

**Logo della Repubblica Italiana**  
**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA**

**Del/Pronuncia n. 154 /2010**

composta dai seguenti magistrati:

Cons. Raffaele Del Grosso

Presidente f.f.

Cons. Silvano Di Salvo

Relatore

Cons. Tommaso Viciglione

Cons. Corradino Corrado

I Ref. Laura Cafasso

**ha adottato la seguente deliberazione nell'adunanza del 22 luglio 2010**

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

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001 n° 3;

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

Visto il r.d. 12 luglio 1934, n° 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti;

Vista la legge 14 gennaio 1994 n° 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con deliberazione n° 14/DEL/2000 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista, in particolare, la deliberazione n° 229 del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti, approvata in data 19 giugno 2008 ai sensi dell'art. 3, comma 62, della legge 24 dicembre 2007 n° 244;

VISTO il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000 n° 267 e successive modifiche e integrazioni;

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

VISTE le relazioni sul bilancio di previsione 2008, sul rendiconto 2007 e sul bilancio di previsione 2009 trasmesse dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Monte di Procida (Napoli) ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n°266;

VISTE le richieste formulate con le note n° 6964 di prot. in data 24 novembre 2008 e n° 5993 di prot. in data 17 settembre 2009 dal magistrato incaricato dell'istruttoria;

VISTI gli atti e la documentazione inviati a riscontro di dette note;

VISTA la richiesta di attivazione della procedura ex art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 -corredata da appunto illustrativo- formulata dal predetto magistrato;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione regionale di controllo n° 45/2010 del 30 giugno 2010, con la quale la Sezione è stata convocata in adunanza ai fini di una eventuale pronuncia ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005 n. 266;

UDITI, nell'adunanza del 22 luglio 2010, il magistrato relatore nonché il Vice Sindaco del Comune di Monte di Procida, delegato al bilancio, Rag. Rocco ASSANTE di CUPILLO e il Segretario comunale di detto Ente Dott.ssa Giulia DI MATTEO; presente anche il Revisore dei conti Dott. Giuseppe ILLIANO;

**PREMESSO:**

L'Organo di revisione del Comune di Monte di Procida (NA) ha inviato le relazioni sul bilancio di previsione 2008, sul rendiconto 2007 e sul bilancio di previsione 2009, come

previsto dall'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n°266, rispettivamente in data 29 maggio 2008 (prot. di questa Sezione 2866), in data 24 luglio 2008 (prot. di questa Sezione n°5085) e in data 3 luglio 2009 (prot. n°4682).

Ad un primo esame dei questionari, e in base ad alcune segnalazioni formulate da consiglieri comunali, sono emerse necessità istruttorie che hanno inizialmente determinato l'invio all'ente delle note n° 6964 di prot. in data 24 novembre 2008 e n°5993 di prot. in data 17 settembre 2009, con le quali sono stati richiesti chiarimenti e documentazione in ordine ai seguenti aspetti della gestione e alle relative indicazioni contenute nei suindicati questionari:

#### BILANCIO DI PREVISIONE 2008

1) verifica del rispetto dell'art. 1, commi 725, 726, 727, 728 e 729 della legge finanziaria 2007;

2) rispetto dell'equilibrio della situazione in conto capitale;

3) entrate da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione di norme del codice della strada, che risultano non destinate in conformità alle previsioni di cui all'art. 208 del d. lgs. 30 aprile 1992 n°285, e mancata indicazione della relativa delibera di Giunta;

4) rispetto del limite di spesa per il personale previsto per l'anno 2008 di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006 n° 296, come integrato dall'art. 3, comma 120, della legge 24 dicembre 2007 n°244 (e, attualmente, anche dall'art. 76 del decreto-legge 25 giugno 2008 n° 112, convertito nella legge 6 agosto 2008 n°133), nonché determinazione delle componenti incluse ed escluse dal relativo computo.

#### RENDICONTO 2007

1) mancato aggiornamento dell'inventario;

2) stralcio dal conto del bilancio dei crediti inesigibili o di dubbia esigibilità;

3) risultato negativo della gestione di competenza e squilibrio del saldo della gestione di competenza corrente e in c/capitale; sommatoria erronea nelle tabelle di cui ai punti 1.2 e 1.6 della sezione seconda del questionario;

4) mancata corrispondenza del totale dei residui attivi e passivi con quanto indicato sul certificato relativo al consuntivo 2007 inoltrato al Ministero dell'Interno-Finanza Locale;

5) mancato rispetto del parametro di deficitarietà n.2 (D.M. n° 217/03 del 10/06/2003).

6) mancata corrispondenza tra i dati dell'indebitamento ed il valore dei debiti di finanziamento;

7) errata sommatoria di cui al punto n° 6 della sezione seconda del questionario, relativa al calcolo per il rispetto del patto di stabilità 2007 in termini di competenza;

8) spesa per il personale, e, in particolare, determinazioni delle componenti escluse ed assoggettate al relativo computo ai fini del rispetto delle norme di contenimento della spesa;

#### BILANCIO DI PREVISIONE 2009

1) mancata adozione del piano triennale di cui all'art. 2, comma 594, della legge 24 dicembre 2007 n°244;

2) equilibrio situazione corrente e in conto capitale nonché modalità di utilizzo e di copertura dei rispettivi saldi;

3) spesa per il personale.

