



LOGO
REPUBBLICA ITALIANA
LA
CORTE DEI CONTI
IN
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

composta dai Magistrati:

dott. Ciro Valentino	Presidente
dott. Silvano Di Salvo	Consigliere
dott. Tommaso Viciglione	Consigliere
dott.ssa Rossella Bocci	Primo Referendario
dott.ssa Innocenza Zaffina	Primo Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario (relatore)
dott.ssa Raffaella Miranda	Referendario
dott.ssa Carla Serbassi	Referendario

nell'adunanza pubblica del 26 gennaio 2015

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTO il Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

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

VISTO l'art. 5, lett. a) della Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1;

VISTA la Legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici ed in particolare l'art. 20;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) ed in particolare gli artt. 148 e 148-bis;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1

del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 4/2015 di convocazione, in adunanza pubblica, del Comune di Piedimonte Matese;

VISTA e considerata la documentazione pervenuta e le dichiarazioni rese in udienza pubblica dagli intervenuti;

UDITO il relatore, referendario dott. Francesco Sucameli, nella camera di Consiglio del 26 gennaio 2015.

Premesso che

1. Il Comune di Piedimonte Matese (CE) è un comune di 11.428 abitanti ed ente soggetto al Patto di stabilità interno (PSI), le cui entrate correnti di competenza ammontavano, nel 2012, a € 11.080.832,82, con un risultato di gestione pari a € 759.452,00 ed un risultato di amministrazione di € 950.842,77, parzialmente vincolato, nella misura di € 157.000,00 per la refluenza, sul risultato di amministrazione, del Fondo svalutazione crediti (FSC). L'avanzo libero, quindi, era pari ad € 793.842,77.

Il fondo cassa, virtualmente pari a € 139.285,54 risultava, sulla base dei dati del questionario, congruente con i dati di tesoreria, sussistenti nella pertinente sezione del medesimo (Sez. II, punto 1.6.2.); peraltro si manifestava l'evidenza di sospesi per la restituzione di anticipazioni di tesoreria consistenti (cfr. *infra*)

Il risultato di amministrazione, nel 2010 e 2011, inoltre, ammontava rispettivamente ad € 1.301.130,05 ed € 194.996,97; il fondo cassa a fine 2011 risultava pari a € 116.924,57, anche qui con uno scarto rispetto ai dati sui sospesi per anticipazioni, consistenti anche a tale data, tali da ridurre, quindi, per la stessa cifra, il risultato di amministrazione.

In definitiva, emergeva uno scarto tra risultato di amministrazione rendicontato e dati di cassa (puntualmente non contabilizzanti i sospesi di tesoreria) nonché, come si esporrà in seguito, una probabile sopravvalutazione della parte libera dell'avanzo, per effetto della mancata contabilizzazione dei vincoli rivenienti dalla gestione vincolata.

Per tale ragione, a fronte di tali evidenze e di ulteriori criticità, gli Uffici hanno svolto istruttoria (nota prot. C.C. n. 3128 del 15 maggio 2014 cui è seguita la risposta istruttoria prot. C.C. n. 3602 del 18 giugno 2014; a causa dell'insufficienza della prima interlocuzione istruttoria è stata inoltrata una seconda richiesta istruttoria con nota prot. C.C. n. 4703 del 2 ottobre 2014, cui è seguita la risposta istruttoria n. 7042 del 29 dicembre 2014).

Gli Uffici hanno altresì consultato il sito istituzionale dell'Ente, il quale deve riportare, ai sensi del D.lgs. 33/2013 le informazioni di cui al relativo Allegato A e, in particolare, di cui all'art. 29. Peraltro, il sito istituzionale dell'Ente, pur rispettoso della struttura di legge, è risultato in gran parte privo dei relativi contenuti, rendendo necessaria l'interlocuzione diretta col Comune per reperire i documenti collaterali o rilevanti per l'istruttoria medesima. In

particolare non è stato possibile reperire la documentazione sugli ultimi bilanci, preventivi e consuntivi al link:

<http://piedimontematese.openacta.it/index.php?action=index&p=337&event=>

In base all'esame della documentazione trasmessa, il Magistrato istruttore riteneva che sussistessero i presupposti per l'attivazione della procedura prevista dall'art. 1, comma 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e chiedeva al Presidente di deferire la questione alla Sezione Regionale del controllo per l'esame di varie criticità, in particolare, con riguardo ai residui attivi, ai residui passivi, ad una sistematica carenza di risorse per cassa, nonché, al versante della gestione servizi conto terzi.

2. Nelle more della convocata udienza pubblica sono state presentate memorie scritte (prot. C.C. n. 439 del 21 gennaio 2014), con le quali sono state integrate le informazioni già disponibili, chiarendo alcune delle criticità emerse e fornendo, al contempo, ulteriori elementi a suffragio dell'analisi contabile.

Sono intervenuti in adunanza pubblica il Sindaco, dott. Vincenzo Cappello, il Segretario comunale, dott. Sandro Riccio, il Responsabile del Servizio economico-finanziario, dott. Giovanni Santomassimo, il Responsabile del servizio finanziario personale e tributi, dott.ssa Marialuisa De Lellis.

Erano, altresì, presenti, il Revisore Unico uscente, dott. Luciano Bloisi e il Revisore unico entrante, dott. Antonio Cerbo.

Il Sindaco riferisce che, dal 2005 al 2007, si sono succeduti vari cambi di amministrazione; l'amministrazione attuale si è insediata in piena emergenza rifiuti ed avrebbe operato fronteggiando numerose difficoltà, mirando peraltro a preservare il bilancio tagliando la spesa corrente inutile e rinunciando a percepire indennità, rimborsi e gettoni di presenza, a personale di staff e portavoce. be

Il primo cittadino ha fatto altresì presente che l'Ente ha affidato il servizio di riscossione tributi Tarsu ad Equitalia Spa, mentre la riscossione del servizio idrico ad una società esterna torinese.

Sottolinea che i problemi di riscossione dei comuni appartenenti alla provincia di Caserta sono determinati da una crisi economica generalizzata, con famiglie in serie difficoltà economiche, rappresentando che vi sono dipendenti della Comunità montana di cui il comune fa parte insieme ad altri sedici comuni (Comunità Montana Zona del Matese, costituita da diciassette comuni, montani e parzialmente montani della provincia di Caserta) che non percepiscono mensilità da 14 mesi e dipendenti del piano di zona cui il comune di Piedimonte partecipa come capofila *ex lege n. 328/2000* che non percepiscono la retribuzione da 16 mesi.

Il Sindaco come il Responsabile economico finanziario hanno riconosciuto la fondatezza dei rilievi mossi nella relazione allegata al deferimento, anche per quanto riguarda il "conto terzi". In particolare il Responsabile economico finanziario ha prospettato che provvederà alla regolarizzazione delle partite contabili senza mutare l'imputazione per competenza nelle

rispettive annualità, consolidate nel rendiconto, mediante la registrazione dei movimenti di cassa nei pertinenti titoli del bilancio, a beneficio della corretta rappresentazione futura dei saldi del patto di stabilità.

