimento alla **gestione dei residui attivi**, nella richiamata deliberazione n. 241/2914 si evidenziava il rilevante ammontare dei residui attivi vetusti (€ 30.056.305,49 residui attivi 2007 e retro), il cui riaccertamento non appariva corrispondere, allo stato degli atti, ai principi contabili i quali avrebbero richiesto una puntuale verifica dei crediti inesigibili, di quelli insussistenti e di quelli di dubbia esigibilità. In particolare, è stato fornito un elenco dei residui attivi vetusti, ma non è stata esibita alcuna determina di riaccertamento dei residui da cui si evinca, in modo inequivoco, che l'operazione sia avvenuta secondo i principi evidenziati in istruttoria. Di contro, è stato confermato che *"(...) non sempre viene effettuata la distinzione tra i crediti inesigibili e quelli insussistenti"*.

In particolare, a fronte dell'elevato ammontare di residui attivi vetusti, pari a euro 30.056.305,49 (titolo I + titolo III), gli incassi effettuati risultavano essere molto contenuti. Veniva inoltre espressa dai revisori riserva circa la concreta realizzabilità di residui attivi che, sebbene non vetusti, risultano di difficile realizzo, quali i residui afferenti le sanzioni, comminate per infrazioni al codice della strada, *"accertate per competenza economica e non per cassa, per il periodo dal 2008 al 2012, per un ammontare complessivo pari ad euro 30.201.820,75"*.

La Sezione evidenziava pertanto che: *"La conservazione di residui attivi vetusti e di residui di cui è difficile la riscossione rende poco attendibile il risultato di amministrazione indicato nel 2012. Ciò espone l'ente a rischi anche in ordine alla tenuta degli equilibri di bilancio dei futuri*

esercizi. Va, inoltre, rilevato che dalla dettagliata tabella esibita dall'ente sui residui attivi vetusti, risulta che l'82,22% del totale dei residui attivi vetusti del titolo I si riferisce a ruoli in carico ad Equitalia (€ 25.717.357,71). L'analisi messa a disposizione dal concessionario ed evidenziata nei prospetti esibiti a questa Sezione dall'ente non consente, però, di verificare tipologia e anni di provenienza dei residui, così da consentire all'ente di effettuare una verifica sulla effettiva esigibilità degli stessi.

Pertanto, pur prendendo atto dell'avvio di un'attività di verifica da parte dell'ente 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, 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 accertare l'effettiva possibilità di riscuotere i crediti e di pagare i debiti, attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento”.

Le risposte dell'ente, pur evidenziando l'attenzione circa la criticità prospettata, avevano consentito di confermare che il riaccertamento non appariva essere avvenuto in linea con i principi contabili e, in particolare, non sembrava che fossero state effettuate puntuali operazioni di verifica sia con riferimento alla certificazione della sussistenza delle ragioni del mantenimento dei residui in bilancio, sia con riguardo alle percentuali di riscossione dei residui delle entrate proprie che siano da ritenere, a titolo prudenziale, di dubbia esigibilità. Si riteneva, pertanto, necessario richiamare l'ente alla necessità di proseguire e portare a compimento, nel più breve tempo possibile, le operazioni di riaccertamento dei residui attivi e passivi in osservanza dei principi contabili in materia e si evidenziava, altresì, 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.

Sempre nella citata deliberazione n. 241/2014, si richiamava l'attenzione dell'ente sul correlato obbligo di costituzione del fondo di svalutazione, sancito dall'art. 6, comma 17, del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito dalla legge n. 135/2012, e, in esito all'istruttoria e alle deduzioni, si confermavano i rilievi contestati circa il rispetto della normativa in materia di costituzione del fondo di svalutazione crediti, considerato che è emerso che il fondo non è stato costituito nell'ammontare prescritto per legge per il 2012 e il 2013. Per il solo 2014, infatti, il legislatore ha previsto un alleggerimento dell'obbligo individuando nel 20% la percentuale minima di costituzione del fondo. Particolarmente critica era la risposta fornita in relazione alla costituzione del fondo per il 2013, che sarebbe pari al 23,95% dei residui attivi 2007 e non, come prescritto dalla norma, dei residui attivi del 2007 e degli esercizi precedenti. Oltre alle criticità in ordine alla costituzione del fondo di svalutazione crediti, si rilevava un risultato di amministrazione (disavanzo di amministrazione per - € 7.033.010,16 nell'esercizio 2011, per -

€ 6.167.167,88 nel 2012 e un avanzo di amministrazione di € 57.345,93 nel 2013), la cui attendibilità è condizionata proprio dall'elevato ammontare di residui attivi vetusti di dubbia esigibilità. Se, come nel caso del comune di Salerno, a fronte di un elevato importo del fondo di svalutazione crediti, si evidenzia un disavanzo di amministrazione o un esiguo avanzo, che impediscono di prevedere un vincolo sull'avanzo libero, si configura l'assenza di adeguati presidi a fronte del rischio della mancata o parziale riscossione dei residui di dubbia esigibilità. Di tale rischio l'ente deve tenere conto soprattutto in sede di programmazione.

Va, inoltre, precisato che le norme sopra citate richiamano gli indirizzi contenuti nei predetti principi contabili di attuazione dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, conferendovi valore di precettività. Ovviamente, nulla vieta all'Amministrazione di superare la soglia di accantonamento stabilita *ex lege*, qualora una seria indagine sull'esigibilità dei crediti e sui relativi rischi di insolvenza precluda il mantenimento di dette poste nella loro interezza. La delineata necessità si appalesa in modo ancor più stringente, in presenza di delega da parte del Comune a determinati soggetti per l'esercizio disgiunto dell'accertamento e della riscossione delle entrate proprie.

Alla luce di un disavanzo di amministrazione al 31 dicembre 2012, cui va aggiunta la mancanza di adeguati presidi a fronte dell'incapienza del risultato di amministrazione per la costituzione dell'accantonamento del fondo di svalutazione crediti, la Sezione riteneva necessaria l'adozione di provvedimenti idonei a ripristinare, nei termini suddetti, una corretta gestione finanziaria.

In particolare, si rendeva opportuno evidenziare la necessità di proseguire e concludere, nel più breve tempo possibile, l'attività di riaccertamento dei residui attivi e dei residui passivi, ai sensi dell'art. 228, comma 3, del TUEL, e di prevedere misure idonee alla loro gestione, in particolare di quelli vetusti.

Inoltre, si invitava l'ente a commisurare l'entità del fondo di svalutazione crediti secondo la normativa in materia, avendo rilevato il mancato accantonamento, nell'ambito del risultato di amministrazione 2012 e 2013, del fondo, nella misura di almeno il 25 per cento dei residui riferiti ai titoli I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a cinque anni, come disposto dall'art. 6, comma 17, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla legge 7 agosto 2012 n. 135.

Tale fenomeno, oltre a costituire una violazione di legge, potrebbe pregiudicare il mantenimento dell'equilibrio finanziario nel lungo periodo. A fronte, infatti, di residui attivi vetusti e, quindi, incerti nell'effettiva realizzazione, la mancata adozione di adeguate cautele espone l'ente a una situazione di precarietà, che potrebbe degenerare in squilibrio finanziario al momento in cui emergesse l'irrealizzabilità della riscossione.

Al riguardo, nella citata deliberazione consiliare n. 2 del 20 gennaio 2015, il consiglio comunale ha deliberato nei seguenti termini:

"1) Dare atto che, ai sensi dell'art. 193 del TUEL, il disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2011 pari ad €. 7.033.010,16 è scaturito dal riaccertamento dei residui attivi relativi agli oneri di urbanizzazione per un importo complessivo di € 15.800.569,66 ed è stato ripianato nell'esercizio 2012 con le entrate avente natura eccezionale rivenienti dal progetto

dell'evasione/elusione per l'Ici e la Tarsu, come approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 505 del 01/06/2012 ratificata dal Consiglio Comunale con atto n. 25 del 25/07/2012.

2) Dare atto, ai sensi dell'art.193 del TUEL, che il disavanzo di amministrazione dell'esercizio 2012 pari ad € 6.167.167,88 è scaturito dal riaccertamento dei residui attivi relativo alle entrate extratributarie per un importo complessivo di € 8.555.604,51 ed è stato ripianato nell'esercizio 2013 con le entrate avente natura straordinaria rivenienti dal progetto dell'evasione/elusione per l'Ici e la Tarsu, come approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 407 del 22/11/2013 ratificata dal Consiglio Comunale con atto n. 37 del 30/12/2013".