A riscontro delle suindicate note istruttorie sono pervenute a questa Sezione due note, rispettivamente in data 16 dicembre 2008 (con prot. n°7660) e in data 7 ottobre 2009 (con prot. n°6583) a firma del Revisore unico e del Responsabile del servizio finanziario. In data 21 ottobre 2009 (con prot. n°6909) sono stati inviati dal Responsabile del servizio finanziario i pareri dell'Organo di revisione al Rendiconto 2007 e al Bilancio di previsione 2009.

Si è reso tuttavia opportuno richiedere ulteriori chiarimenti con l'invio delle note n° 0000298 di prot. in data 19 gennaio 2010 e n° 0000945 del 11 febbraio 2010, in quanto permanevano incongruenze circa :

1) la mancata corrispondenza dei dati riportati nella relazione-questionario 2007 con quanto indicato nel parere reso dall'Organo di revisione - diversa configurazione equilibrio della gestione di competenza e del risultato di amministrazione e, valori discordanti con quanto indicato nella relazione-questionario rendiconto 2008 e bilancio di previsione 2009 rispetto all'esercizio finanziario 2007 (tabelle 1.1, 1.2, 1.3, 1.8 e 1.9 della sezione seconda);

2) la mancata corrispondenza tra l'ammontare dei debiti di finanziamento e l'indebitamento complessivo dell'ente;

3) le spese per il personale, in ordine alle quali veniva formulata richiesta di un prospetto esplicativo per gli anni 2007 e 2009 (con, in dettaglio, la specificazione delle spese da aggiungersi o da detrarsi da quelle dell'intervento 1 ai sensi della vigente normativa, con l'indicazione delle disposizioni applicate), al fine di poter valutare il rispetto o meno della normativa vincolistica applicabile (cfr. art. 1, commi 557 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n°266);

4) i debiti fuori bilancio;

5) la divergenza tra le entrate e le spese in termini di cassa rilevati dal sistema telematico S.I.O.P.E. del titolo I, II e III e del titolo I e II con quanto indicato al punto 6 della sezione seconda del questionario, incidenza sul rispetto del patto di stabilità 2007;

6) la mancata corrispondenza del risultato di amministrazione 2007 con quanto comunicato al Ministero dell'Interno-Dipartimento per gli Affari Interni e Territoriali Finanza Locale;

7) la mancata coincidenza tra il saldo della gestione di competenza corrente e in c/capitale con il saldo della gestione di competenza al netto dell'avanzo applicato (punto 1.1).

E' stata altresì richiesta la determina di riaccertamento dei residui attivi e passivi alla data del 31 dicembre 2007 (art. 228, comma 3 del D.Lgs. 18 agosto 2000 n°267).

A riscontro delle suindicate note istruttorie sono pervenute a questa Sezione due ulteriori note di risposta in data 04 febbraio 2010 (prot. n° 0000459) e in data 16 marzo 2010 (con prot. n°0001610), a firma del Revisore unico e del Responsabile del servizio finanziario, corredate da documentazione.

Con le predette comunicazioni venivano forniti chiarimenti in ordine alle suindicate richieste, in particolare esponendo precisazioni, nonché documentando e segnalando taluni errori materiali di trascrizione e di compilazione, la cui rettifica ha consentito di superare i punti di perplessità che avevano indotto all'attività istruttoria; tuttavia, permanendo alla luce della predetta documentazione perplessità su diversi aspetti gestionali, il magistrato incaricato richiedeva l'esame collegiale della Sezione in base alle "Osservazioni" comunicate all'Ente e al Revisore unico, al fine di poter verificare nella pienezza del contraddittorio le eventuali criticità gestionali e interorganiche, nonché le possibili misure correttive da prospettare mediante adozione di specifica pronuncia.

A riscontro delle "Osservazioni" comunicate all'Ente e all'Organo di revisione pervenivano controdeduzioni e documentazione in ordine ai suindicati aspetti gestionali (nota n° 10786 di prot. in data 19 luglio 2010 con allegati contrassegnati dalle lettere da "A" ad "O").

Nel corso dell'adunanza pubblica il Vice Sindaco dell'Ente illustrava e chiariva ulteriormente quanto già esposto nelle note e nelle relazioni scritte già inoltrate alla Sezione, e alle conclusioni esposte da detto Amministratore aderiva il Segretario comunale dell'Ente.

#### **CONSIDERATO :**

All'esito dell'istruttoria, rimaste chiarite, sia all'esito di note scritte, sia in sede di adunanza, talune delle esigenze conoscitive emerse in sede di disamina dei questionari inviati alla Sezione dall'Organo di revisione ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n° 266, relativi al bilancio di previsione 2008, al rendiconto 2007 e al bilancio di previsione 2009, la Sezione formula le seguenti considerazioni con riferimento ai residui

profili gestionali che si ritiene opportuno sottoporre all'attenzione dell'Organo consiliare ai sensi dell'art. 1, comma 168, della menzionata legge n° 266 del 2005.

**MANCATA ADOZIONE DELLA DELIBERA ANNUALE DI DESTINAZIONE DELLE ENTRATE DA SANZIONI AMMINISTRATIVE PECUNIARIE PER VIOLAZIONE DI NORME DEL CODICE DELLA STRADA EX ART. 208, COMMA 4, DEL D. LGS. 30 APRILE 1992 n° 285 – OBBLIGO DI DESTINAZIONE DI TALI PROVENTI**

Nel corso dell'istruttoria relativa alla destinazione delle entrate da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione di norme del codice della strada, l'Ente ha dichiarato che, con deliberazione di Giunta comunale n° 233 del 29 dicembre 2000 (avente ad oggetto: *"Finalizzazione proventi ex art. 208 C. di S."* per l'anno 2000), *"è stato previsto espressamente il riferimento anche agli anni successivi in ordine alla percentuale di destinazione dei proventi per le finalità di cui al medesimo atto deliberativo"* (nota n° 10786 di prot. in data 19 luglio 2010), precisando, peraltro, che *"...indipendentemente dall'adozione dell'atto deliberativo da parte della Giunta Comunale, l'Ente ha pienamente rispettato gli obblighi di destinazione previsti dall'art. 208, comma 4, D. Lgs. 285/1992, attestandosi ben al di sopra della quota minima del 50% dell'entrata accertata per sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni alle norme del Codice della Strada (per il 2007 pari a € 79.991,87)..."*, fornendo documentazione al riguardo.

