



COMUNE DI MARIGLIANO	
PROTOCOLLO GENERALE	
IL	23 NOV. 2012 Mod. 2
Numero	28198

Corte dei Conti

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Del/Pronuncia n. *28198*/2012

composta dai seguenti magistrati:

Pres. di Sezione Vittorio Lomazzi	Presidente
Cons. Silvano Di Salvo	
Cons. Tommaso Viciglione	
Ref. Rossella Bocci	Relatore
Ref. Rossana De Corato	
Ref. Carla Serbassi	

ha adottato la seguente deliberazione nell'adunanza del 20 novembre 2012 .

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;
VISTA la delibera n. 2/AUT/2011/INPR del 29 aprile 2011 con cui la sezione autonomie della Corte dei conti ha approvato le linee guida e gli annessi questionari cui gli organi di revisione degli enti locali devono attenersi nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2010 e bilancio di previsione 2011;
VISTO l'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005 n° 266;
VISTO l'art.6, comma 2 del d.lgs. 6 settembre 2011, n.149;
ESAMINATA la Relazione-Questionario dell'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Marano di Marigliano (Na) concernente i dati del rendiconto 2010, pervenuta in data 30

novembre 2011 (prot. Di questa Sezione 5814) dalla quale emergevano alcuni profili critici, irregolarità o anomalie finanziario-contabili;

VISTA la richiesta formulata con la nota n° 2980 del 16.07.2012 dal magistrato incaricato dell'istruttoria;

VISTI gli atti e la documentazione inviati a riscontro dal Responsabile del Servizio economico finanziario e del Collegio dei Revisori dei conti del Comune di Marigliano di Napoli (Na) con nota prot. 3355 del 18.09.2012;

VISTA la richiesta di attivazione della procedura ex art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ed, eventualmente, ex art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149/2011-corredata da appunto illustrativo trasmesso all'Ente- formulata dal predetto magistrato;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione regionale di controllo n° 33/2012 del 05.11.2012, con la quale la Sezione è stata convocata per l'adunanza del 20.11.2012 ai fini di una eventuale pronuncia ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005 n. 266 ed, eventualmente, dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. 6 settembre 2011, n.149;

VISTA la nota prot. 27131 del 12.11.2012 a firma del Sindaco, del Responsabile del Servizio finanziario del Comune di Marigliano di Napoli e del Collegio dei revisori (Na);

UDITI, nell'adunanza del 20.11.2012, il magistrato relatore, e, per l'Ente, il Sindaco Dott. Antonio Sodano, comparso unitamente al responsabile del Servizio economico finanziario Dott. Pierpaolo Mancaniello e al Presidente del Collegio dei Revisori dei conti Dott. Alfonso Lo Sapio;

PREMESSO

Il Comune di Marigliano (NA) ha inviato a questa Sezione la relazione sul Rendiconto 2010, come previsto dall'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n° 266, in data 30 novembre 2011 (prot. di questa Sezione n.5814).

Ad un primo esame del questionario sono emerse necessità istruttorie che hanno determinato l'invio all'Ente della nota n°2980 di prot. in data 16 luglio 2012, con la quale sono stati richiesti chiarimenti e documentazione in ordine ai seguenti aspetti della gestione:

1. residui passivi finanziati da indebitamento già perfezionato eliminati senza che sia stato verificato che l'importo sia confluito nell'avanzo vincolato per investimenti;
2. residui passivi del titolo II finanziati dall'indebitamento non movimentati da oltre due esercizi per i quali non c'è stato l'affidamento dei lavori;
3. mancata predisposizione del rapporto relativo all'analisi e revisione delle procedure di spesa previsto dall'art. 9 D.L. 78/2009 convertito in L. 102/2009 in materia di tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, si prega di chiarirne le motivazioni;
4. mancata dotazione di inventario aggiornato;
5. applicazione alla spesa corrente 2010 di un avanzo di amministrazione pari ad € 340.009,80 pur in presenza di entrate del Titolo I, II e III nettamente superiore alle spese del Titolo I e rimborso prestiti nonché di un avanzo non vincolato dell'esercizio 2009 - pari ad € 327.369,22 - inferiore all'importo applicato;
6. entrate correnti aventi carattere non ripetitivo pari ad € 1.519.716,52 a fronte di spese aventi carattere non ripetitivo pari ad € 678.965,76 con la necessità, di dettagliare la tipologia di spese finanziate con la restante parte delle entrate di natura straordinarie;
7. presenza di un avanzo utilizzato nel corso del 2010 costituito da residui attivi dei titoli I e III risalenti ad annualità antecedenti il 2006 e/o da crediti di dubbia esigibilità conservati nel conto del bilancio;
8. in materia di "Sanzioni amministrative pecuniarie per violazione codice della strada" si evince che la quota vincolata alle finalità previste dalla normativa in materia risulta essere inferiore al 50% (artt. 208, comma 4, d. lgs n. 285/92 e ss. mm. ii.);
9. presenza di un ammontare dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione dell'addizionale Irpef, superiori al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i valori dell'addizionale Irpef, nonché un volume di residui attivi di cui al titolo I e III superiori al 65%