Il ridetto funzionario ha preso atto, riconoscendone la fondatezza, dell'analisi sull'anticipazione di tesoreria e sulle entrate a specifica destinazione, consegnando, in adunanza, un prospetto in ordine alle spese per servizi conto terzi.

Per quanto concerne le entrate a specifica destinazione per cui non risulterebbe il vincolo contabile, il responsabile finanziario, da un lato, prendeva atto che lo sbilancio tra residui attivi e passivi di parte capitale, non compensato dalla cassa, fosse ascrivibile all'impiego di somme a specifica destinazione non ricostituite, dall'altro, riteneva ugualmente che molti residui passivi fossero risalenti e insussistenti e quindi lo sbilancio, a valle del riaccertamento straordinario e tecnico imposto dal D.lgs. 118/2011 (per il principio della "competenza rafforzata"), dovesse ridursi nel tempo.

Il Revisore uscente, dott. Luciano Bloisi, nel prendere la parola, ha confermato quanto già rappresentato in altri interventi dagli interlocutori sull'aspetto tecnico delle partite contabili in conto terzi, prendendo atto e riconoscendo l'abuso di contabilizzazione.

Il ridetto Revisore, insieme al Responsabile economico-finanziario, hanno precisato, a specifica domanda del relatore, la natura di alcune voci specifiche erroneamente contabilizzate in conto terzi, indicate nella memoria depositata. In particolare hanno specificato che le somme per la spesa per "condanne dei dipendenti in sede di procedimento penale" attengono in realtà al credito per la restituzione (non ancora escusso), mentre la partita in conto terzi in uscita non avrebbe alcuna consistenza e titolo sottostante.

FATTO E DIRITTO

1. La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (comma 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

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, significativamente 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".

Come precisato dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'art. 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'art. 148-bis TUEL (quest'ultimo introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del D.L. n. 174/2012) hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio; carattere preventivo, peraltro, riferito alla funzione di controllo nel suo complesso (dato che si tratta di attività che si colloca "a monte", nell'area del rischio, non del danno) e non all'oggetto del controllo stesso (i controlli sui rendiconti, per esempio, riguardano gestioni esaurite, a valle di deliberazioni da parte degli organi di indirizzo politico-amministrativo, controlli che sono indubbiamente di natura successiva).

Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale-finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli artt. 81, 119 e 120 Cost..

Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio di bilancio del settore pubblico.

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'art. 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale), che, nel comma premesso all'art. 97 Cost., richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

Si aggiunga che il nuovo art. 81 Cost., come novellato dalla Legge cost. 1/2012, e l'art. 5 lett. a) della medesima Legge, nel prevedere una fonte rafforzata a presidio del sistema di verifiche e tutela degli equilibri di bilancio interagisce e rafforza ulteriormente la posizione e la funzione di controllo della Corte dei conti nel sistema della Repubblica di cui all'art. 114 Cost.. Infatti, l'art. 20 della legge rinforzata (legge n. 243/2012) prevede espressamente che «1. La

Corte dei conti svolge il controllo successivo sulla gestione dei bilanci degli enti di cui agli articoli 9 e 13, ai fini del coordinamento della finanza pubblica e dell'equilibrio dei bilanci di cui all'articolo 97 della Costituzione.[...]. 2. La legge dello Stato disciplina le forme e le modalità del controllo di cui al comma 1».

Da ultimo, con la sent. n. 40 del 2014, il Giudice delle leggi ha ulteriormente evidenziato come tali controlli si collocino su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo. I controlli di legittimità e regolarità contabile (come già evidenziato nelle sentenze n. 179 del 2007 e n. 60 del 2013), infatti, sono caratterizzati da un esito di tipo "dicotomico" rispetto al parametro normativo, un giudizio, cioè, tipicamente apofantico o dichiarativo (secondo lo schema vero/falso, laddove il controllo sulla gestione si caratterizza per un carattere spiccatamente valutativo) da cui, a seconda dell'esito di tale alternativa, conseguono poteri e conseguenze precise (laddove nel controllo sulla gestione, data la complessità e il carattere aperto dei parametri, l'esito è sostanzialmente atipico e volto a stimolare l'autocorrezione, non vincolata, dell'ente).

Nella fattispecie, il parametro normativo di siffatto controllo sui bilanci preventivi e successivi è costituito dalle regole e principi in materia di patto di stabilità, dal principio dell'equilibrio, dalle specifiche regole contabili dettate per dette finalità e, in generale, dal principio di legalità finanziaria.

1.1. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

1.2. I fatti emersi dall'esito dell'istruttoria consentono al Collegio di accertare le seguenti "gravi irregolarità" contabili in relazione alle quali il Comune è tenuto ad adottare congrue misure correttive, sulla base delle indicazioni di seguito fornite:

A. Residui attivi, capacità di riscossione e insufficienza delle politiche prudenziali a tutela degli equilibri di bilancio.

2. Dall'analisi dei dati contenuti nella citata relazione dell'Organo di revisione contabile sul rendiconto 2012, risultavano integrati i parametri di deficitarietà n. 2 e n. 3, per effetto rispettivamente di un'elevata presenza di residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi al titolo I e al titolo III (il cui volume risulta superiore al 42% degli accertamenti delle entrate dei medesimi titoli pari a 51,06%), nonché di un volume elevato di residui attivi di vecchia formazione relativi al titolo I e al titolo III superiori al 65% degli accertamenti della gestione di competenza dei medesimi titoli (109,12%).

Per quanto concerne il Titolo I su un ammontare complessivo dei residui attivi pari ad euro 9.849.486,18, quelli anteriori al 2010 sono pari a euro 2.590.066,58. La maggioranza dei residui del Titolo I afferisce dunque agli anni 2010-2011-2012 per un totale di euro 7.259.419,6, di cui 3.462.932,59 euro relativi al solo anno 2012, e riguardano principalmente la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani.

Al riguardo, l'Ente dichiara nella nota di risposta che i crediti maturati verso i cittadini per lo smaltimento dei rifiuti sono stati sino al 31/12/2012, pari ad euro 5.835.000,00.

Per quanto riguarda il Titolo III, su un ammontare complessivo dei residui attivi pari ad euro 5.314.439,86, quelli anteriori al 2010 sono pari a euro 1.948.926,29. La maggioranza dei residui del Titolo III afferisce dunque agli anni 2010-2011-2012 per un totale di euro 3.365.513,57, di cui euro 1.370.900,54 relativi al solo anno 2012 e imputabili principalmente all'imposta relativa al Servizio Idrico Integrato. Al riguardo, l'Ente dichiara che i crediti maturati verso i cittadini per il menzionato Servizio, sono stati sino al 31/12/2012 pari ad euro 3.431.000,00.