Acquisita copia della deliberazione giuntale in argomento, va tuttavia osservato che la stessa concerne esclusivamente la destinazione di una percentuale predeterminata (15,38%) del gettito delle entrate di che trattasi *"per le finalità di assistenza e di previdenza del personale di Polizia Municipale, compresi gli ausiliari del traffico"*, con riferimento ai proventi dell'anno 2000, e con espressa conferma della medesima percentuale per gli anni successivi *"facendo salva eventuale modifica da apportarsi con ulteriore atto deliberativo"* (delib. citata, pag. 2 della parte motiva).

E' evidente dunque che il contenuto di detta deliberazione non può condurre a ritenere assolto l'obbligo di legge né per quanto concerne la programmazione e la previsione della destinazione vincolata di una quota (minima) del 50% dei proventi stessi per le finalità espressamente indicate al comma 4 del menzionato art. 208, né con riferimento alla prescritta periodicità annuale della deliberazione di Giunta da adottare *ad hoc* (ex comma 5 del medesimo art. 208).

Invero, in disparte la declaratoria di legittimità costituzionale dell'art. 208, comma 2, lettera a), e comma 4, del decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285 (Nuovo codice della strada), modificato dall'art. 109 del decreto legislativo 10 settembre 1993, n. 360 (Disposizioni correttive e integrative del codice della strada, approvato con decreto legislativo 30 aprile 1992, n. 285) di cui alla sentenza della Corte costituzionale n° 426 del 9-17 ottobre 2000 (evocata nelle premesse della menzionata deliberazione giuntale n° 233 del 2000), va considerato che il legislatore, nell'affidare agli enti locali le scelte discrezionali relative a quelle specifiche finalità di promovimento del buon funzionamento della circolazione stradale previste dalla norma in questione, ha espressamente individuato nella Giunta l'organo esclusivamente titolare di tale discrezionalità, fissando altresì altrettanto espressamente la cadenza (annuale) delle relative deliberazioni.

Da ciò deriva che nel caso di specie la suindicata normativa risulta violata sia con riferimento alla parzialità della deliberazione giuntale n° 233 del 2000 (sul cui oggetto specifico possono *ad abundantiam* qui richiamarsi le considerazioni formulate dalla Sezione regionale di controllo per la Lombardia con il parere di cui alla delib. n° 303/2010 del 16 marzo 2010), sia in relazione alle successive omissioni programmatiche, alle quali non può supplire l'attività documentata dalle "determine di impegno" esibite in copia, adottate da funzionari Responsabili di servizi in carenza di atto giuntale di generale e preventiva pianificazione dell'utilizzo dei proventi in argomento.

Del resto la *voluntas legis* in proposito risulta chiaramente orientata a favorire una programmazione tempestiva e aggiornata nella quale il rispetto di una percentuale (minima) di destinazione dei proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni di norme del codice della strada rappresenta solo una delle finalità da perseguire, alla quale è affiancata con pari coerenza la doverosa attività di ripartizione dei fondi disponibili anno per anno tra i

vari obiettivi specificamente indicati dalla norma congiuntamente alle rispettive e altrettanto ineludibili quote minime di vincolo (cfr. anche le modificazioni apportate all'art. 208 cit. dall'art. 40 della legge 29 luglio 2010 n° 120), ferma ovviamente restando la discrezionalità dell'Ente relativamente all'utilizzo della parte non vincolata dei proventi in questione e all'individuazione a tal riguardo di ulteriori obiettivi programmatici.

## **INVENTARIO DELL'ENTE**

L'inventario dell'Ente non risulta aggiornato, in violazione dell'art. 230, settimo comma, del d. lgs. 18 agosto 2000 n°267, anche se risultano al riguardo avviate iniziative concrete per ottemperare agli obblighi di legge.

In particolare, va seguita e controllata la procedura di "costituzione di unità di progetto" attivata con la deliberazione di Giunta comunale n° 156 in data 17 giugno 2010 proprio al fine di rilevare e di aggiornare l'esatta consistenza del patrimonio dell'Ente.

Questa Corte ha peraltro già ripetutamente affrontato i profili di centralità contabile connessi ad una corretta rappresentazione inventariale dei beni dell'ente locale.