Quanto alle misure adottate ai fini del riequilibrio, l'ente ha precisato: "A riscontro di quanto richiesto dalla Corte va evidenziato che nel corso degli esercizi finanziari 2013 e 2014 sono state già assunte una serie di attività che hanno inciso positivamente sia sul risultato finanziario e sul risultato di cassa. Infatti, a titolo indicativo si indicano le principali: L'esercizio finanziario 2014 si chiude con un fondo cassa al 31-12-2014 di € 16.725.392,84;

Al 31/12/2014 sono state ricostituite, parzialmente, le entrate a specifica destinazione pari ad € 22.231.310,75;

Nel bilancio di previsione 2014 assestato sono previsti fondi svalutazione crediti e fondo di riserva non impegnati per un importo complessivo di € 10.008.583,76 e si stima un avanzo di amministrazione di 8/9 milioni di euro;

Si è fatto ricorso all'assunzione di mutuo per il finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti con la delibera consiliare n. 14/2014 per il solo importo di € 2.366.882,41, la differenza è stata finanziata con le entrate straordinarie realizzate;

E' stata perfezionata in data 31-12-2014 la cessione dell'intero capitale sociale della Società Centrale del Latte spa con il versamento della somma di € 12.701.000,00 da parte della Società aggiudicataria della procedura di evidenza pubblica;

Prosegue l'attività di contrasto all'evasione/elusione da parte della SOGET Società di riscossione, con l'emissione e l'invio di ulteriori avvisi di accertamenti nel mese di novembre e dicembre 2014;

Le anticipazioni di liquidità del 2013 pari ad € 57.500.899,58, sono state imputate al titolo V SIOPE 5302 corrispondente capitolo di entrata 503540 art.0 e di spesa 305340 art.0;

Le anticipazioni di liquidità del 2014 pari ad € 101.220.013,62, sono state imputate al titolo V SIOPE 5311 corrispondente capitolo di entrata 503540 art.0 e di spesa 305340 art.0;

che l'analisi dei residui attivi derivanti dalla gestione delle entrate tributarie ed extratributarie affidate in riscossione a Equitalia, nel decorso mese di dicembre ha già consentito di emettere i provvedimenti indiziali di diniego di discarico per motivi di merito, crediti da qualificarsi come residui attivi ancora esigibili, e le richieste di documentazione per tutte le comunicazioni d'inesigibilità trasmesse dall'Agente della Riscossione, residuando ancora l'attività di

contestazione per le restanti partite di ruolo per le quali non risultano state trasmesse le prescritte comunicazioni d'inesigibilità".

Sul fronte delle entrate, nella medesima delibera consiliare si è precisato che: "Si indicano le 'principali azioni in corso e/o da avviare ex novo: **Informatizzazione delle entrate comunali**. Nel corso del 2013 si è avuto lo start-up del nuovo processo di informatizzazione del Comune di Salerno. L'esperienza del Sistema Informativo Multicanale per gli Enti Locali (SIMEL) si evolve, passando alla versione 2.0., (sistema certificato dalla Agenzia per l'Italia Digitale) che ottimizza i processi già avviati in SIMEL1 con particolare attenzione sugli aspetti relativi a:

- unificazione delle banche dati, ampliando i concetti di trasversalità attraverso la gestione unificata dei soggetti, delle unità immobiliari e dei procedimenti
- maggiore "rigore" nella gestione informatizzata delle "entrate" correlando anche gli aspetti "finanziari".

In merito all'informatizzazione e la gestione delle Entrate, la visione integrata delle entrate, già di per sé una peculiarità di Simell, era però orientata agli aspetti gestionali del singolo ambito applicativo che determinava l'entrata ed erano integrate/integrabili, attraverso funzionalità di "consultazione" quali il D.U.P. (documento unico pagamento). In Simel2 la gestione delle entrate tributarie, patrimoniali e dei servizi comunali gestiti in economia assume un ruolo significativo, avvalendosi dello strumento di "documento contabile", e pertanto "vincolata" ad un procedimento rigido che si concretizza attraverso le seguenti fasi imprescindibili : determinazione dell'entrata, gestione dell'incasso (ivi compresa la fase di riscossione coattiva) e rendicontazione.

Inoltre, il livello di integrazione tra la Gestione delle Entrate e la Contabilità Finanziaria è stato ulteriormente potenziato consentendo di associare le entrate derivanti da un documento contabile ai capitoli di bilancio. In tal modo è alimentato il Controllo di Gestione, il "cash flow" periodico nonché la posizione del "debitore" per la determinazione in tempo reale dei residui da incassare confluiti anche nella procedura contabile. Tale innovazione è determinante per avere una visione integrata quale evoluzione del Documento Unico di Pagamento. Allo stato risultano già operative in Simel2 le seguenti entrate:

- gestione della Tarsu/Tares/TARI e gestione della riscossione ad essa connessa
- sistema dei Demografici e relative entrate
- sanzioni amministrative e violazione Codice della strada.

Entro giugno 2015 saranno implementate le aree relative alle seguenti entrate:

- Tosap (marzo 2015)
- Imposta comunale sulla Pubblicità e Affissioni (marzo 2015)
- ICI-IMU- TASI (aprile 2015)
- Servizi a domanda individuale (giugno 2015)

Il documento unico di pagamento del contribuente — Il completamento dell'informatizzazione di tutte le entrate tributarie, patrimoniali e dei servizi gestiti direttamente dall'Ente è il presupposto per mettere insieme tutte le informazioni relative ad ogni singolo contribuente e poter addivenire in tempi rapidi alla formazione del documento unico di pagamento. Il sistema dovrà consentire di far emergere, in tempo reale, la posizione debitoria e creditoria di ogni singolo soggetto, ivi comprese le eventuali morosità. L'attivazione del DUP è una priorità dell'Amministrazione e la sua realizzazione dovrà essere programmata e realizzata in tempi brevi e dovrà consentire anche la possibilità per i cittadini di consultarlo e di segnalare incongruenze e dati errati.

Altra azione da attivare a breve dall'Amministrazione è la ridefinizione dell'intero iter burocratico degli interventi finanziati totalmente o parzialmente dalla Regione, dallo Stato e dagli Enti Pubblici. La riorganizzazione dell'iter è necessaria per ridurre la tempistica necessaria per l'acquisizione delle somme dovute sia in relazione alle somme già maturate ed anticipate dall'Ente e sia per quelle che matureranno nel futuro. Il nuovo iter è finalizzato a standardizzare ed accelerare la presentazione delle istanze per la richiesta degli accrediti, per la predisposizione e per la presentazione della rendicontazione delle spese ed infine seguire le pratiche finanziarie presso le Amministrazioni e/o Enti finanziatori fino all'incameramento nelle cassa comunali della somma dovuta.

RISCOSSIONE COATTIVA - Per un sensibile miglioramento della capacità di riscossione delle entrate di pertinenza del Comune oltre alle azioni stabilite nei precedenti punti l'Amministrazione ha avviato la procedura di evidenza pubblica per l'affidamento dell'attività di riscossione coattiva dei tributi comunali e delle entrate patrimoniali per una durata complessiva di anni cinque. La procedura avviata sarà a breve conclusa. L'oggetto della riscossione sono sia i crediti maturati e relativi alle annualità 2014 e precedenti nonché quelle future per i crediti non riscossi che matureranno negli anni 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 pregresse al 2015. Il disciplinare di gara stabilisce che l'affidamento ha per oggetto il servizio di gestione coattiva dei tributi, delle entrate patrimoniali e delle entrate comunali diverse (a titolo esemplificativo e non esaustivo, tariffe servizi comunali gestiti in economia, sanzioni amministrative, oneri di urbanizzazione, canoni di locazione, canoni di concessione, oneri convenzionali), nonché eventuali ulteriori entrate che potrebbero essere introdotte ex novo o in sostituzione di altre preesistenti. Il totale complessivo dell'affidamento è stato stimato in € 60.000.000,00 per le annualità 2014 e precedenti ed in € 50.000.000,00 preventivati per le annualità successive. Vanno aggiunti inoltre i recuperi coattivi in corso da parte della Soget relativamente ai fitti attivi fino al 2012 compreso e le morosità della Tarsu relative all'anno d'imposta 2010.