Tabella 1. Anzianità residui. Fonte: SIQUEL

residui (ante 2011)					
	es. prec	2008	2009	2010	totale
titolo I	€ 896.543,18	€ 668.666,80	€ 1.024.856,60	€ 2.062.285,92	€ 4.652.352,50
titolo III	€ 1.017.773,76	€ 461.118,83	€ 470.033,70	€ 950.475,35	€ 2.899.401,64
titolo I	54,33%		24,96%		28,73%
titolo III	45,67%		75,04%		71,27%
Totale ante 2008-2010-2011	€ 1.914.316,94		€ 1.494.890,30		€ 7.551.754,14

Con nota di risposta prot. C. C. n. 3602 del 18 giugno 2014, l'Ente ha fornito l'elenco dei residui, evidenziandone natura, descrizione, importo, riscossioni intervenute fino al 2012.

Dal prefato elenco emerge che le principali criticità riguardano in assoluto ed in percentuale il Titolo III, a causa di una scarsa capacità di riscossione. Detti residui sono gestiti per il loro incasso da EQUITALIA SUD S.p.A., quale concessionario per la loro riscossione (tranne che per il Servizio Idrico Integrato, affidato ad una ATI, la cui capofila è la ICA S.r.l.).

In particolare i residui attivi anziani ante 2008 risultano superiori di circa 2 volte il risultato stesso.

Restringendo l'analisi a tali residui per anzianità, emergono i seguenti dati

Dati: Comune di Piedimonte Matese

	descrizione	annualità	da riscuotere
I	TARSU	2007	€ 658.487,96
I	TARSU	2006	€ 54.742,20
I	Diritti e/o danni per scarichi fognari	2005	€ 145.635,81
I	Diritti e/o danni per scarichi fognari	2004	€ 37.611,21
	Totale Titolo I	ante 2008	€ 896.477,18
III	Funzionamento commissione elettorale circondariale	2007	€ 6.249,30
III	Funzionamento commissione elettorale circondariale	2006	€ 11.833,61
III	Funzionamento commissione elettorale circondariale	2005	€ 7.321,66
III	Funzionamento commissione elettorale circondariale	2004	€ 6.434,26
III	Funzionamento commissione elettorale circondariale	2003	€ 13.766,42
III	Funzionamento commissione elettorale circondariale	2002	€ 9.446,76
III	Funzionamento commissione elettorale circondariale	2001	€ 4.173,39
III	comuni compresi nell'ambito territoriale della sezione circoscrizionale per l'impiego di lavoratori	2007	€ 18.742,19
III	comuni compresi nell'ambito territoriale della sezione circoscrizionale per l'impiego di lavoratori	2006	€ 15.923,24
III	comuni compresi nell'ambito territoriale della sezione circoscrizionale per l'impiego di lavoratori	2005	€ 15.977,05
III	comuni compresi nell'ambito territoriale della sezione circoscrizionale per l'impiego di lavoratori	2004	€ 9.756,30
III	Recupero somme indebitamente corrisposte al personale dipendente x LED (sentenza TAR 7320/030 del G.C n.319/2004).	2004	€ 10.712,00
III	Acquedotto comunale - proventi (servizi rilevanti ai fini dell'IVA)	2007	€ 185.407,39
III	Acquedotto comunale - proventi (servizi rilevanti ai fini dell'IVA)	2006	€ 106.862,12
III	Acquedotto comunale - proventi (servizi rilevanti ai fini dell'IVA)	2005	€ 128.063,99
III	Servizio idrico (quota servizi pubbl. riferiti fognatura insediamenti civili)	2007	€ 160.835,33
III	Servizio idrico (quota servizi pubbl. riferiti fognatura insediamenti civili)	2006	€ 117.911,91
III	Illuminazione votiva - proventi (servizio rilevante ai fini IVA)	2005	€ 21.978,63
III	Illuminazione votiva - proventi (servizio rilevante ai fini IVA)	2004	€ 22.258,40
III	Illuminazione votiva - proventi (servizio rilevante ai fini IVA)	2003	€ 22.290,29
III	Illuminazione votiva - proventi (servizio	2002	€ 16.533,13

	<i>rilevante ai fini IVA)</i>		
III	<i>illuminazione votiva - proventi (servizio rilevante ai fini IVA)</i>	2001	€ 11.549,84
III	<i>Proventi e rendite patrimoniali diversi - materiale legnoso - fida pascolo</i>	2002	€ 32.388,24
III	<i>Proventi e rendite patrimoniali diversi - materiale legnoso - fida pascolo</i>	2000	€ 8.467,35
III	<i>Proventi e rendite patrimoniali diversi - materiale legnoso - fida pascolo</i>	1995	€ 23.076,06
III	<i>Gestione beni diversi - risorse vendita sezione boschiva Pozzacchio e M. Muto</i>	2004	€ 26.960,00
III	<i>Gestione beni diversi - risorse vendita sezione boschiva Pozzacchio e M. Muto</i>	2003	€ 2.854,90
	Totale Titolo III	ante 2008	€ 1.017.773,76
	TOTALE TIT. I+III	ante 2008	€ 1.914.316,94

L'elenco conferma nel dettaglio una particolare sofferenza in fase di riscossione su entrate extra-tributarie. Le principali partite di sofferenza riguardano la TAR SU al Titolo I, il Servizio idrico integrato al Titolo III.

L'Ente ritiene che «*gli stessi siano escutibili fino al momento che il medesimo concessionario [...] invii comunicazione di inesigibilità*» (prima risposta istruttoria). «*D'altronde, fintantoché detti ruoli sono regolarmente emessi e rinnovati le ragioni del credito permangono e tali residui non possono essere stralciati anche perché l'esattore non ci dà alcuna comunicazione in tal senso. E' logico presumere che soltanto l'adozione del nuovo sistema contabile che verrà adottato nel prossimo anno, con la modifica delle regole contabili uniformi definite sotto forma di principi contabili generali e di principi contabili applicati previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo n. 118 del 2011 e ss. mm. ii. possa consentire all'Ente di imputare agli esercizi finanziari le obbligazioni giuridicamente perfezionate attive e passive (accertamenti e impegni)*» (seconda risposta istruttoria).

Per quanto riguarda la riscossione dei residui afferenti al Servizio Idrico Integrato, l'Ente dichiara di aver «*proceduto annualmente alla cartolarizzazione del debito anche se non è stato incassato quanto previsto*» e si limita a certificare che gli stessi sono "attualmente effettivi e riscuotibili" (Certificazione Allegato II).

Nel caso specifico non appare conferente l'argomentazione addotta dal Comune che giustifica la mancata cancellazione dal conto del bilancio dei residui di dubbia esigibilità (salva la correlativa iscrizione nel conto del patrimonio) con la mancata certificazione di inesigibilità da parte del concessionario per la riscossione.

La dichiarazione di inesigibilità, infatti, è un atto della procedura di riscossione di cui è onerato l'agente per dimostrare, ruolo per ruolo, di aver fatto tutto il possibile per recuperare i crediti affidati in riscossione, sulla base del quale esso può chiedere un rimborso delle spese sostenute per l'attività non esitata o, per contro, vedersi negato il discarico delle quote non rimosse, non avendo rispettato le condizioni previste dall'art. 19 del Dlgs n.112/99 ed in

particolare modo quelle relative alla lett. d) dello stesso (rinvenimento dei beni del contribuente).