In questa sede basti far testuale riferimento, tra le tante, ad una pronuncia della Sezione regionale di controllo per la Lombardia, ove può testualmente leggersi : *"...la Sezione osserva che una corretta rappresentazione della gestione esige l'osservanza delle regole e delle prescrizioni concernenti la redazione dell'inventario, secondo quanto previsto dall'art. 230 del T.U.E.L.*

*L'art 230 del T.U.E.L., nel disciplinare il conto del patrimonio, quale documento contabile che rileva i risultati della gestione patrimoniale e riassume la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute nel corso dello stesso, rispetto alla consistenza iniziale, dispone che gli enti locali provvedano annualmente all'aggiornamento degli inventari.*

*Si sottolinea al riguardo che il patrimonio degli enti locali è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente, suscettibili di valutazione ed attraverso la cui rappresentazione contabile ed il relativo risultato finale differenziale è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale. Gli enti locali includono nel conto del patrimonio i beni del demanio, con specifica distinzione, ferme restando le caratteristiche proprie, in relazione alle disposizioni del codice civile.*

*Il mancato aggiornamento dell'inventario costituisce una grave irregolarità, atteso che il conto del patrimonio deve rappresentare compiutamente la situazione patrimoniale e finanziaria del comune, e, a tal fine, è indispensabile che l'Ente sia dotato di un inventario aggiornato annualmente.."* (deliberazione n° 182/2008 del 18 settembre 2008; cfr. anche Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n° 16/2009 del 20 novembre 2009).

## **DISAVANZO NELLA GESTIONE DI COMPETENZA**

Nel corso dell'istruttoria venivano rilevate -relativamente all'esercizio 2007- la sussistenza di disavanzo nella gestione di competenza nonché una discordanza nel saldo della gestione stessa qualora considerata al netto dell'avanzo applicato.

L'Ente ha in particolare chiarito che la discordanza rilevata è dovuta ad un errore materiale di sommatoria dei relativi dati, e ha prodotto al riguardo varie tabelle riepilogative ed esplicative (peraltro inizialmente divergenti tra loro), l'ultima delle quali allegata alla nota del 19 luglio 2010, nella quale i dati sono stati depurati ed è stato rettificato l'errore verificatosi.

Pur prendendo atto dei documentati chiarimenti forniti in ordine alla discordanza di dati forniti, va rilevato che è rimasta comprovata in atti la sussistenza di un disavanzo nella gestione di competenza sia in c/corrente che in c/capitale per l'anno 2007.

In proposito questa Sezione ha già più volte osservato che un risultato negativo della "gestione di competenza" configura una violazione del principio della salvaguardia degli equilibri di bilancio posto dall'art. 193 del d.lgs. 18 agosto 2000 n° 267 (*ex plurimis*, cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n° 20/2010 del 25 febbraio 2010), e che il pareggio finanziario va assicurato nel corso di tutta la gestione, ricorrendo

tempestivamente a tutti i necessari interventi correttivi (Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n° 16/2009 del 20 novembre 2009).

La materia risulta peraltro significativamente oggetto di trattazione e di chiarimenti anche nel Principio contabile n° 3 (il rendiconto degli enti locali) approvato il 18 novembre 2008 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'interno, ove, al punto n° 60, lett. b, viene incluso tra gli obblighi dell'Ente, anche quello di valutare "..., sulla base del trend storico, l'andamento del risultato della gestione di competenza, (differenza fra accertamenti ed impegni di competenza) al fine di evidenziare sia eventuali trend negativi strutturali, sia la capacità dell'ente di conseguire gli obiettivi finanziari che lo stesso si era prefissato all'inizio dell'anno. L'eventuale disavanzo della gestione di competenza è attentamente analizzato e motivato nel rendiconto, con l'ausilio del quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali che sottolinea sia l'equilibrio economico-finanziario che l'equilibrio finale...".

Del resto, già nel precedente punto n° 7 del medesimo Principio contabile n° 2 viene affermato che "...L'equilibrio economico a valere nel tempo è un obiettivo essenziale dell'ente, da verificare costantemente e da analizzare in sede di esame ed approvazione del rendiconto della gestione...", mentre nel successivo punto n° 74, ultima parte, viene ribadito che "L'equilibrio economico come indicato nei postulati dei principi contabili degli enti locali è, infatti, un obiettivo essenziale ai fini della funzionalità dell'ente. La tendenza al pareggio economico deve essere pertanto considerata un obiettivo di gestione da sottoporre a costante controllo."

Dal dettato normativo e dalle suindicate indicazioni interpretative, emerge dunque la necessità che ogni ente effettui attente e costanti verifiche circa il mantenimento degli equilibri di bilancio, il conseguimento del pareggio finanziario nonché il mantenimento dell'equilibrio economico, e che, qualora i dati della gestione finanziaria facciano prevedere un disavanzo di gestione per squilibrio della gestione di competenza o dei residui, l'Organo consiliare è tenuto ad adottare tempestivamente le misure necessarie a ripristinare il pareggio, con delibera allegata al rendiconto del relativo esercizio (cfr. art. 193, comma 2, del menzionato d. lgs. n° 267 del 2000).

Pertanto l'Amministrazione, nel caso di specie, avrebbe dovuto assumere provvedimenti più idonei a consentire un effettivo ripiano del disavanzo già in sede di adozione di provvedimenti di riequilibrio (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n° 20/2010 cit.), senza far consolidare un risultato gestionale di competenza negativo al termine dell'esercizio (insufficiente si è dunque rivelata ai fini di che trattasi l'adozione della deliberazione n° 50 del 28 settembre 2007, avente ad oggetto: "Provvedimenti ex artt. 193 e 194 d. lgs. 267/00 - Salvaguardia degli equilibri di bilancio", acquisita agli atti).

Nella fattispecie deve costituire dunque motivo di attenta riflessione il mancato rispetto, per l'anno 2007, dell'obbligo di mantenere gli equilibri della gestione corrente, sancito dall'art. 162, sesto comma, e dall'art. 193, primo comma, del d. lgs. n° 267 del 2000, in quanto è necessario in futuro che l'ente effettui un costante e rigoroso monitoraggio sull'equilibrio tra entrate e spese nonché sull'indicatore costituito dal risultato di gestione al fine di rilevare tempestivamente eventuali insufficienze delle entrate e poter conseguentemente provvedere tempestivamente alle necessarie coperture (vedasi, in termini, Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Basilicata, delib. n° 74/2007 del 12 novembre 2007).