EQUITALIA - In relazione alla complessa situazione relativa alle partite date in carico ad Equitalia e connesse al riaccertamento dei residui, l'Amministrazione ha notificato alla Società, a mezzo PEC del 23 dicembre u.s., formale richiesta ai sensi e per gli effetti dell'articolo 19, comma 6 del D.Lgs 112/99 di trasmissione della documentazione afferente alle quote comprese in tutti i ruoli affidati in riscossione, ai fini del necessario controllo procedurale e di

merito da compiersi ai sensi dei commi 2 e 4 del citato articolo 19. Inoltre, per effettuare un monitoraggio più efficace ed incisivo dei crediti dell'Ente, e dunque anche di quelli allo stato affidati e non ancora riscossi dall'Equitalia, ha attivato un nuovo livello di controllo mediante l'analisi della situazione patrimoniale complessiva dei contribuenti (locazioni ed altri contratti, intestazioni alla conservatoria dei registri immobiliari ed altro), La citata attività consentirà di avere a disposizione di informazioni che possano validamente essere utilizzate per indirizzare le attività finalizzate al recupero. Infatti, nel nuovo contesto normativo il Comune si è attivato per non limitarsi al mero controllo di quanto compiuto da altri, ma dovendo piuttosto ampliare la propria azione, utilizzando le informazioni acquisite, costituenti il "fascicolo" del debitore, indirizzando i soggetti incaricati, segnalando nuovi beni e componenti patrimoniali da sottoporre ad esecuzione, monitorando le procedure espletate e stimolandone delle nuove. Tale nuovo approccio del Comune alla riscossione delle proprie entrate consentirà anche di gestire al meglio i rapporti con Equitalia, per le procedure di riscossione precedentemente affidate, e quelli con il nuovo soggetto affidatario del servizio di riscossione coattiva scelto ad esito della procedura ad evidenza pubblica. Si ritiene che questa attività consentirà all'Ente di recuperare una quota significativa dei residui attivi, in particolar modo di quelli dati in carico ad Equitalia".

Inoltre, in relazione all'attività posta in essere per fare fronte all'**evasione/elusione fiscale**, l'ente ha rilevato: "Il progetto per il recupero dell'evasione/elusione procede con continuità e proseguirà per tutto il 2015 e sono stimabili, stante l'attività fin qui svolta ed in corso, di emettere importi significativi anche nel 2015, stante le attività iniziate e non concluse, in particolar modo il censimento puntuale della superficie di tutte le unità immobiliari presenti sul territorio comunale. Si indicano gli avvisi emessi dalla Soget nel 2014:

Anno	tributo	importo avvisi emessi	
2014	Tarsu	17.631.605,00	
2014	Ici	12.591.401,00	
2014	imu	8.985.579,30	
2014	Tosap	1.008.445,00	
2014	Icp	999.128,00	
totale anno 2014			41.216.158,30

"Le entrate straordinarie — Alienazione diritti edificatori -Relativamente alle previsioni di entrate straordinarie significativa è l'azione in corso di adozione dell'atto Giunta con il quale si forniscono, al Settore Trasformazione Urbanistica, gli indirizzi circa il riavvio delle procedura d'Asta Pubblica per la vendita di superfici di solai edificabili e relativi a lotti fondiari di proprietà dell'Ente, Intervento denominato "PROG-6- Litoranea orientale Campo Volpe" il cui valore a base d'asta rivalutato ammonta a circa 8.500.000,00".

Quanto alla gestione dei residui attivi, nella delibera consiliare si è rilevato che: **"Riaccertamento dei residui attivi** — Come previsto dal punto 3.3 del Principio contabile

applicato concernente la contabilità finanziaria, allegato al D. Lgs. 118/2011, a decorrere dall'esercizio 2015 gli stanziamenti afferenti le sanzioni amministrative al codice della strada, i proventi del recupero dell'evasione tributaria, saranno accertati per l'intero importo del credito, e, sarà effettuato un accantonamento al fondo crediti dubbia esigibilità, in modo da vincolare una quota dell'avanzo di amministrazione. L'accantonamento a fondo crediti di dubbia esigibilità determinerà una riduzione delle risorse di carattere straordinario disponibili, che sarà impiegata per finanziare spese correnti una-tantum e spese di investimento. Per quanto concerne i residui, in sede di riaccertamento straordinario, da effettuarsi contestualmente all'approvazione del rendiconto 2014, si procederà all'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità determinato secondo i criteri del citato principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria. In questo modo saranno recepiti i rilievi della Corte in merito alla costituzione del fondo svalutazione crediti e alla apposizione del relativo vincolo sull'avanzo di amministrazione libero, che, in caso di incapienza, concorrerà alla formazione del cd. disavanzo tecnico".

Sul fronte delle spese, nella più volte citata delibera consiliare, si è precisato che: "I piani di razionalizzazione della spesa. L'Amministrazione ha individuato una serie di attività dove è possibile realizzare una riduzione dei costi senza incidere negativamente sui livelli qualitativi dei servizi ed intende intervenire con adeguati e puntuali piani di razionalizzazione. L'obiettivo è ottenere a regime un risparmio di oltre 2 milioni di Euro. Le aree di intervento individuate sono le seguenti:

- Consumi di Energia Elettrica;
- Consumi Idrici;
- Fitti passivi;
- Gestione parco auto e consumi di carburante;
- Manutenzione ordinaria delle strutture comunali;
- Spese per le assicurazioni;
- Spesa per la telefonia mobile;
- Spese per la pulizia delle strutture con oneri a carico del Comune;
- Spese per la gestione dei softwares gestionali;
- Di seguito si riportano i risparmi conseguiti rispetto al 2012

descrizione spese	2012	2014	risparmio
spesa per il personale int.1^	55.861.575,89	54.254.609,25	1.606.966,64
telefonia-trasmissione dati	2.925.913,06	1.368.673,40	1.557.239,66
fitti passivi	2.270.894,16	1.403.335,29	867.558,87
rata mutui – boc	18.135.746,45	17.495.670,27	640.076,18

acquisto di beni di consumo e materie prime	1.724.434,38	543.572,54	1.180.861,84
Irap	3.337.898,91	2.736.284,00	601.614,91
spese per il teatro	5.770.692,44	4.079.247,47	1.691.444,97
spese legali	1.766.720,46	1.310.797,21	455.923,25
spese per assicurazioni	2.679.184,90	2.475.000,00	204.184,90
Totale	94.475.0720,65	85.669.203,43	8.805.869,22

Si prende atto delle misure programmate in ordine alla modifica delle modalità di gestione dei tributi e sull'attuazione di misure al fine di verificare le attività degli attuali concessionari, soprattutto con riferimento all'attività di scarico 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)".

Sebbene si possa prendere atto di una tendenziale contrazione della spesa, si ritiene di evidenziare che dovrà assicurarsi, nel contempo, un trend positivo e costante delle entrate ordinarie, sia sul fronte dell'accertamento sia sul fronte della riscossione, in ciò rinvenendosi (unitamente alla flessione della spesa), il permanere di equilibri stabili e duraturi.

Persistono, in assenza di chiarimenti forniti al riguardo dall'ente e dall'Organo di revisione, gravi dubbi circa l'attendibilità del risultato di amministrazione per gli esercizi 2012 e 2013, stante l'elevato peso dei residui attivi vetusti caratterizzati da bassa movimentazione, nonostante le misure adottate al riguardo. A ciò va aggiunta la circostanza, non contestata allo stato degli atti, di un inadeguato ammontare del fondo di svalutazione crediti per i medesimi esercizi, a fronte di un disavanzo accertato nel 2012 e di un esiguo avanzo di amministrazione nel 2013. Peraltro, la consistenza e l'attendibilità del risultato di amministrazione andranno valutate, più compiutamente, all'esito dell'attività di riaccertamento dei residui già prospettata dall'ente e propedeutica all'approvazione del rendiconto 2014.