Per quanto attiene la capacità di riscossione, infatti, l'Ente ha rassegnato i seguenti dati che mostrano una difficoltà di riscossione diffusa e una media di riscossione critica in particolare in conto residui che suggerisce particolari pratiche prudenziali volte a non finanziare nuova spesa con avanzo libero (poiché l'ammontare dei residui anziani lo supera abbondantemente) e a vincolare risorse per il futuro stralcio delle partite di dubbia esigibilità, anche in misura ben superiore al minimo di legge.

Dati: Comune di Piedimonte Matese

Capacità di riscossione conto competenza	media triennale 2010-2012		
	Accertamenti (A)	Riscossioni (B)	% (B/A)
Titolo I	6.512.572,38	3.245.222,54	49,83%
Titolo II	2.955.975,20	1.691.111,41	57,21%
Titolo III	1.721.645,94	504.824,02	29,32%
TOTALE	11.190.193,52	5.441.157,97	48,62%

Capacità di riscossione conto residui	media triennale 2010-2012		
	Accertamenti (A)	Riscossioni (B)	% (B/A)
Titolo I	6.367.449,33	1.418.050,82	22,27%
Titolo II	1.211.195,39	843.380,91	69,63%
Titolo III	4.961.824,06	987.557,97	19,90%
TOTALE	12.540.468,78	3.248.989,70	25,91%

be

2.1. Per quanto concerne il Fondo svalutazione crediti, l'Ente ha argomentato che l'ammontare accantonato in sede previsionale e vincolato in sede consuntiva è conforme all'art. 6, comma 17 del D.L. n. 95/2012. Come è noto, la richiamata norma prevede: «A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità».

Di conseguenza, l'ammontare del vincolo avrebbe dovuto teoricamente essere così quantificato:

Tabella 2. Fondo di svalutazione teorico ed effettivo. Dati: Comune di Piedimonte Matese

rendiconto 2011	residui ante 2007	teorico 25%	vincolato su rend .2012
Titolo I	€ 262.509,13		
Titolo III	€ 708.811,87		
totale	€ 971.321,00		
FSC		€ 242.830,25	€ 157.000,00

Dati SIQUEL

Peraltro, il Comune ha spiegato che il calcolo è stato effettuato avvalendosi della clausola legislativa che consente di escludere dalla base di computo i crediti per i quali i Responsabili dei Servizi competenti abbiano certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità. Invero, l'art. 6, comma 17, del D.L. n. 95/2012, vigente al tempo dell'imputazione della posta nel bilancio di previsione e fino al Dlgs. 10 agosto 2014, n. 126, prevedeva che tale scomputo potesse essere effettuato dagli enti solo «previo parere motivato dell'organo di revisione».

Segnatamente, l'Ente ha precisato che i residui ante 2006 - al momento dell'approvazione del bilancio di previsione 2012, intervenuta prima dell'approvazione del rendiconto 2011 - ammontavano a «€ 1.293.836,45, riducendosi, però, ad € 779.255,78 a seguito della Certificazione del Responsabile dei LL.PP. che evidenziava il perdurare della sussistenza del credito per un ammontare pari ad € 514.580,67 (1.293.836,45 - 514.580,67 = 779.255,78). Conseguentemente veniva previsto un accantonamento al Fondo Svalutazione Crediti per € 194.813,45, pari al 25% di € 779.255,78 che avrebbe dovuto essere coperto dalla quota di Avanzo presunto 2011 ed a tale fine destinato con l'approvazione del Rendiconto di Gestione 2011. Di fatto, però, il successivo riaccertamento dei residui avvenuto con Determina Dirigenziale del Dirigente del Settore Programmazione e Gestione Finanziaria n. 896 del 24/09/2012 [...] evidenziava un valore dei Residui Attivi, di cui ai Titoli I e III con anzianità superiore ai 5 anni (ossia ante 2007), inferiore di € 322.515,45 rispetto agli € 1.293.836,45 precedentemente calcolati, riducendo, di fatto, detti residui ad un valore pari ad € 971.321,00». Di conseguenza l'Ente ha calcolato il FSC sottraendo dalla base di calcolo € 514.580,67, che si rideterminava in «€ 456.740,33 e, quindi, il minimo da accantonare a detto Fondo avrebbe dovuto essere pari ad € 114.185,08, mentre, come già dichiarato, l'accantonamento effettivo al 31/12/2012 è stato pari ad € 157.000,00".

L'Ente ha altresì esibito il parere motivato dell'organo di revisione di cui all'art. 6, comma 17, del D.L. n. 95/2012 a suo tempo ottenuto, che ha riferito essere allegato alla Delibera di C.C. n. 29 del 20 agosto 2014.

2.2. Tanto premesso, il Collegio accerta il rischio di ineffettività di parte dell'avanzo di amministrazione a causa del sottostante accumulo dei residui vetusti non compensati, peraltro, da adeguati stanziamenti per FSC, anche in misura superiore al minimo di legge, rapportando lo stesso, come previsto dal 1 gennaio 2015, alla capacità di riscossione media, ai sensi del D.lgs. 118/2011 (che come sopra appurato, si attesta su livelli di particolare sofferenza, sia pure per cause in buona parte esogene).

A tale rischio va aggiunta l'evidenza di un disavanzo sostanziale per mancata capienza del risultato di amministrazione rispetto alle poste vincolate a sostegno della gestione residui di parte capitale (cfr. *infra*; § 3.1.).

In definitiva, il Collegio accerta la sussistenza di una quantità di residui attivi di parte corrente la cui vetustà impone adeguate politiche prudenziali sul conto di bilancio, sia a mezzo

del riaccertamento in chiave di rendiconto 2014 che a mezzo di un oculato e proprio ricorso all'istituto del fondo svalutazione crediti, anche in misura superiore alla misura di legge, provvedendo, in sede di previsione pluriennale, a determinare un congruo avanzo di parte corrente, pure in termini di cassa, in grado di finanziare progressivamente la ricostituzione delle poste vincolate di parte capitale e le entrate a specifica destinazione non ricostituite (cfr. *infra*, punto B e C).

B. Residui passivi ed equilibri di cassa. Mancata quantificazione e contabilizzazione del vincolo di cassa su entrate a specifica destinazione. Insufficienza del risultato di amministrazione a coprire le teoriche poste vincolate per la gestione di parte capitale.

3. Sul versante dei residui passivi, la massa debitoria dell'Ente risulta particolarmente elevata, vale a dire € 39.932.921,31 (tenendo conto solo di quelli anteriori al 2011 è pari ad € 26.145.976,48).

Se da un lato è già significativo che l'Ente integri il parametro n. 4 di deficitarietà (rapporto tra residui passivi correnti e accertamenti correnti di competenza, pari al 115,29%, rispetto alla soglia del 40%), la criticità dell'accumulo di partite passive meglio si esprime se si tiene conto del dato complessivo, compresi i residui di parte capitale: il rapporto tra i residui di tutti i titoli con gli impegni di competenza (€ 11.745.309,79) è infatti pari al 399,99%.