Si impongono dunque sia l'utilizzo di dinamiche previsionali maggiormente aderenti alla reale situazione economica dell'Ente, sia la tempestiva adozione di idonei provvedimenti di riequilibrio che evitino in concreto ed efficacemente la reiterazione e la persistenza di simili situazioni di criticità gestionale.

## **SPESE PER IL PERSONALE**

In relazione a tale tipologia di spese è stata condotta un'accurata istruttoria, che ha consentito di chiarire la portata (invero modesta in relazione al volume totale di spesa) del superamento dei limiti di cui all'art. 1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006 n° 296, verificatosi per l'anno 2007 in relazione alla spesa per il personale sostenuta per l'anno 2006, e a quella prevista per l'anno 2009, risultata (seppur di poco) superiore a quella dichiarata per l'anno 2008.

In proposito va richiamata l'attenzione sulla necessità di rispettare accuratamente al riguardo i vincoli e i limiti di legge, in quanto il contenimento delle spese per il personale va inquadrato nell'ambito della salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica.

Peraltro va osservato che le disposizioni vigenti al riguardo sono connotate da carattere programmatico, e non sottraggono alle autonome valutazioni dei singoli enti sottoposti al patto di stabilità interno la definizione delle modalità e del livello di contenimento degli oneri e di limitazione alle assunzioni di personale, consentendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratico-amministrative (vedasi Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Lazio, delib. n° 27/2009 del 20 luglio 2009; cfr. anche Sezione di controllo per la Lombardia, delib. n° 99/2008 del 5 dicembre 2008).

## **PATTO DI STABILITA'**

In ordine all'accertamento del rispetto o meno del patto di stabilità per l'anno 2007 è stata condotta un'istruttoria particolarmente elaborata, esitata nell'acquisizione di più prospetti e certificazioni non sempre omogenei e coerenti con gli ulteriori dati disponibili presso la Sezione.

In particolare va osservato che l'Ente è pervenuto da ultimo alla elaborazione del calcolo del saldo finanziario 2007 utilizzando dati - contrastanti con quelli acquisiti presso il Sistema operativo sulle operazioni degli enti pubblici (SIOPE)- trasfusi in un "Prospetto per la certificazione della verifica del rispetto degli obiettivi del patto di stabilità interno 2007" datato 19 luglio 2010 e trasmesso "a rettifica" al Ministero dell'economia e delle finanze in allegato alla nota prot. n° 10840 in data 21 luglio 2010.

Al riguardo va rilevato che non solo non è stata prodotta dall'Ente (anche) la copia della certificazione originaria -asseritamente oggetto di rettifica- che andava trasmessa al Ministero dell'economia e delle finanze entro il perentorio termine del 3 giugno 2008 (cfr. decreto del Ragioniere generale dello Stato n° 00430903 del 7 aprile 2008), ma che i dati del predetto prospetto in realtà non avrebbero dovuto essere altro che la trasposizione in modalità cartacea dei medesimi dati già previamente acquisiti nel sistema web appositamente previsto per il patto di stabilità interno nel sito [www.pattostabilita.rgs.tesoro.it](http://www.pattostabilita.rgs.tesoro.it).

La rettifica operata -ancorché comunicata anche a questa Sezione (cfr. tabella inserita al punto n° 5 della nota dell'Ente n° 10786 del 19 luglio 2010)- appare dunque contrastare con le modalità e con le prescrizioni di cui al suddetto decreto del Ragioniere generale dello Stato del 7 aprile 2008, ove può testualmente leggersi, proprio con riferimento alla compilazione del prospetto in argomento, quanto segue :

*"Considerato, quindi, che le informazioni in questione sono già presenti nel sistema web ed al fine di agevolare gli enti locali nel predisporre la certificazione definitiva delle risultanze del patto di stabilità interno per l'anno 2007, è stata prevista una apposita procedura che consente all'ente di stampare direttamente il modello per la certificazione da inviare al Ministero dell'economia e delle finanze. Detto modello risulta già compilato con tutti i dati numerici (desunti automaticamente dalle informazioni sul monitoraggio del patto per l'anno 2007) inseriti direttamente dagli enti nel sistema web e con l'indicazione del rispetto o meno degli obiettivi del patto.*

*Pertanto, per stampare la suddetta certificazione predisposta in modo automatico è necessario accedere all'applicazione web del "Patto" e richiamare, dal menu a tendina, la funzione di "Interrogazione modello" relativa al IV trimestre 2007 che consentirà di visualizzare e controllare i dati relativi al proprio ente. Dopo aver verificato l'attendibilità delle informazioni acquisite dal sistema è possibile procedere alla predisposizione della certificazione cliccando sul pulsante "stampa certificato", che genererà un file in formato "pdf" pronto per la stampa del modulo da inviare in forma cartacea al Ministero dell'economia e delle finanze (secondo le modalità e i tempi indicati al comma 1 del presente decreto), dopo aver provveduto all'integrazione manuale soltanto della sottoscrizione del rappresentante legale e del responsabile del servizio finanziario, del luogo della sottoscrizione e del timbro dell'ente stesso.*