Quanto alle criticità evidenziate circa il riaccertamento dei residui attivi, si prende atto delle misure in programma in vista dell'entrata in vigore del citato decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, rimanendo impregiudicati i rilievi evidenziati in esito alla verifica sul rendiconto 2012 circa l'inadeguata attività di riaccertamento. Ci si riserva, pertanto, di effettuare una specifica verifica sul rendiconto 2013 e si resta in attesa del parere dell'Organo di revisione sul rendiconto 2014 in cui verrà riportata la situazione aggiornata al 31/12/2014, rinviando ogni valutazione circa l'efficacia delle misure adottate in esito ai predetti controlli.

Si ribadisce, inoltre, quanto evidenziato nella più volte richiamata deliberazione n. 241/2014, laddove si era prospettato il rischio per gli equilibri di un risultato di amministrazione non del tutto attendibile, qualora all'attività di accertamento non fosse conseguita una più incisiva attività di riscossione, attesi l'elevata incidenza dei residui attivi vetusti e il basso tasso di riscossione delle entrate correnti. I potenziali effetti di un basso tasso di riscossione, in sede

di programmazione annuale e pluriennale, saranno viepiù evidenti, come prospettato dallo stesso ente, anche tenuto conto dell'entrata in vigore del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante *"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*, per come modificato dalla legge 23 dicembre 2014, n. 190 (*"Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge di stabilità 2015"*).

4. Gestione di residui passivi, disallineamento tra residui attivi e passivi in conto capitale, mancata ricostituzione di entrate a destinazione specifica utilizzate per cassa, irregolare allocazione contabile di entrate al titolo III.

In relazione alla gestione dei residui passivi, nella citata deliberazione n. 241/2014 si evidenziavano il mancato rispetto del parametro 4), da doversi prendere in considerazione ai fini dell'accertamento della condizione di deficiarietà e il disallineamento tra l'ammontare dei residui attivi e quello dei residui passivi relativi alla parte in conto capitale. La relativa differenza (€ 41.603.665,16) non trovava capienza nell'ammontare del fondo cassa (pari a 0). Il disallineamento tra i residui attivi e quelli passivi relativi alla parte capitale è indice di una grave criticità, evidenziando l'avvenuto utilizzo per cassa di somme vincolate per far fronte alle spese correnti e il finanziamento di investimenti con risorse proprie ancora non realizzate. A ciò si aggiungeva il mancato reintegro delle somme destinate alle spese in conto capitale (e quindi vincolate per destinazione), utilizzate per cassa per il pagamento delle spese correnti. Le risposte dell'ente e del collegio dei revisori confermavano le contestazioni sopra sintetizzate.

In sede di adunanza pubblica, si chiedevano, inoltre, precisazioni circa le entrate allocate al titolo III, considerato che le entrate derivanti dall'alienazione dei diritti di superficie troverebbero la loro più congrua collocazione al titolo IV (cfr. D.M. Economia e Finanze del 14 novembre 2006, n. 135553, codice SIOPE 4106, alienazione di potenziali edificatori e di diritti di superficie). Il Direttore del settore Ragioneria ha ritenuto di precisare, in sede di adunanza pubblica, che sarebbero state allocati al titolo III esclusivamente i proventi derivanti da "royalties" che, secondo la tabella esposta dall'ente, ammonterebbero ad € 10.546.819,55. Considerato che, in sede di risposta alla nota istruttoria, l'ente ha dichiarato che sarebbero state allocate al titolo 3° entrate derivanti dal parco fotovoltaico per un importo pari a € 13.187.927,97, non risultava chiarita, allo stato degli atti, la natura e le ragioni dell'allocazione al titolo III di entrate pari a € 2.641.108,42 (differenza tra € 13.187.927,97 e € 10.546.819,55). In modo analogo, si riteneva di argomentare circa l'allocazione contabile delle entrate derivanti dalla concessione di aree in diritto di superficie per la realizzazione di "programmi costruttivi di edilizia agevolata": anche in questo caso si riteneva che le entrate derivanti dall'alienazione dei diritti di superficie avrebbero trovato più congrua collocazione al titolo IV (cfr. D.M. Economia e Finanze del 14 novembre 2006, n. 135553, codice SIOPE 4106, alienazione di potenziali edificatori e di diritti di superficie). Quanto ai proventi derivanti dall'ampliamento del cimitero, è stato chiarito sia dall'ente sia dal collegio dei revisori che tutte

le entrate provenienti dalla vendita dei loculi e dalla cessione dei diritti di superficie per la realizzazione di cappelle sono state allocate al titolo 3°, in considerazione della previsione del codice SIOPE 3210 (cit. D.M. 14 novembre 2006).

Al riguardo, si ritiene di evidenziare che *"mentre, in base ai criteri di classificazione dettati dal D.P.R. 194/1996, è del tutto pacifica l'allocazione nelle pertinenti voci del Titolo III, ctg. 1, con conseguente imputazione a spese correnti dei corrispettivi per le attività qualificabili come servizi cimiteriali (illuminazione votiva, onoranze funebri, trasporto, tumulazioni, estumulazioni, ecc.), non altrettanto dicasi per i proventi (...) di incerta riconduzione alle categorie delle entrate correnti o, in alternativa, di quelle in conto capitale, rilevanti sul piano finanziario per la corretta impostazione e gestione del bilancio"* (Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 39/2009). In particolare, si riteneva, anche alla luce della più recente classificazione dei codici SIOPE, che andassero dall'ente individuati gli atti di disposizione delle aree cimiteriali che consistano *"nell'attribuzione a terzi di poteri e facoltà su beni demaniali e che imprimono alle concessioni cimiteriali - tradizionalmente annoverate fra quelle "traslative" a titolo oneroso, e, per definizione prive, in quanto relative a beni inalienabili, di efficacia dispositiva nei sensi anzidetti - effetti sostanzialmente assai vicini a quelli derivanti da atti di cessione della proprietà, solo formalmente conservata nella titolarità dell'ente concedente"* e, in particolare, alle concessioni aventi ad oggetto porzioni di suolo cimiteriale e sottendenti il *"diritto di costruire" cappelle gentilizie o sepolcri familiari, assimilato pressoché concordemente in giurisprudenza (Cass. sez. II, 13 marzo 2003, n. 8804; Cass. sez. III, 19 novembre 1993, n. 11404) al diritto di superficie e/o di proprietà superficaria"* (cit. Sezione regionale di controllo per il Lazio, deliberazione n. 39/2009). In relazione alle predette entrate derivanti dalle concessioni cimiteriali, appariva più congruente, anche alla luce dell'integrazione ai codici SIOPE effettuata con D.M. Economia e Finanze del 18 febbraio 2005, n. 11745 e D.M. Economia e Finanze del 14 novembre 2006, n. 135553, l'adozione di un criterio "misto", in virtù del quale venisse effettuata la distinzione tra proventi da concessione di diritti d'uso e proventi da concessione di diritti di superficie. In relazione a ciò, soltanto per i primi sarebbe consentita l'allocazione al titolo III, mentre per i secondi, stante la previsione dello specifico codice gestionale n. 4105 (*"proventi da aree cimiteriali in diritto di superficie"*), sarebbe più opportuna l'allocazione contabile al titolo IV.

Quanto al contestato mancato reintegro delle somme destinate alle spese in conto capitale (vincolate per destinazione), utilizzate per cassa per il pagamento delle spese correnti, si riteneva di evidenziare che ciò costituiva una criticità gestionale alla quale occorreva porre rimedio con urgenza. In proposito, si richiamava l'art. 195 del TUEL il quale impone, tra l'altro, l'obbligo di immediato ripristino delle risorse vincolate utilizzate, al fine di evitare situazioni di illiquidità derivanti dalla necessità di destinare i fondi vincolati alle finalità fissate per legge.

Al riguardo, nella citata deliberazione consiliare n. 2 del 20 gennaio 2015, il consiglio comunale ha precisato che: *"Al 31/12/2014 sono state ricostituite, parzialmente, le entrate a specifica destinazione pari ad € 22.231.310,75"*.

Quanto alla contestata allocazione contabile di entrate al titolo III anziché al titolo IV nessuna precisazione veniva fornita in sede di comunicazione di misure correttive.