3.1. Peraltro, la criticità più rilevante emerge nel comparto residui afferente alla gestione di parte capitale. Il questionario, infatti, evidenziava, in primo luogo, una particolare tensione di pagamento registrata sul versante dei lavori pubblici appaltati. L'Ente ha chiesto **un'anticipazione di liquidità ex D.L. n. 35/2013 per € 3.606.789,58**, a fronte di fatture non ancora estinte alla data dell'8.04.2013 e per cui era già stato richiesto pagamento per € 579.000,00, tutti relativi ad appalti di lavori pubblici (cfr. questionario Sez. II, punto 1.13).

L'Ente ha tuttavia affermato di avere effettuato la corretta contabilizzazione di tale operazione, in modo da non creare "risorse aggiuntive" per nuove o pregresse spese (sulla natura e sulla tecnica di contabilizzazione delle somme ex D.L. n. 35/2013 si rinvia a SRC Campania n. 182/2014/PRSP). Sul punto la Sezione si soffermerà nel corso dei successivi controlli, in sede di misure correttive e analisi del questionario sul rendiconto 2013.

L'Ente, inoltre, solo con Delibera di Giunta n. 98 del 22/05/2014, si è dotato delle misure organizzative atte a garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute ai sensi del D.L. n. 78/2009, convertito dalla L. 102/2009.

La sofferenza nel comparto è confermata dall'analisi dell'anzianità dei residui (quadro 1.9.9 del questionario) che evidenzia una differenza tra quelli attivi in conto capitale (titolo IV + titolo V, € 22.010.302,17) e quelli passivi (titolo II, € 23.767.947,43) per € -1.757.645,26 (cfr. Tabella 6), non compensata dalle risorse di cassa disponibili (che come si è detto in premessa non hanno contabilizzato i sospesi per la restituzione delle anticipazioni di tesoreria).

Tabella 3. Squilibrio tra fonti di finanziamento. Fonte: Siquel

Totale Residui Attivi in conto capitale (tit. IV +V)	22.010.302,17
Residui Passivi tit. II	23.767.947,43
differenziale da coprire con cassa	-1.757.645,26
Fondo cassa	139.285,54
equazione equilibrio tra fonti finanziamento e spese di parte capitale (anomalia se <0)	-1.618.359,72

In proposito, infatti, l'Ente ha confermato che il fondo di cassa al 31 dicembre 2012 era stato totalmente azzerato. Ergo lo **sbilancio effettivo è pari a € -1.757.645,26**.

Com'è noto, l'ammontare dei residui passivi iscritti al titolo II rappresenta l'onere finanziario che il Comune deve sostenere per portare a termine opere o iniziative già appaltate o programmate, alle quali il comune fa fronte con contributi di altri enti e/o con mutui oppure con risorse proprie.

Nei primi due casi, le entrate possono essere semplicemente accertate e non ancora riscosse, con conseguente iscrizione tra i residui dei Titoli IV e V dell'entrata, oppure già incassate e, quindi, confluite nel fondo cassa.

La differenza negativa tra residui passivi ed attivi di parte capitale, non coperta dal fondo cassa, può dunque avere due possibili spiegazioni.

Secondo una prima ipotesi, lo sbilancio può essere spiegato per via di un ricorrente e sistematico finanziamento delle spese in conto capitale con risorse proprie (entrate correnti destinate ad investimento e/o avanzo d'amministrazione): in tal caso, il disallineamento tra i residui di parte capitale è giustificato perché al residuo passivo costituito dal debito sorto in relazione al costo dell'opera corrisponde un residuo attivo della parte corrente o non corrisponde alcun residuo attivo. Cionondimeno, va rilevato che in presenza di fondo cassa incapiente, la copertura mediante utilizzo dell'avanzo di amministrazione (risultato della differenza tra crediti e debiti maggiorata del fondo cassa) o mediante l'impiego di residui di parte corrente, trattandosi di poste meramente contabili, deve essere valutata con particolare rigore: non essendo presenti in fondo cassa, infatti, tali somme devono ancora essere realizzate e, pertanto, in base al principio di prudenza, dovrebbero essere spese solo dopo l'effettiva realizzazione.

La seconda ipotesi è che il ridetto sbilancio evidenzi l'importo di fondi vincolati (destinati, cioè, a spese in conto capitale) utilizzato dall'Ente per esigenze di cassa: infatti, per le modalità di accertamento e impegno della parte capitale del bilancio, dovrebbe sempre potersi verificare una coincidenza tra residui attivi e residui passivi di parte capitale sopra indicati, a meno che l'Ente non conservi in cassa la relativa differenza. Dunque, ammesso (ipotesi più favorevole all'ente) che le risorse giacenti in cassa siano integralmente riferibili all'avvenuta riscossione di entrate in conto capitale (e per nulla a spesa corrente), vi è la

necessità di reperire le somme (sopra quantificate in € 1.757.645,26) necessarie a coprire integralmente il fabbisogno finanziario delle iniziative programmate e/o degli impegni di spesa assunti come evidenziati dall'ammontare dei residui passivi del Titolo II.

Si versa, pertanto, in una situazione (utilizzo per cassa di somme destinate a spese in conto capitale per far fronte a spese correnti), paragonabile all'anticipazione di tesoreria (di cui l'assimilazione ai fini dell'art. 222 TUEL) e non restituita come impone l'art. 195 TUEL.

A valle dell'istruttoria, il Comune ha confermato che lo sbilancio ha causa in un sistematico utilizzo di somme a specifica destinazione per il finanziamento della gestione corrente, somme peraltro sistematicamente non ricostituite a fine anno e a cui non è corrisposto né un vincolo di tesoreria né, tantomeno e di conseguenza, un adeguato vincolo sul risultato di amministrazione (risorse vincolate per la gestione di parte capitale).

Giova rammentare, infatti, che poiché il risultato di amministrazione è definibile, tra l'altro, come la somma algebrica tra cassa, montante dei residui attivi e dei residui passivi, il vincolo di cassa per entrate a specifica destinazione deve tradursi, di norma, in un vincolo sul risultato di amministrazione medesimo (*ergo* in un parallelo vincolo per competenza).

Condividendo e replicando il ragionamento di cui alla Tabella 3, riferendo di avere costantemente chiuso l'annualità con sospesi da restituzione per anticipazioni di tesoreria ed un fondo cassa pari a € 0,00, l'Ente ammetteva, in sede istruttoria, nelle memorie e in udienza, di non aver provveduto a vincolare le somme introitate che si sono formate nel corso degli anni pregressi, non evidenziando l'importo rilevato tra le scritture contabili dell'Ente. Di seguito i dati riferiti dallo stesso Ente:

Tabella 4. Gestione vincolate e relative entrate a specifica destinazione Fonte: Comune di Piedimonte Matese

Annualità	Residui attivi Entrate IV e V	Residui passivi Spese II	Poste vincolate ed Entrate a specifica destinazione di parte capitale
2010	21.168.111,57	24.351.026,07	3.182.914,50
2011	22.832.857,43	24.793.535,14	1.960.677,71
2012	22.010.302,17	23.767.947,43	1.757.645,26
2013	21.401.195,43	23.357.673,12	1.956.477,69

Peraltro, in sede di memoria di udienza, l'Ente ha precisato di avere intrapreso un percorso di regolarizzazione; segnatamente precisava: «L'Ente, pur non disponendo di una contabilità interna atta ad evidenziare entrate a specifica destinazione, ha cercato comunque di mettere in atto delle azioni destinate all'individuazione ed alla corretta imputazione di entrate ed uscite a specifica destinazione.