*Pertanto, si invitano gli enti locali tenuti alla trasmissione della certificazione (con esclusione, quindi, degli enti che, ai sensi della normativa vigente, si sono dichiarati commissariati e, pertanto, esclusi dal patto di stabilità interno 2007), prima di produrre la*

stessa, a voler controllare che i dati del patto di stabilità interno al 31 dicembre 2007 a suo tempo inseriti per il monitoraggio siano quelli corretti – **in caso contrario si invita a rettificarli entro il termine limite del 3 giugno 2008 avvalendosi dell'apposita funzione "Variazione modello" nella procedura del monitoraggio - in quanto tali dati saranno gli unici che verranno presi in considerazione ai fini del rispetto o meno del patto di stabilità per l'anno 2007.**

Naturalmente, la funzione di produzione della certificazione è disponibile esclusivamente per gli enti che hanno trasmesso via web le risultanze del monitoraggio del patto al 31 dicembre 2007. Pertanto, gli enti che non hanno trasmesso tali dati non potranno stampare il modulo della certificazione, se non dopo aver assolto all'obbligo dell'invio delle informazioni sul monitoraggio dell'anno 2007.

**Si soggiunge che non potranno essere inviati altri tipi di certificazione, se non quella prodotta dal sistema web."**

In data successiva (30 luglio 2008) il suindicato Ministero ha altresì provveduto a emanare un comunicato con il quale, nel sollecitare gli Enti inadempienti, e nel prescrivere l'inoltro di prospetti in formato cartaceo recanti eventuali modifiche, ha espressamente richiamato le conseguenze previste in caso di omissione dal dall'articolo 1, comma 379, lettera l), della legge n° 244 del 2007 (legge finanziaria 2008).

Nel caso di specie, dunque, le rettifiche sono state operate ben oltre i termini perentoriamente previsti e al di fuori della procedura ordinariamente prescritta e non potrebbero, in quanto tali, rilevare ex se ai fini della verifica del rispetto del patto di stabilità ai sensi del già menzionato decreto del Ragioniere generale dello Stato n° 00430903 del 7 aprile 2008.

In ogni caso va evidenziata la contraddittorietà tra le varie comunicazioni pervenute al riguardo a questa Sezione nel corso dell'istruttoria: in particolare va richiamata la tabella prodotta dall'Ente, a riscontro di specifica richiesta, in data 8 marzo 2010, nella quale risultava indicato un saldo finanziario in termini di cassa per l'anno 2007 pari ad € -280.571,86 notevolmente divergente dall'obiettivo fissato in € -10.000,00 (cfr. tabella inserita al punto n° 6 della nota n° 0004064 in data 8 marzo 2010), mentre anche il saldo finanziario conseguito in termini di competenza, a sua volta ripetutamente rettificato, e poi indicato nel prospetto rettificato inoltrato al Ministero dell'economia e delle finanze il 21 luglio 2010 in € -705.000,00 risulta tuttora diverso rispetto all'ammontare indicato nella suindicata tabella n° 6 (€ -453.888,57).

Al riguardo dovrà dunque essere posta in essere ogni misura volta ad assicurare non solo la più stretta osservanza dei vincoli imposti in materia di rispetto del patto di stabilità posti a presidio della salvaguardia degli obiettivi di finanza pubblica, ma anche la rigorosa ottemperanza alle norme tecniche e giuridiche relative alle scritturazioni e alla trasmissione informatica e/o cartacea di dati contabili agli organi di controllo, considerate le ripercussioni estremamente gravi e negative che possono derivare a carico dell'Ente in caso di incompletezza, di intempestività e di incoerenza contabile delle comunicazioni previste dalla legge.

## **RIACCERTAMENTO DEI RESIDUI ATTIVI E PASSIVI**

In ordine a tale operazione contabile, di estrema rilevanza al fine del rispetto di fondamentali principi di bilancio, deve rilevarsi che l'Ente ha trasmesso una determinazione a firma del Responsabile del Servizio finanziario (n° 10 del 9 giugno 2008) recante le mere risultanze finali del riaccertamento in questione, mentre la ripartizione dei residui stessi per anno di provenienza risulta (solo) dalla tabella di analisi dell'anzianità dei residui aggiornata come da nota n° 15036 di prot. in data 7 ottobre 2009.

Dall'esame di tutta la documentazione pervenuta al riguardo (vedansi da ultimo i chiarimenti forniti con la nota prot. n° 10786 del 19 luglio 2010) non risulta che siano state predisposte e prodotte -ai fini del riaccertamento dei residui attivi e passivi dell'Ente- le motivate comunicazioni dei responsabili dei settori, necessarie al fine di porre il Dirigente finanziario nelle condizioni di poter valutare approfonditamente la regolarità delle procedure seguite, anche in ordine all'attività svolta per realizzare i singoli crediti e pagare i singoli debiti antecedentemente alla formulazione della proposta di cancellazione dei residui dell'Ente.



Al riguardo va osservato che il 2° Principio contabile (gestione nel sistema del bilancio), approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali il 18 novembre 2008, prescrive, al n° 31, che *"i responsabili dei servizi devono dare adeguata motivazione descrivendo analiticamente le procedure seguite per la realizzazione dei crediti prima della loro eliminazione totale o parziale"*, fermo rimanendo *"l'obbligo di attivare ogni possibile azione finalizzata ad adottare le soluzioni organizzative necessarie per evitare il ripetersi delle suddette fattispecie"* (ivi, punto n° 33 – vedasi anche Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria, delib. n° 33/2010 del 2 marzo 2010).