Nel ribadire la grave criticità in ordine alla mancata ricostituzione di entrate a destinazione specifica utilizzate per cassa (allo stato ricostituite parzialmente), ci si riserva di effettuare una specifica verifica anche in relazione ai rendiconti 2013 e 2014. Quanto alla contestata allocazione contabile di entrate al titolo III, parimenti, ci si riserva di effettuare un ulteriore controllo in sede di verifica sui successivi rendiconti.

5. Mancata apposizione del vincolo previsto per le entrate da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada.

Nella citata deliberazione n. 241/2014, si evidenziava la mancata apposizione del vincolo previsto per le entrate da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada. Da quanto si evinceva dagli atti, nonostante fosse stata adottata una formale determinazione con apposizione di un vincolo, quest'ultimo si appalesava insufficiente atteso che, a fronte di un accertamento pari a € 6.264.586,23, era stato apposto un vincolo di importo pari a € 1.566.221,56, giusta delibera di G.M. n. 1042 del 30/11/2014.

In proposito, si ribadiva che il rispetto della norma va garantito sia sul piano formale sia sul piano sostanziale (cit. art. 208, comma 5, decreto legislativo n. 285/92; cit. art. 40, comma 4, legge 29 luglio 2010, n. 120), non potendo ritenersi superato il rilievo alla luce della asserita destinazione delle risorse, per € 1.566.221,56, a "spese correnti" e, per pari importo, a "spese di investimento", in assenza di un formale vincolo imposto dalla norma il quale consente di verificare ("ex ante" ed "ex post") la destinazione delle entrate alle specifiche destinazioni di legge da individuarsi, è d'uopo evidenziarlo, in via tassativa.

A fronte delle sopra richiamate considerazioni, si invitava il collegio dei revisori ad effettuare una specifica verifica sulla effettiva destinazione delle entrate, secondo le disposizioni contenute nel codice della strada e non limitandosi alla verifica della destinazione a spesa corrente o a spesa di investimento, considerato il preciso tenore della norma. Ove fosse emersa una destinazione diversa da quella prescritta per legge, l'ente sarebbe stato tenuto a provvedere a ricostituire le entrate vincolate negli esercizi successivi e il collegio dei revisori sarebbe stato tenuto a verificare il ripristino. Dell'adozione della verifica e dell'eventuale adozione di misure correttive l'ente e i revisori sarebbero stati tenuti ad effettuare specifica e documentata informativa in sede di riscontro alla presente deliberazione, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL. In proposito, l'ente ha così precisato, in sede di comunicazione di misure correttive:

"Per quanto concerne la destinazione dei proventi al codice della strada dell'esercizio 2012, ex articolo 208 del D. Lgs. 285/1992, raccogliendo l'invito ad effettuare una verifica puntuale sulla effettiva destinazione dei proventi, in particolare, "ex post" in sede di rendiconto, dopo attenta disamina, di seguito si riporta il prospetto contenente l'utilizzo per le finalità previste dai proventi, accertati per complessivi € 6.254.586,23.

LETTERA	FINALITA'	TITOLO	FUNZIONE	SERVIZIO	INT.	PREVISIONE	CONSUNTIVO
A	Interventi di sostituzione, di ammodernamento, di potenziamento, di messa a norma e di manutenzione della segnaletica delle strade di	1	8	1	2	56.700,00	35.000,00
A		1	8	1	3	555.000,00	637.818,00
A		2	8	1	1	380.000,00	193.516,17
Totale lettera A)						991.700,00	866.334,17
B	al potenziamento delle attività di controllo e di accertamento dolo violazioni in materia di circolazione stradale, anche attraverso l'acquisto di automezzi, mezzi ed attrezzature dei Corpi e dei	1	3	1	1	300.000,00	223.776,79
B		1	3	1	4	167.252,71	199.831,25
B		1	8	1	3	200.000,00	87.640,00
B		2	8	2	1	300.000,00	351.288,00
Totale lettera B)						967.252,71	862.536,04
C	ad altre finalità connesse al miglioramento della sicurezza stradale, relative alla manutenzione delle strade di proprietà dell'ente, all'istallazione, all'ammodernamento, al potenziamento, alla messa a norma e alla manutenzione delle barriere e alla sistemazione del manto stradale delle medesime strade, alla redazione dei piani di cui all'art. 36 a interventi per la sicurezza stradale a tutela dei bambini, minori, anziani, disabili	1	3	1	1	160.000,00	0,00
C		1	8	1	3	284.476,00	324.909,48
C		2	3	1		300.000,00	0,00
C		1	8	1	6	1.250.000,00	1.250.000,00
Totale lettera C)						1.994.476,00	1.574.909,48
TOTALE COMPLESSIVO						3.953.428,71	3.303.779,69

Nessuna informativa al riguardo è stata fornita dal Collegio dei revisori. Si richiama, pertanto, l'Organo di revisione agli obblighi derivanti dalla prescrizione delle misure correttive, non ritenendosi pienamente soddisfacente l'informativa fornita dall'ente in assenza di specifico riscontro da parte dell'Organo di revisione.

6. Sofferenza di cassa.

Nella citata deliberazione n. 241/2014 si rilevava, anche in esito al contraddittorio con l'ente, la difficoltà nella gestione della cassa, da correlare alle criticità riscontrate in relazione al risultato di amministrazione e alla gestione dei residui attivi e passivi. La sofferenza di cassa era

confermata, in particolare, dalla differenza di parte corrente negativa (in termini di cassa) in conto competenza pari a - € 104.016.927,53 e in conto residui pari a - € 19.649.756,06, nonché da uno squilibrio di parte capitale in conto residui pari a - € 24.942.732,76. Inoltre, l'elevato ammontare di crediti certi, liquidi ed esigibili al 31/12/2012, non integralmente fronteggiati mediante l'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013, denotava una grave crisi di liquidità, così come evidenziato dalla quantificazione dei crediti liquidi ed esigibili al 31/12/2012 vantati da terzi, pari ad € 92.000.000,00. Si evidenziava, inoltre, il mancato rispetto del parametro deficitario n. 9), stante l'esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% (nella fattispecie pari al 9,30%) rispetto alle entrate correnti. A ciò si aggiungeva l'utilizzo per cassa di entrate vincolate per il pagamento di spese correnti; l'importo dei fondi non ricostituiti a fine esercizio 2011 era pari a € 16.335.438,70 e a fine esercizio 2012 era pari a € 13.312.380,14. Peraltro, dal prospetto 1.6.5 risultava che tali entrate non erano state ricostituite, neanche parzialmente.

Pur tenendo conto delle osservazioni circa le difficoltà nella riscossione di crediti nei confronti di altre amministrazioni pubbliche, la situazione della cassa e della liquidità appariva piuttosto critica, in relazione ai dati del rendiconto 2012. Anche ove si riscontrasse un miglioramento del ricorso all'anticipazione di tesoreria nel corso del 2013 e del 2014, lo stesso potrebbe essere stato influenzato dal ricorso all'anticipazione di liquidità ai sensi del d.l. n. 35/2013 la quale, in quanto misura straordinaria, non è risolutiva di eventuali squilibri finanziari. Si ribadiva, al riguardo, che il pagamento di residui passivi attraverso l'utilizzo dell'anticipazione a valere sull'anticipazione di liquidità ottenuta ai sensi dell'art. 1, comma 15, del d.l. n. 35/2013 non determina variazioni migliorative nella situazione amministrativa del Comune. Ciò in quanto a quei debiti smaltiti si sostituiscono i nuovi debiti generati dal ricorso alle anticipazioni di liquidità. Tali risorse, infatti, come puntualmente evidenziato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 14 del 06/05/2013, hanno natura analoga a quelle provenienti dall'anticipazione di tesoreria, con riflessi solo in termini di cassa, e, quindi, di immissione di liquidità immediata.

Inoltre, si rammentavano le condizioni particolarmente stringenti in caso di inadempimento nel pagamento delle rate di ammortamento e delle modalità di estinzione dell'anticipazione in parola, a norma dell'articolo 1, commi 13 e 13 bis, del cit. d.l. n. 35/2013, che impongono all'ente locale una attenta gestione dei flussi di cassa, al fine di non incorrere nelle conseguenze di cui al comma 13. Entrambe le norme costituiscono un ulteriore stimolo all'oculata e ponderata previsione delle entrate e delle spese, al fine di assicurare la sostenibilità, sia in termini di competenza sia in termini di cassa, della corresponsione delle rate di ammortamento e dell'estinzione dell'anticipazione in parola.