In particolare, si ribadisce, sono stati accesi dal 2012 appositi sottoconti di Tesoreria per la loro individuazione ed in particolare: fondi derivanti da Cassa DD.PP., dalla Regione Campania e da altri enti Pubblici nonché oneri di Urbanizzazione (per evidenziare le entrate e le spese in conto capitale). I mandati e le reversali inviate alla Tesoreria hanno sempre avuto

l'indicazione della loro corretta imputazione, soprattutto per quanto concerne i fondi vincolati allo scopo di agevolare la destinazione degli stessi».

Pertanto, è sostanzialmente certo che l'Ente abbia utilizzato somme a specifica destinazione per coprire spesa corrente generica, in contrasto con quanto dichiarato nel questionario; peraltro, anche se l'Ente ha provveduto, almeno per il 2012, a fornire la necessaria delibera autorizzativa ai sensi dell'art. 195 TUEL, il Collegio non può che accertare la "grave irregolarità contabile" consistente:

- nella mancata predisposizione di strumenti adeguati di rilevazione;

- nell'impossibilità per lo stesso Ente, di avere contezza delle somme a specifica destinazione utilizzate, per adempiere all'obbligo, sistematicamente disatteso, di ricostituire le ridette somme entro il medesimo esercizio finanziario (art. 195 TUEL);

- nella mancata ricostituzione delle somme utilizzate a fine anno.

Il Collegio, inoltre, per effetto della sussistenza di un risultato di amministrazione sufficientemente capiente a contenere il vincolo necessario, accerta la sussistenza di un **disavanzo sostanziale per -€ 1.103.088,03**, tendenzialmente identificabile con la differenza tra l'evidenziato "differenziale" e il risultato di amministrazione accertato (al netto del fondo cassa insussistente e del vincolo per FSC).

In relazione allo stesso l'ente è chiamato a porre in essere le necessarie misure correttive in sede di programmazione finanziaria.

Tabella 5. Disavanzo sostanziale. Elaborazione: Corte dei conti

Risultato di amministrazione	+	€ 950.842,77
Fondo cassa insussistente	-	€ 139.285,54
Fondo svalutazione crediti	-	€ 157.000,00
Poste da vincolare per gestione in conto capitale	-	€ 1.757.645,26
DISAVANZO SOSTANZIALE 2012	=	-€ 1.103.088,03

C. Insufficienza delle risorse di cassa. Sistematico ricorso alle anticipazioni di tesoreria e violazione del limite cumulativo ex art. 222 TUEL

4. Oltre al già rilevato, inadeguato e irrituale utilizzo delle somme a specifica destinazione, il Comune risulta inoltre fare un sistematico ricorso ad anticipazioni di tesoreria.

Sulle cause di tale fenomenologia, l'Ente riferisce della «pratica impossibilità di far fronte alle esigenze di cassa dell'ente con le entrate correnti» in quanto gli incassi previsti e stimati sono puntualmente disattesi.

L'Ente starebbe operando in modo da aumentare le entrate correnti e ridurre i residui attivi, oltre che ridurre in modo significativo le spese correnti in modo da limitare il continuo impiego delle anticipazioni di cassa.

Questi i dati SIQUEL (Sez. II, punto 1.6.2. del questionario) unitamente agli aggiornamenti istruttori successivamente pervenuti, da cui emerge la costante crescita delle anticipazioni, nonostante il supporto di liquidità intervenuto con il D.L. n. 35/2013:

Tabella 6. Anticipazioni di tesoreria Dati: Comune di Piedimonte Matese e SIQUEL

	2010	2011	2012***	2013*****	2014
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	200	360	365	365	334
Utilizzo medio dell'anticipazione	776.768,05	2.947.840,50	2.702.690,28	2.588.506,36	3.277.827,14*
Entità anticipazione complessivamente corrisposta	2.591.063,00	2.770.078,00	2.205.270,76	1.706.645,65	4.090.317,26*
Entità anticipazione non restituita al 31/12****	783.132,92	1.980.607,57	2.205.270,76	1.706.645,65	Non disponibile
Entità delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12*****	17.770,01	54.000,00	81.636,58	67.793,80	59.667,78**

* Al 30/11/2014

** Al 30/09/2014

*** i dati 2012-2014 sono rettificati e e forniti dal Comune in sede istruttoria

****Nel SIQUEL 2012 80.845.941,21 nel 2012

***** Nel SIQUEL 2012 il dato era 18.610,38

***** Nella relazione dei Revisori al rendiconto 2013, invero, compaiono dati ancora diversi. Nel 2013 l'entità dell'anticipazione complessivamente restituita nell'esercizio ammonta a € 3.066.494,01; quella non restituita € 1.391.166,82; le somme maturate a titolo di interessi passivi ammonta ad Euro 73.000,00.

he

La situazione di cassa emerge in tutta la sua gravità se si tiene conto che l'Ente, come ha linearmente ammesso, ha violato sistematicamente il limite cumulativo ex art. 222 TUEL fino al 2012 (nel 2013, verosimilmente non è stato violato grazie al ricorso allo strumento delle anticipazioni ex D.L. n. 35/2013, sottratto al ridetto tetto normativo), riportando i seguenti dati:

Tabella 7. Violazione art. 222. Dati: Comune di Piedimonte Matese

Annualità	TOTALE entrate a specifica destinazione + sospesi per anticipazioni al 31.12	Limite cumulativo ex art. 222 TUEL*	Superamento limite cumulativo ex art. 222 TUEL
2010	3.966.047,42	2.591.063,00	1.374.984,42
2011	3.941.285,28	2.770.078,00	1.171.207,28
2012	3.962.915,52	2.947.840,50	1.015.075,02
2013	3.663.123,34	4.457.660,83	-794.537,49

* Dati dedotti per sommatoria da Tabelle nn. 4 e 6

** Limite dedotto per differenza dai dati della colonna a dx e sx

È noto che il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, soprattutto se reiterato nel tempo e, come in questo caso, oltre i limiti di legge, oltre a produrre un aggravio finanziario per l'ente, costituisce il sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza e, nei casi più gravi, potrebbe configurare una violazione del disposto dell'art. 119 Cost., trascinando in una forma surrettizia di "indebitamento", con il rischio di finanziare spese diverse da quelle di investimento.

Pertanto, per quanto evidenziato, la fattispecie merita di essere segnalata all'attenzione del Consiglio comunale, nel quadro del ripristino di una sana gestione finanziaria.

Il Collegio, inoltre, accerta il significativo sfioramento del limite ex art. 222 TUEL (nel 2012, pari a € 2.947.840,50).