In sede controdeduttiva è stata trasmessa copia di una deliberazione della Giunta comunale (n° 195 del 15 luglio 2010) avente ad oggetto : "Ufficio finanziario. Indirizzi per il riaccertamento dei residui attivi e passivi."

A detta deliberazione, che costituisce un'iniziativa utile a correggere le lacunose modalità già seguite nelle procedure di riaccertamento di che trattasi, deve comunque essere affiancato un efficace sistema di controllo che garantisca –nella forma e nel merito- il rispetto della normativa e dei principi contabili concernenti la materia, attesa la rilevanza delle operazioni di riaccertamento dei residui, che devono risultare congruamente motivate in relazione a ciascuna delle poste contabili oggetto di revisione.

### **TRANSAZIONI – PARCELLE LEGALI – DEBITI FUORI BILANCIO**

Nel corso dell'istruttoria è risultato che l'Ente ha pianificato la stipula di più atti di transazione a fronte di crediti vantati da più soggetti nei confronti del Comune per pregresse vicende giudiziarie, talune già esitate in sentenze esecutive.

Ciò premesso, va preliminarmente precisato che, in ordine alle problematiche relative alla contabilizzazione di pagamenti effettuati in sede di transazione, la Sezione ha già chiarito, anche recentemente, che *"gli accordi transattivi non possono rientrare nella tipologia dei debiti fuori bilancio in considerazione sia della mancata previsione dell'elenco di cui al detto art. 194 [del d. lgs. n° 267 del 2000] e sia perché essi presuppongono la decisione dell'Ente di pervenire ad un accordo con la controparte, per cui è possibile prevedere, da parte dell'Ente, il sorgere dell'obbligazione nonché la tempistica dell'adempimento"* (cfr. Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n° 116 del 22 luglio 2010).

A conforto di tali argomentazioni va richiamato quanto chiarito dal Principio contabile n° 2 (gestione nel sistema del bilancio) approvato il 18 novembre 2008 dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'interno, ove, al punto n° 104, può leggersi che *"Gli accordi transattivi non sono previsti tra le ipotesi tassative elencate all'articolo 194 del TUEL e non sono equiparabili alle sentenze esecutive di cui alla lettera a) del comma 1 del citato articolo."*

*La fattispecie degli accordi transattivi non può essere ricondotta al concetto di debito fuori bilancio sotteso alla disciplina in argomento. Gli accordi transattivi presuppongono la decisione dell'Ente di pervenire ad un accordo con la controparte per cui è possibile per l'Ente definire tanto il sorgere dell'obbligazione quanto i tempi dell'adempimento.*

*Tale decisione è assunta sulla base di una motivata analisi di convenienza per l'ente di addivenire alla conclusione dell'accordo."*

Se dunque l'adozione del "piano di gestione del contenzioso" di cui alla deliberazione di Giunta n° 206 del 19 ottobre 2009 (preceduta da stanziamento operato in sede di bilancio di previsione per l'anno 2009 – cfr. primo alinea della parte motiva della deliberazione cit.) può ritenersi espressione di una discrezionalità positivamente orientata verso lo smaltimento di incombenti pendenze debitorie, deve per altro verso essere rilevato come detta attività gestionale è stata preceduta (e resa pressoché inevitabile per prevenire ulteriori danni) da reiterate carenze e omissioni, specie in punto di osservanza dei tempi e dei modi prescritti per il pagamento di debiti derivanti da sentenze esecutive.

E' invero risultato che per più pendenze debitorie l'Ente, rimasto inerte a fronte della notificazione di sentenze di condanna o altri titoli esecutivi, non solo si è esposto al rischio di subire aggravii di spesa nelle more dell'eventuale prosecuzione del giudizio (cfr. art. 282 del c.p.c.), ma è stato in più casi destinatario di atti di precetto e di pignoramenti che hanno concretamente comportato la lievitazione del credito vantato da soggetti privati nei suoi confronti, trovandosi poi nella necessità di fronteggiare il continuo e progressivo aumento

della massa debitoria con la pianificazione e con l'adozione del "piano di gestione contenzioso" innanzi menzionato, ricorrendo a transazioni che, pur favorevoli all'attualità, risultano comunque più onerose rispetto al debito originario non tempestivamente onorato.

Tale inerzia non solo ha concretizzato ex se la violazione delle disposizioni che pongono l'obbligo per le pubbliche amministrazioni di completare le procedure per l'esecuzione dei provvedimenti giurisdizionali aventi efficacia esecutiva e che comportano il pagamento di somme di denaro entro il termine di 120 giorni dalla notificazione del titolo esecutivo (vedasi art. 14 del decreto-legge 31 dicembre 1996 n° 669, convertito nella legge 28 febbraio 1997 n° 30, quale modificato dapprima dall'art. 147 della legge 23 dicembre 2000 n° 388 e poi dal terzo comma dell'art. 44 del decreto-legge 30 settembre 2003 n° 269 quale a sua volta modificato dalla relativa legge di conversione 24 novembre 2003 n° 326), ma ha comportato altresì il maturare delle condizioni per l'attivazione di procedure esecutive allo spirare del predetto periodo di salvaguardia (art. 14 cit., ultimo periodo).

Questa Sezione ha già in passato posto in evidenza la rilevanza di una corretta e tempestiva gestione dei pagamenti a fronte della notificazione di titoli esecutivi, richiamando al riguardo il punto n° 103 del summenzionato Principio contabile n° 2 - che testualmente recita : *"...al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'Ente per il mancato pagamento nei termini decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'Ente"* (Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n° 22/2009 del 29 aprile 2009).