Quanto all'ordinario ricorso all'anticipazione di tesoreria, si rileva che, ai sensi dell'art. 3, comma 17, della legge n. 350/2003, *"non costituiscono indebitamento, agli effetti del citato articolo 119, le operazioni che non comportano risorse aggiuntive, ma consentono di superare, entro il limite massimo stabilito dalla normativa statale vigente, una momentanea carenza di*

liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio". All'uso dell'anticipazione di tesoreria corrispondono precisi obblighi di restituzione (volti ad evitare l'aggravio derivante dal pagamento di oneri passivi sullo scoperto), pattuiti nella convenzione di tesoreria, fonte di disciplina del rapporto. In conclusione, le criticità già rilevate in relazione alla gestione dei residui e al risultato di amministrazione, se correlate alla crisi di liquidità e a un permanente deficit di cassa, per come emergevano dagli atti, evidenziavano per l'esercizio in esame un sostanziale squilibrio finanziario, cui l'ente avrebbe, auspicabilmente, dovuto fare fronte con provvedimenti che coinvolgessero sia le entrate sia le spese, attenendosi al dettato normativo dell'art. 193 del TUEL.

Al riguardo, nella citata deliberazione consiliare n. 2 del 20 gennaio 2015, il consiglio comunale si è limitato a deliberare nei seguenti termini: *"Le anticipazioni di liquidità del 2013 pari ad € 57.500.899,58, sono state imputate al titolo V SIOPE 5302 corrispondente capitolo di entrata 503540 art.0 e di spesa 305340 art.0; Le anticipazioni di liquidità del 2014 pari ad € 101.220.013,62, sono state imputate al titolo V SIOPE 5311 corrispondente capitolo di entrata 503540 art.0 e di spesa 305340 art.0".* Inoltre, è stato precisato che: *"L'esercizio finanziario 2014 si chiude con un fondo cassa al 31-12-2014 di € 16.725.392,84; Al 31/12/2014 sono state ricostituite, parzialmente, le entrate a specifica destinazione pari ad € 22.231.310,75".*

In assenza di dettagli circa la contabilizzazione e l'utilizzo dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 35/2013, nonché circa i flussi di cassa, non è possibile ritenere superati i rilievi evidenziati nella citata deliberazione n. 241/2014 da intendersi qui integralmente richiamata. Non è superfluo, inoltre, evidenziare che l'efficacia delle misure di riequilibrio adottate dall'ente, mediante la previsione in bilancio di maggiori entrate di parte corrente, è fortemente condizionata dall'efficacia delle misure già adottate e/o da implementare in relazione alla riscossione e ai flussi di cassa. Deve, infatti, essere assicurata la sostenibilità per cassa di tali misure, non essendo sufficiente una manovra che agisca esclusivamente sul fronte degli accertamenti. Pertanto, si invita l'Organo di revisione a vigilare sull'attuazione del riequilibrio e a riferire sugli esiti di tale verifica, almeno con cadenza semestrale (entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre dell'esercizio finanziario), fermi restando gli obblighi informativi ordinariamente imposti per legge e, in particolare, l'obbligo di segnalazione da parte del responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'art. 153 del TUEL.

7. Gestione della tesoreria e pagamenti per esecuzione forzata non regolarizzati.

Relativamente alla gestione della tesoreria e, in particolare, ai pagamenti per esecuzione forzata non regolarizzati al 31.12.2012, pari a € 1.067.017,82, pur prendendo atto dell'aggiornamento sulle pendenze, nella citata deliberazione n. 241/2014 si evidenziava che non erano chiarite, allo stato degli atti, le misure organizzative adottate al fine di evitare il reiterarsi della criticità, evidenziandosi, tra l'altro, che dalle deduzioni dell'ente si evinceva la persistenza di partite tuttora da regolarizzare.

Al riguardo, nella citata deliberazione consiliare n. 2 del 20 gennaio 2015, il consiglio comunale ha deliberato nei seguenti termini: *"In relazione ai pignoramenti il Settore Avvocatura in*

sinergia con il Settore Ragioneria ha provveduto e provvede costantemente a monitorare lo stato degli stessi mettendo in campo iniziative tese ad eliminare il vincolo apposto dalla Tesoreria dell'Ente, la situazione attuale, infatti, evidenzia che la somma per la quale il Tesoriere, a fronte di atti di precetto, ha provveduto ad accantonare è pari ad € 169.127,12, di cui € 152.635,51 afferiscono a partite per le quali sono stati già adottati i provvedimenti definitivi per l'estinzione e si è in attesa dello svincolo giudiziario".

Si prende atto delle misure adottate, con riserva di effettuare specifica verifica in sede di controllo sui successivi rendiconti.

8. Violazione dell'art. 194 del TUEL per il riconoscimento delle maggiori spese per prestazioni professionali legali e monitoraggio delle passività potenziali derivanti dal contenzioso. Inadeguatezza del sistema dei controlli interni (art. 148 del TUEL).

Nella citata deliberazione n. 241/2014, si evidenziavano irregolarità nella procedura di impegno delle maggiori spese per prestazioni professionali legali, nonché criticità nel monitoraggio del contenzioso dal quale erano sorte ingenti passività che avevano indotto l'ente all'assunzione di mutui. Pertanto, si richiamava l'ente all'adozione di misure organizzative idonee a garantire il *"controllo concomitante e costante della situazione gestionale"* relativa al contenzioso in essere, al fine di prevedere con il maggiore grado di approssimazione possibile il sorgere di passività da ripianare in corso di esercizio, così come raccomandato. Inoltre, si evidenziava la necessità che l'ente si attenga in modo stringente alle norme e ai principi in materia di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, stante anche l'esigenza che siano tempestivamente adottati gli eventuali provvedimenti di riequilibrio ai sensi dell'art. 193 del TUEL, ove ne ricorressero le circostanze, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 148 bis, comma 3, del TUEL. Al riguardo, nella citata deliberazione consiliare n. 2 del 20 gennaio 2015, il consiglio comunale non ha fatto alcun riferimento ai presidi prudenziali e/o organizzativi adottati o in programma al fine di monitorare il contenzioso e di fare fronte alla passività potenziali che hanno fortemente condizionato gli equilibri, limitandosi a precisare: *"Si è fatto ricorso all'assunzione di mutuo per il finanziamento dei debiti fuori bilancio riconosciuti con la delibera consiliare n.14/2014 per il solo importo di € 2.366.882,41, la differenza è stata finanziata con le entrate straordinarie realizzate"*.

Si ritiene, pertanto, opportuno richiamare l'ente alla necessità di predisporre più adeguati presidi prudenziali (accantonamenti annuali e pluriennali) a fronte del consistente contenzioso. In proposito, si ribadisce che il monitoraggio del contenzioso va effettuato non tanto e non solo all'insorgere delle passività, quanto piuttosto nell'ottica di preventivare gli effetti che la possibile o probabile soccombenza nei giudizi potrà avere sugli equilibri di bilancio. Va, al riguardo, richiamato quanto rilevato dalla Sezione delle Autonomie: *"Nel contempo la situazione debitoria fuori bilancio e l'incidenza delle passività potenziali possono richiedere scelte di programmazione e, conseguentemente, di gestione volte a reperire le risorse necessarie per fare fronte ai debiti insorti. A tal fine può essere utile prevedere un apposito fondo rischi per passività potenziali vincolando l'avanzo libero, se disponibile, o*

reperendo risorse a carico del bilancio annuale. La presenza di tale tipologia di debiti può assumere una particolare rilevanza nel contesto degli equilibri della gestione 2013 e degli anni futuri e ciò deve essere valutato in sede di controllo a salvaguardia degli stessi, tutte le volte in cui emergono sopravvenienze passive per le quali non si sia fatto validamente fronte con le modalità previste dall'art. 193 del TUEL.