Giova rammentare, che il limite ex art. 222, opera dinamicamente in ragione della natura tecnica del conto di tesoreria, i cui rapporti dare e avere sono strutturati in conto corrente, con giornalieri compensazioni, avvalimenti e ricostruzione del sottostante fido. Pertanto la verifica della violazione del fido non può che essere effettuata mediante il riscontro del conto del tesoriere da parte dell'Organo di revisione. (cfr. Corte dei conti, pronunce SRC Campania n. 176/2014/QMIG e Sezione autonomie n. 23/sezaut/2014). La tabella sopra riportata, quindi, consente di attestare il superamento del limite ex art. 222 TUEL quantomeno al 31.12.2012.

L'importanza del recupero di un equilibrio in termini di cassa si pone come urgente anche in relazione all'imminente entrata in vigore delle disposizioni della legge 24 dicembre 2012, n. 243 ("legge rinforzata", a valle della riforma costituzionale della disciplina di bilancio, Legge costituzionale 20 aprile 2012, nota anche come "fiscal compact") che impone, sia tra entrate e spese finali che, espressamente, tra entrate e spese di parte corrente, un saldo "non negativo" anche "in termini di cassa" (art. 9). In caso di squilibrio rilevato in sede di rendiconto di gestione, il comma 2 dell'art. 9 dispone che l'ente adotti «*misure di correzione tali da assicurarne il recupero entro il triennio successivo*» nella logica dell'attuale art. 193 TUEL. he

Come è noto, tale disposizione, in forza dell'art. 21, comma 3, si applica a decorrere dal 1° gennaio 2016.

L'Amministrazione, quindi, in termini di misure correttive, è tenuta a implementare azioni immediate per dare impulso all'attività di accertamento e di riscossione e ricondurre la situazione di cassa ad un equilibrio stabile e duraturo.

D. Servizi conto terzi e Patto di stabilità 2012

5. Dal questionario era emersa altresì la necessità di chiarire la natura delle voci indicate nei servizi conto terzi (Sez. II punto 1.12.2.) che costituiscono l'11,05% del totale degli impegni di competenza (€ 11.745.309,79). La voce "altre per servizi conto terzi" incide per il 2,87%, per € 337.579,88 per il 2012 (€ 318.439,27 nel 2011).

In generale, tra il 2011 e 2012, la voce "altre" incide per circa 1/4 sul totale, con rischio di contabilizzazione impropria di voci, e connesso effetto in termini di eventuale elusione del Patto di stabilità.

	ACCERTAMENTI (in conto competenza)		IMPEGNI (in conto competenza)	
	2011	2012	2011	2012
TOTALE DEL TITOLO	1.406.171,57	1.297.422,64	1.406.171,57	1.297.422,64
Altre per servizi conto terzi	318.439,27	337.579,88	318.439,27	337.579,88
<i>percentuale altre conto terzi</i>	22,65%	26,02%	22,65%	26,02%

L'istruttoria ha consentito di accertare che tale indice di anomalia sottendeva un improprio utilizzo della partite in conto terzi. Tale prassi costituisce di per sé "grave irregolarità contabile", non solo per la violazione dei principi di unicità, universalità e integrità del bilancio, ma anche per il forte rischio che un abuso di tali partite costituisca una "violazione" dissimulata di vincoli finanziari rilevanti per il coordinamento della finanza pubblica.

Giova in proposito rammentare la razionalità e i presupposti dell'istituto contabile dei "servizi conto terzi" (cfr. *amplius* SRC Lombardia n. 456/2012/PAR; SRC Campania nn. 182, 217 e 244/2014/PRSP). Come è noto, possono essere oggetto di imputazione nelle partite in conto terzi, per pari ammontare in entrata e in uscita, solo quelle operazioni poste in essere dall'ente per conto di altri soggetti, ma in ogni caso estranee al patrimonio e ai compiti che il Comune, per legge o per delega, è chiamato ad assolvere (cfr. SRC Lombardia n. 14/2012/PAR; SRC Lazio n. 41/2011/PAR; SRC Veneto n. 43/2010/PAR); per contro, non possono essere contabilizzate in "conto terzi" tutte quelle operazioni che si denotano per la diretta cointeressenza dell'ente, per l'esposizione, anche parziale, che determinano per il suo patrimonio in caso di insolvenza.

Le norme sulla gestione "conto terzi" dell'attuale D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194 (art. 2, comma 8), infatti, sono espressione dei principi di unicità, universalità e integrità del bilancio (art. 162 TUEL) secondo cui:

- tutte le entrate dell'ente locale vanno a costituire, a prescindere dalla loro origine, un'unica fonte, finalizzata alla copertura di tutte le spese pubbliche, con l'eccezione, appunto delle entrate a specifica destinazione ex art. 195 TUEL e la gestione conto terzi, per cui sussiste una correlazione precisa tra entrata e spesa (unità);
- non sono ammesse gestioni "fuori bilancio", cioè fuori dall'ordinario controllo autorizzatorio esercitato col bilancio di previsione, se non nei casi espressamente autorizzati dalla legge (universalità del bilancio). A dimostrazione di ciò, sono tassative sia le ipotesi di riconoscimento di debiti fuori bilancio (art. 194 TUEL) che le gestioni conto terzi;
- infine, ogni voce deve essere inserita al "lordo", senza compensazioni tra voci in entrata e voci in uscita, anche quando, come nel caso di specie, per effetto di rimborsi o conguagli, la spesa non sia integralmente imputabile all'ente, ma solo parzialmente, (integrità e principio di chiarezza del bilancio).

A conferma di tale giurisprudenza si può citare quanto previsto dai nuovi principi contabili (cfr. art. 7, lett. b) del D.lgs. n. 23 giugno 2011 n. 118 e relativo allegato 1, art. 3, nonché norme tecniche applicative di cui al D.P.C.M. 28/12/2011, allegato n. 2, punto 7), che - ricognitivamente - evidenziano per il "conto terzi" la necessaria ed assoluta assenza di qualsiasi discrezionalità da parte dell'ente.

In particolare, il punto 7 del citato allegato chiarisce che non hanno natura di "Servizi per conto terzi" e, di conseguenza, devono essere contabilizzate negli altri titoli del bilancio:

- le spese sostenute per conto di un altro ente che comportano autonomia decisionale e discrezionalità, anche se destinate ad esser interamente rimborsate, quali le spese elettorali, di giustizia ecc.;

- le operazioni svolte per conto di un altro soggetto (anche non avente personalità giuridica, comprese le articolazioni organizzative dell'ente stesso) che non abbia un proprio bilancio nel quale contabilizzare le medesime operazioni;

- le somme relative ai finanziamenti comunitari, anche se destinati ad essere spesi coinvolgendo altri enti, nei casi in cui non risultino predefiniti i tempi, importi e destinatari dei successivi trasferimenti;

- le operazioni in attesa di imputazione definitiva al bilancio.

Pertanto, nel caso di prestazioni o spese sostenute dall'ente in "conto proprio", anche se per le stesse si riceve un congruo rimborso o sono "eterofinanziate", le somme andranno imputate nei titoli delle entrate e uscite pertinenti, afferenti cioè l'oggetto e la natura dell'attività cui si riferiscono e non "in conto terzi", in quanto attività che interessano, con rischio proprio, il patrimonio, il bilancio e le competenze dell'ente medesimo.