In questa sede non può che essere ribadito tale fondamentale principio gestionale, anche al fine di prevenire ulteriori elusioni della normativa che impone la tempestiva adozione di deliberazioni consiliari di riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti (anche) da sentenze esecutive, con il conseguente obbligo di trasmissione delle deliberazioni stesse agli organi di controllo e alla Procura regionale della Corte dei conti competente per territorio (art. 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002 n° 289).

Quanto alla liquidazione di parcelle relative a pregressi incarichi legali svolti nell'interesse dell'Ente, occorre che la ricognizione di cui alla deliberazione della Giunta comunale n° 206 in data 19 ottobre 2009, avente ad oggetto *"Predisposizione ed attuazione piano di gestione contenzioso. Affidamento risorse aggiuntive ed indirizzi al Responsabile"* venga condotta con particolare accuratezza, in quanto, sia laddove manchi il relativo atto di impegno (cfr. punto n° 9 della nota a firma del Responsabile del servizio finanziario e del Revisore dei conti prot. n° 10786 in data 19 luglio 2010), sia laddove la somma eventualmente impegnata si riveli palesemente incongrua, ne deriverebbe la constatazione della violazione delle prescrizioni di cui all'art. 191 del d. lgs. n° 267 del 2000 che disciplinano le modalità attraverso le quali le spese degli enti locali devono essere assunte, prevedendo dei procedimenti di natura tecnico-contabile per garantire l'equilibrio tra entrate e spese (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, delib. n° 22/2009 cit.; vedi anche Sezione regionale di controllo per la Puglia, delib. n° 56/2009 del 19 giugno 2009), con il conseguente obbligo di verificare se ricorrano eventualmente ipotesi di cui al comma 4 del predetto art. 191 (per il quale : *"Nel caso in cui vi è stata l'acquisizione di beni e servizi in violazione dell'obbligo indicato nei commi 1, 2 e 3, il rapporto obbligatorio intercorre, ai fini della controprestazione e per la parte non riconoscibile ai sensi dell'articolo 194, comma 1, lettera e), tra il privato fornitore e l'amministratore finanziario o dipendente che hanno consentito la fornitura..."*), ovvero se si possa legittimamente procedere all'eventuale riconoscimento consiliare di debito fuori bilancio.

Al riguardo si rendono pertanto indispensabili la massima attenzione e un rigoroso controllo contabile, anche con assolvimento, laddove ne ricorrano gli estremi, degli obblighi di denuncia ai sensi delle vigenti disposizioni.

A ciò va aggiunto che resta comunque una difformità tra l'ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati dall'Ente nel corso dell'anno 2007 quali indicati nella relazione dell'Organo di revisione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2007 (€ 120.302,88, peraltro esattamente corrispondenti all'ammontare indicato nella deliberazione del Consiglio comunale n° 50 del 28 settembre 2007), e quali indicati al punto n° 1.8 del questionario inviato a questa Sezione ex art. 1, commi 166 e ss.

della legge 23 dicembre 2005 n° 266 (€ 17.500,00, tutti peraltro descritti come relativi a fattispecie di cui all'art. 194, comma 1, lettera "a" del d. lgs. n° 267 del 2000 – sentenze esecutive).

### **PIGNORAMENTI PRESSO IL TESORIERE**

Il collegamento che si assume essere esistente tra detti pignoramenti e il "piano di rientro" di cui al predetto atto deliberativo n° 206 del 19 ottobre 2009 (cfr. punto n° 10 della menzionata nota prot. n° 10786 in data 19 luglio 2010) conduce a richiamare anche per queste fattispecie quanto già innanzi affermato con riferimento sia alla necessità di seguire con tempestività e rigore le procedure di spesa, sia all'obbligo di condurre con estrema diligenza tutte le necessarie verifiche relative ai titoli giustificativi dei crediti vantati.

A ciò va aggiunto che deve formare oggetto di particolare attenzione –anche al fine di assumere tempestive iniziative a tutela degli equilibri di bilancio dell'Ente- la circostanza che *"ciascuno dei pignoramenti indicati nell'elenco al 31/12/2007 è tuttora esistente"* (cfr. nota prot. n° 10786 in data 19 luglio 2010).

La situazione venutasi a determinare, che appare allo stato ancora incerta nella sua reale ed effettiva consistenza, rischia invero di compromettere gravemente gli equilibri di gestione e la possibilità di rispettare gli obiettivi programmatici dell'Ente.

### **PER QUESTI MOTIVI**

la Sezione Regionale di controllo per la Campania, ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005 n° 266, segnala al Presidente del Consiglio comunale di Monte di Procida (NAPOLI) quanto innanzi rappresentato, affinché lo stesso ne dia sollecita comunicazione al predetto Consiglio per l'adozione delle necessarie misure correttive, come previsto dalla summenzionata norma.

Dispone, altresì, che copia della presente pronuncia venga trasmessa al Sindaco e, per conoscenza, all'Organo di revisione economico-finanziaria di detto Comune.

Le determinazioni che saranno assunte dal Consiglio comunale dovranno essere tempestivamente comunicate a questa Sezione per quanto di ulteriore competenza.

Così deliberato in Napoli, nella camera di consiglio del 22 luglio 2010.

IL RELATORE  
f.to Cons. Silvano DI SALVO

IL PRESIDENTE F.F.  
f.to Cons. Raffaele DEL GROSSO

Depositata in Segreteria in data 14 OTTOBRE 2010

Per Il Dirigente del servizio di supporto

f.to dott. Mauro Grimaldi