Appare utile sull'argomento rammentare due concetti del Principio contabile n. 2 sulla gestione, approvato dall'Osservatorio sulla finanza e contabilità degli enti locali: "I principi generali dell'ordinamento richiedono agli amministratori e ai funzionari degli enti locali sia di evidenziare con tempestività le passività insorte che determinano debiti fuori bilancio, sia di adottare tempestivamente e contestualmente gli atti necessari a riportare in equilibrio la gestione modificando, se necessario, le priorità in ordine alle spese già deliberate per assicurare la copertura di debiti fuori bilancio insorti. Al fine di garantire la necessaria tempestività nell'adozione dei provvedimenti necessari di riequilibrio e copertura dei debiti fuori bilancio l'ufficio competente deve operare un controllo concomitante e costante della situazione gestionale, non limitandosi a operare alle scadenze previste dall' art. 193 del TUEL, che costituisce momento di controllo obbligatorio da garantire in ogni caso indipendentemente dal verificarsi di situazioni di disequilibrio o di formazione di debiti fuori bilancio. Il principio dell'economicità della gestione richiede che le verifiche previste dall'art. 193 dell'ordinamento siano immediatamente effettuate, evitando la maturazione di interessi e penalità a carico dell'ente." (Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 23 del 17 ottobre 2013)

Alla luce di quanto sopra, si rende necessaria l'adozione di misure organizzative idonee a garantire il "controllo concomitante e costante della situazione gestionale" relativa al contenzioso in essere, al fine di prevedere con il maggiore grado di approssimazione possibile il sorgere di passività da ripianare in corso di esercizio. Si ribadisce inoltre la necessità di attenersi in modo stringente al rispetto degli articoli 193 e 194 del TUEL, in sede di riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

9. Allocazione contabile di entrate e spese tra i servizi in conto terzi.

Quanto ai rilievi sui servizi conto terzi, si confermava, anche alla luce di quanto prospettato dall'ente, la violazione di legge e dei principi contabili in materia, atteso che non tutte le fattispecie esaminate rientrano nelle ipotesi previste dall'art. 168 del TUEL. Ci si riferiva, in particolare, alle somme in favore della società Ecoambiente.

Pertanto, alla luce delle norme e dei principi evidenziati nella richiamata deliberazione n. 241/2014, l'ente e il collegio dei revisori erano tenuti a verificare se le entrate e le spese imputate nei servizi conto terzi potessero in modo inequivoco essere ricondotte alle fattispecie sopra individuate. Al riguardo, nella citata deliberazione consiliare n. 2 del 20 gennaio 2015, il consiglio comunale ha deliberato nei seguenti termini: "*Partite di giro -Per quanto riguarda il corretto utilizzo delle partite di giro, ed in particolare dei servizi per conto terzi, si ribadisce l'impegno a rispettare e verificare che le entrate e le spese imputate siano ricondotte alle*

fattispecie individuate dalla Corte, e, a partire dal corrente esercizio, anche alla luce di quanto disposto dal citato principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria".

Alla luce di quanto sopra prospettato dall'ente, ci si riserva di effettuare una specifica verifica anche in sede di controllo sui rendiconti 2013 e 2014, richiamando l'Organo di revisione a una più attenta verifica al riguardo.

10. Mancato aggiornamento dell'inventario.

In relazione al mancato aggiornamento dell'inventario, nella citata deliberazione consiliare n. 2 del 20 gennaio 2015, il consiglio comunale ha deliberato nei seguenti termini: *"In merito all'aggiornamento dell'inventario, è in corso di affidamento alla società Sinergia, società in house del Comune di Salerno, l'incarico per l'aggiornamento e la verifica della consistenza dell'inventario generale, incarico che dovrà terminare prima dell'approvazione del rendiconto della Gestione dell'esercizio 2014, consentendo di superare il rilievo"*.

Permanendo il rilievo circa il mancato aggiornamento dell'inventario sia in relazione al rendiconto 2012 sia in relazione al rendiconto 2013, ci si riserva di effettuare specifica verifica in sede di controllo sul rendiconto 2014.

11. Gestione degli organismi partecipati e disallineamento dei crediti e debiti reciproci.

Nel 2013 rimaneva confermato il disallineamento di crediti e debiti reciproci tra l'ente locale e il Parco scientifico e tecnologico (crediti del Comune pari a € 253.597,42 e debiti della società pari a zero, crediti vantati dal Parco pari a € 68.018,89 a fronte di debiti del Comune pari a zero).

Quanto alla sussistenza di perdite di esercizio di otto organismi partecipati, l'ente ha confermato di aver provveduto alla copertura di perdite del Consorzio Farmaceutico Intercomunale e del CSTP azienda della mobilità Spa in forma abbreviata CSTP S.p.a in liquidazione. Rispetto agli altri organismi in perdita e, in particolare, "Servizi Idrici Integrati Salernitani Spa – SIIS" (partecipata al 23,5%), "Consorzio per l'Area sviluppo Industriale della Provincia di Salerno" (partecipato al 20%), "Patto territoriale per lo Sviluppo Socio Economico della Valle dell'Irno e dei Monti Picentini – Irno Picentini Sviluppo Spa" (società mista partecipata al 4,5%), "Consorzio Comuni Bacino Salerno 2 – in liquidazione" (partecipato al 35,5%" e "Salerno Sviluppo – Scrl in liquidazione" (società mista partecipata al 10%), l'ente locale precisava di non avere assunto *"alcun provvedimento di ripianamento delle perdite e/o di ricapitalizzazione e che, pertanto, tali perdite non hanno avuto influenza alcuna sugli equilibri di bilancio dell'Ente locale. Altresì, per completezza espositiva, si segnala che l'Amministrazione comunale non detiene più alcuna partecipazione nelle seguenti società: "Servizi Idrici Integrati Salernitani Spa" e "Patto Territoriale per lo Sviluppo Socio Economico della Valle dell'Irno e dei Monti Picentini – Irno Picentini Sviluppo Spa"*. In relazione a tale risposta, non è chiaro con quali modalità sia avvenuta la dismissione di queste ultime partecipazioni azionarie e se la stessa sia avvenuta prima o dopo la manifestazione delle perdite.

Inoltre, *"In relazione all'Azienda della Mobilità – CSTP SPA" si segnala che la società è sottoposta ad amministrazione straordinaria (...). In relazione alle perdite registrate dal Consorzio Farmaceutico Intercomunale si comunica che l'Amministrazione comunale ha attentamente valutato le cause generative delle perdite ed accertato, altresì, la sussistenza delle condizioni per ripianare il passivo". (...) "Per quanto attiene, invece, le iniziative adottate o programmate in relazione ad eventuali passività potenziali, si precisa che nel bilancio 2012 era iscritto la prima annualità del ripiano delle perdite del Consorzio Farmaceutico Intercomunale ed il ripiano delle perdite del CSTP mentre nel bilancio 2013 le ulteriori annualità del Consorzio Farmaceutico (...)"*.

Alla luce delle risposte e delle deduzioni fornite dall'ente, risultava aggiornato il quadro circa l'approvazione del rendiconto per alcuni organismi partecipati. Permaneva il disallineamento dei crediti/debiti reciproci nei confronti di un organismo partecipato, sebbene fossero stati opportunamente previsti presidi a fronte dell'eventuale passività potenziale e lo stralcio del credito vantato nei confronti dello stesso.

Al riguardo, nella citata deliberazione consiliare n. 2 del 20 gennaio 2015, il consiglio comunale ha deliberato nei seguenti termini: *"In relazione alle società partecipate si evidenzia che il Comune di Salerno sta procedendo ad implementare il sistema dei controlli interni attivando un software gestionale finalizzato alla creazione di un unico ed integrato sistema di gestione informatica.*

Il sistema informativo, in fase di attivazione, si pone quale obiettivo principe il controllo concomitante e costante della situazione gestionale degli organismi partecipati, consentendo la verifica periodica del perseguimento dei criteri di efficienza, efficacia ed economicità della gestione, il rispetto degli indirizzi impartiti e degli obiettivi assegnati nonché la verifica degli equilibri economico e finanziario.

Le società a totale partecipazione, anche indiretta, nonché —in sede di prima applicazione— gli organismi partecipati anche non controllati quali il "Consorzio Farmaceutico Intercomunale" e la società "C.S.T.P. - Azienda della Mobilità SpA" assicurano, per il tramite degli amministratori e dei componenti dei relativi organi di controllo, i flussi informativi necessari ad implementare il sistema informativo mediante il caricamento, con cadenza trimestrale e con requisiti di tracciabilità, dei dati richiesti dall'Ente. Tali informazioni devono riguardare i seguenti contenuti minimi:

- *rapporti finanziari tra ente proprietario e società;*
- *situazione contabile, gestionale, organizzativa della società;*
- *rispetto di norme di legge sui vincoli di finanza pubblica;*
- *contratti di servizio e indicatori di valutazione della qualità di servizi erogati;*
- *ogni altra informazione essenziale per la programmazione finanziaria comunale e*

societaria.