In questo senso non possono, ad esempio, essere considerate nel conto terzi le spese per la pubblicazione dei bandi di gara, *in primis* perché ciò risponde ad un interesse e ad un dovere giuridico del Comune, anche se questo (sempre che vi sia aggiudicazione) venisse successivamente traslato a carico dell'aggiudicatario; *in secundis* poiché l'aggiudicazione potrebbe a rigore non verificarsi.

Ancora non sono imputabili in conto terzi le partite attive e passive relative ad enti di gestione, anche privi di personalità, privi di un proprio bilancio, cui l'ente partecipa quale capofila (ad esempio piani di zona); men che meno possono essere contabilizzate in conto terzi le partite concernenti gli effetti patrimoniali della condanna in procedimenti penali di dipendenti o altre partite con funzione di "sospeso".

Al riguardo l'Ente ha fornito delucidazioni su alcune delle operazioni sottostanti relative a partite di dubbia imputazione, riassunte in tabelle dettagliate stilate dagli Uffici della Sezione.

Al termine dell'istruttoria la maggioranza delle perplessità degli Uffici non sono state superate e lo stesso ente ha riconosciuto un generalizzato erroneo utilizzo della contabilizzazione in "conto terzi", in contrasto con i consolidati richiamati principi normativi, contabili, giurisprudenziali.

Senza indugiare nel dettaglio di tali contestazioni, pertanto, Il Collegio accerta, come riconosciuto in istruttoria dall'Ente, l'abuso della contabilizzazione in conto terzi; invita l'amministrazione ad adottare per il futuro una prassi contabile conforme alle disposizioni normative e a procedere alla progressiva rettifica della contabilizzazione delle partite individuate come erronee secondo le modalità individuate dal Responsabile economico-

finanziario; dispone, a titolo di misura correttiva, ai ristretti fini del patto di stabilità, il ricalcolo del saldo a competenza mista, ricompilando il prospetto dimostrativo secondo lo schema della certificazione da inviare al Ministero.

Considerato che l'Ente ha rispettato il patto di stabilità nel 2012 per soli € 1.031,00 e salvo ogni successivo accertamento sostanziale da parte della Corte dei conti circa l'effettivo rispetto del patto di stabilità nel 2012 e negli anni antecedenti al 2011 (anno in cui il comune ha autoaccertato la violazione del patto di stabilità, applicando, sulla base di quanto riferito, tutte le conseguenti limitazioni amministrative), la ricompilazione dovrà essere effettuata - con l'assistenza e la sottoscrizione dell'Organo di revisione - mediante il virtuale computo, per cassa e per competenza, delle partite erroneamente contabilizzate in conto terzi; il prospetto così ricompilato dovrà essere trasmesso a questa Sezione, unitamente ad una dettagliata relazione in cui verranno indicate le singole partite in conto terzi, per l'entrata e per l'uscita, ricontabilizzate. Va da sé che l'accertamento nei pertinenti titoli delle entrate e delle uscite dovrà essere supportato dalla verifica del titolo giuridico sottostante per l'accertamento, l'impegno e il flusso di cassa, secondo le prescrizioni del TUEL e della L. n. 183/2011.

E. Organismi partecipati

Nel questionario allegato al Rendiconto 2012 il Comune pur dichiarando di avere Organismi Partecipati, non ha compilato il relativo allegato dedicato ai ridetti Organismi. Interrogato sul punto l'Ente ha comunicato di non avere partecipazioni di controllo ma solo minoritarie e a tal riguardo ha rassegnato la seguente Tabella:

ORGANISMI PARTECIPATI	QUOTA CONSORTILE IN %	QUOTA CONSORTILE IN VALORE
Consorzio ATO2 Napoli Volturno	0,39	3.934
Consorzio ASI Caserta	4,08	12.395
Consorzio Intercomunale Metano Campania 25	16,34	435
Consorzio ACMS Trasporti S.p.A.	FALLITA	
Consorzio Unico di Bacino delle Province di Napoli e Caserta in Liquidazione	IN LIQUIDAZIONE	
Consorzio Progetto Lacoonte S. C. P.A.	12,19	15.359

Tuttavia la richiamata tabella non fornisce tutte le informazioni richieste nella nota istruttoria, mancando ogni dato relativo al patrimonio netto, risultato di esercizio, trasferimenti per contratto di servizio e in conto capitale e lo stato della verifica debiti/crediti reciproci (ex art. 6 comma 4 decreto legge 35/2012) relativamente all'ultimo triennio.

Non risultano inoltre fornite le richieste delucidazioni in merito alle iniziative assunte per l'adempimento all'obbligo di trasparenza di cui all'art. 22, Dlgs. n. 33/3013.

Sul punto l'Ente ha riferito, anche in adunanza, che, nonostante abbia a più riprese richiesto ai consorzi di cui fa parte dati contabili e patrimoniali aggiornati, «a tutt'oggi non hanno fornito alcuna risposta».

In sede di misure correttive l'Ente è tenuto a riferire sui dati mancanti.

P.Q.M.

ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, con riguardo al Comune di Piedimonte Matese (CE), accerta le seguenti gravi irregolarità contabili:

- A) sussistenza di una quantità di residui attivi di parte corrente la cui vetustà impone adeguate politiche prudenziali sul conto di bilancio, sia a mezzo di riaccertamento che a mezzo di un oculato e proprio ricorso all'istituto del fondo svalutazione crediti;
- B) elevato accumulo di residui passivi, specie di parte capitale, con la necessità di ripristinare progressivamente un risultato di amministrazione sufficientemente capiente a coprire le poste vincolate;
- C) tensioni di cassa con
 - a. irregolare contabilità delle entrate a specifica destinazione ex art. 195 TUEL;
 - b. prolungato e costante ricorso ad anticipazioni;
 - c. violazione dell'art. 222 TUEL;
- D) mancanza di effettivo controllo di gestione sugli organismi partecipati.

ORDINA

per gli effetti di cui all'art. 148-bis, comma 3, TUEL

all'Amministrazione di porre in essere, entro 60 giorni, le misure correttive (come prospettate in parte motiva) necessarie a superare le ridette criticità e a comunicarle a questa Sezione

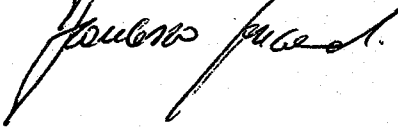
DISPONE

- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo di posta elettronica certificata, al Sindaco nonché al Presidente del Consiglio Comunale del Comune, affinché quest'ultimo ne dia immediata comunicazione al Consiglio comunale per le valutazioni di competenza;
- la trasmissione della presente pronuncia al Revisore dei conti del Comune;
- che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato nella camera di consiglio del 26 gennaio 2015.

Il Magistrato Estensore

f.to dott. Francesco Sucameli



Il Presidente

dott. Ciro Valentino



Depositata in Segreteria

il 113 FEB 2015

Il Direttore della Segreteria

f.to dott. Mauro Grimaldi