Inoltre, devono essere implementati, anche al fine di consentire il monitoraggio di potenziali passività e nell'ottica di prevenire e/o preventivarne gli effetti finanziari sul bilancio comunale e sul patrimonio societario, mediante la predisposizione di un budget preventivo, non avente natura autorizzatoria.

Tale budget deve essere coerente con gli indirizzi impartiti alle società finalizzati al perseguimento degli obiettivi di razionalizzazione dei costi e rispetto dei vincoli di finanza pubblica”.

La Sezione prende atto delle misure adottate al fine di implementare un sistema di controlli sugli organismi partecipati, il quale, alla luce delle irregolarità riscontrate ed evidenziate nella pronuncia n. 241/2014 da intendersi qui integralmente richiamata, si era dimostrato del tutto inadeguato a fronteggiare i rischi derivanti principalmente dalla gestione delle società partecipate e dal contenzioso, riservandosi di effettuare verifiche sul suo concreto funzionamento, nell'ambito dei controlli da effettuarsi sui successivi rendiconti e sul sistema dei controlli interni, ai sensi degli articoli 148 e 148 bis del TUEL.

Sul più generale fenomeno del disallineamento dei crediti/debiti reciproci tra l'ente locale e gli organismi partecipati, si rinvia a quanto evidenziato nella deliberazione n. 241/2014 che si intende qui integralmente richiamata.

Inoltre, la gestione dei medesimi organismi e il mantenimento delle partecipazioni societarie andranno valutati dal Comune anche 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, comma 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, corredato 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”.*

12. Spesa per il personale.

In relazione alle irregolarità evidenziate in materia di spesa per il personale si rinvia a quanto evidenziato nella citata deliberazione n. 241/2014 da intendersi qui integralmente riportata.

In particolare, *"Quanto alle numerose irregolarità riscontrate, sempre in relazione alle spese per il personale, nella verifica amministrativo-contabile effettuata dal MEF relativamente ai bilanci di previsione del periodo 2006-2011 ed ai conti consuntivi del quinquennio 2006-2010 (prot. n. 0114992 S.I. 2299/V del 16 novembre 2011), si prende atto delle risposte fornite dall'ente nelle controdeduzioni inviate al MEF. Sul contenuto dei rilievi, delle risposte fornite dall'ente, così come sulle misure correttive adottate, questa Sezione non può svolgere alcuna valutazione, atteso che il procedimento avviato dall'Ispettorato Generale di Finanza del MEF è ancora in corso (nota n. 87760 del 24/10/2012, acquisita al prot. di questa Sezione in data 26/10/2012 al n. 4140, nota prot. 79228 del 9 ottobre 2014, acquisita al prot. di questa Sezione in data 20 ottobre 2014, al n. 5006). Va egualmente evitata qualsiasi interferenza con le altre funzioni intestate alla Corte dei conti, stanti i profili di responsabilità erariale derivanti dalle irregolarità evidenziate.*

Va, nondimeno, richiamata l'attenzione dell'ente locale sull'obbligo di adottare concrete misure di autocorrezione al fine di ricondurre le politiche per l'incentivazione del personale nell'alveo della legalità, secondo i principi già resi noti da questa Sezione in altre occasioni (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 181 del 24 luglio 2014).

Al collegio dei revisori spetta la vigilanza circa i riflessi sugli equilibri derivanti dalle misure correttive adottate, con obbligo di riferire in sede di relazione sui rendiconti e sui bilanci".

Al riguardo, nella citata deliberazione consiliare n. 2 del 20 gennaio 2015, il consiglio comunale ha deliberato nei seguenti termini: *"Le spese per il personale, pur avendo subito nel corso degli ultimi anni una sensibile riduzione, assorbono, comunque, una parte rilevante delle entrate del Comune. L'Amministrazione è impegnata nel proseguire nella riduzione della spesa sia in termini quantitativi complessivi e sia in termini percentuali. Pertanto, nel 2015 e negli anni successivi si tenderà ad una riduzione del personale in servizio di almeno 50 unità lavorative rispetto al 31 dicembre 2014. Con specifico riguardo alle irregolarità rilevate dal MEF nella verifica amministrativo-contabile del 2011, la Giunta Comunale, per il recupero delle somme contestate dal MEF, ed a oggi non ancora compitamente definite, ha stabilito di avvalersi dell'art.4 comma 1 del DL 16/2014, mediante il graduale riassorbimento delle stesse, con quote annuali e per un numero massimo di annualità corrispondente a quelle in cui si è verificato il superamento dei vincoli finanziari, a valere sul fondo del salario accessorio del personale dipendente così come obbligatoriamente impone la legge".*

Ciò posto, fermi restando i profili di competenza del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato e della Procura presso la Sezione Giurisdizionale della Regione Campania della Corte dei conti, si prende atto delle misure programmate di cui, allo stato degli atti, non si conoscono i dettagli, riservandosi di verificarne la concreta attuazione nell'ambito del controllo da effettuarsi sui successivi esercizi finanziari, anche alla luce del piano di rientro delle situazioni debitorie che potrebbe giovare del recupero delle somme illegittimamente erogate. Per cui, si ritiene opportuno inviare la presente deliberazione al MEF - Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento della

Ragioneria generale dello Stato - e alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale della Regione Campania della Corte dei conti, per gli specifici profili di competenza, e si chiede all'Organo di revisione di fornire idonei aggiornamenti, in sede di relazione sui rendiconti e sui bilanci di previsione.

13. Obblighi di pubblicità. Si rileva che la deliberazione n. 241/2014 non appare (alla consultazione aggiornata alla data odierna) pubblicata sul sito istituzionale dell'ente locale, nella parte dedicata ai "controlli e rilievi sull'amministrazione", ai sensi degli articoli 2 e 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

La Sezione, alla luce di tutto quanto sopra, ha accertato, entro il termine dei trenta giorni previsto dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, che il Comune di Salerno, nel termine di 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia n. 241/2014, resa in relazione al rendiconto relativo all'esercizio 2012, ha adottato provvedimenti e assunto misure programmatiche i cui effetti andranno in prevalenza verificati nei successivi esercizi finanziari.

La complessità della situazione riscontrata evidenzia, allo stato degli atti e nonostante le misure adottate e/o programmate, il permanere di criticità amministrativo-contabili che possono pregiudicare gli equilibri dell'ente locale, come esplicitato in motivazione. Pertanto, l'Amministrazione è invitata, ad attenersi a quanto già prospettato nella deliberazione n. 241/2014 e nella presente deliberazione, nei sensi di cui in motivazione.

Ciò implica la necessità che vengano svolti successivi accertamenti finalizzati a controllare gli effetti dei provvedimenti adottati e delle misure programmate, al fine di verificarne l'efficacia

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, pronunciando a norma degli articoli 148 e 148 bis del TUEL, in relazione alle misure correttive comunicate a seguito della deliberazione n. 241 del 2014

DELIBERA

sulla base di quanto segnalato dal Comune, nel prendere atto dei provvedimenti adottati dall'Ente, di verificare, nei sensi di cui in motivazione, la concreta efficacia delle azioni già intraprese e delle misure che verranno poste in essere dall'Ente, in ottemperanza alle prescrizioni di cui alla deliberazione n. 241/2014 e ribadite nella presente deliberazione, in sede di successivi controlli ai sensi e per gli effetti di cui all'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n.266, e agli articoli 148 e 148 bis, comma 3, del TUEL, e all'art. 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149

DISPONE

- che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco; al Presidente del Consiglio Comunale del Comune di Salerno, 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;
- che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, 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, prescrivendo la comunicazione a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 4 marzo 2015.

Il relatore
f.to Innocenza Zaffina

Il Presidente f.f.
f.to Silvano Di Salvo

Depositata in segreteria il 4 marzo 2015

il Funzionario preposto al Servizio di supporto
f.to dr. Mauro Grimaldi