(provenienti dalla gestione dei residui attivi) degli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titolo I e III per cui non risulterebbero rispettati i parametri 2) e 3), da doversi prendere in considerazione ai fini dell'accertamento della condizione di deficitarietà (ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009). A tal fine, dai dati inviati al Ministero dell'Interno - Finanza locale, si rileva che l'Ente non rispetta più della metà dei parametri deficitari trovandosi, quindi, in condizione di deficitarietà strutturale secondo quanto previsto dall'articolo 242 del TUEL. Pregasi, pertanto, trasmettere copia della certificazione concernente tutti i parametri di deficitarietà (ed attestante l'intervenuto o non intervenuto rispetto dei medesimi), allegata al rendiconto ed inviata al Ministero dell'Interno, con l'indicazione analitica degli importi considerati ai fini del calcolo e una documentata relazione da cui rilevare il rispetto delle disposizioni previste dall'art. 243 del T.U.E.L. in materia di controlli per gli enti locali strutturalmente deficitari;

10. sussistenza di una rilevante incidenza del volume dei "residui attivi" Titolo I e III, relativi agli esercizi precedenti il 2006 (€ 538.047,61), rispetto all'avanzo di amministrazione non vincolato (€529.492,04). Considerato che tali partite creditizie risalgono, appunto, a data anteriore al 2006, appare necessario un approfondito esame dei presupposti di effettiva ed attuale esigibilità delle stesse;
11. bassa capacità di riscossione delle entrate proprie dell'Ente. In particolare, i residui attivi del Titolo I delle Entrate della gestione di competenza (€ 5.222.759,78) risultano circa il 68% degli accertamenti del Titolo I delle Entrate (€7.657.652,19), così come i residui attivi del Titolo III delle Entrate della gestione di competenza (€ 487.298,321) risultano circa il 26% degli accertamenti del Titolo III delle Entrate (€1.896.167,13);
12. presenza di un Volume di residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente per cui non risulterebbero rispettato il parametro 4), da doversi prendere in considerazione ai fini dell'accertamento della condizione di deficitarietà (ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009);
13. "Debiti fuori bilancio, concernenti acquisizione di beni e di servizi senza impegno di spesa" - ai sensi dell'art. 194, 1° comma, lett. e) del TUEL 267/2000 - pari ad euro 742.088,37, nonché un importo di debiti fuori bilancio superiore all'1% dell'entrate correnti;

A riscontro della suindicata nota istruttoria è pervenuta a questa Sezione, in data 18 settembre 2012, la nota dell'ente prot. n°21921 datata 14 settembre 2012, a firma del Dirigente Area economico-finanziaria e del Collegio dei Revisori dei conti, contenente chiarimenti e corredata da relativa documentazione. In particolare, in tale nota vengono espone, anche mediante l'ausilio delle menzionate produzioni documentali, precisazioni a riscontro delle osservazioni formulate tali da favorire il superamento di alcune di esse; tuttavia, permangono perplessità su diversi aspetti gestionali, che inducono il sottoscritto magistrato incaricato a richiedere l'esame collegiale della Sezione al fine di poter verificare nella pienezza del contraddittorio con l'Ente la sussistenza e l'eventuale persistenza di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria tali da comportare l'adozione di specifica pronuncia ai sensi dell'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005 n°266 ed, eventualmente, del recente art. 6, co.2 del d.lgs. 6 settembre 2011, n. 149, al fine dell'individuazione e della predisposizione, da parte dell'Ente stesso, delle necessarie misure correttive da adottare ai sensi di tali disposizioni normative.

In particolare, al riguardo, il predetto magistrato ha osservato quanto segue con specifica relazione:

"- mancato aggiornamento dell'inventario;

- applicazione alla spesa corrente 2010 dell'avanzo di amministrazione pur in presenza di entrate del Titolo I, II e III nettamente superiore alle spese del Titolo I e rimborso prestiti: si rappresenta la necessità di esplicitare con maggiore evidenza le motivazioni che hanno determinato tale operazione;

- ingente massa di residui attivi e passivi e bassa capacità di riscossione (in particolare problema del riaccertamento per i residui attivi risalenti ad annualità remote e riaccertamento passivi ex art. 228, comma 3 del d.lgs. n. 267/2000), nonostante l'avanzo di amministrazione vincolato;

- debiti fuori bilancio ex art. 194 lettera a) ed e): si nutrono perplessità, in particolare, in relazione alla prassi acquisita dell'ente per cui le sentenze passate in giudicato non sono segnalate dai responsabili di settore all'Ufficio ragioneria con conseguente mancata rilevazione degli stessi nel sistema di bilancio, nonché mancata programmazione del relativo finanziamento; sulla procedura adottata dall'ente sulle parcelle per incarichi legali, per le quali l'Amministrazione ha provveduto al riconoscimento del debito fuori bilancio per somme pari ad € 112.662,57; sull'assimilazione alla fattispecie lettera e) dell'art. 194, comma 1, della spesa per fornitura di energia elettrica anno 2009, pari ad € 103.892,09 la cui spesa andrebbe assimilata alla categoria dei c.d. "impegni automatici" (vds lettera c), comma 2, dell'art. 163 del TUEL) il cui impegno contabile non richiede altri atti se non quello dell'approvazione del bilancio; sulle ritenute alla fonte non versate per gli anni 1999 e 2003, per € 2.600,00. In tal caso trattasi di spese da servizi per conto di terzi per le quali l'impegno di spesa dovrebbe essere effettuato contestualmente all'accertamento.

- scarsa attenzione dell'Amministrazione nei confronti delle proprie società partecipate, con particolare riferimento alle risultanze di bilancio, al fine di evitare ripercussioni negative sugli equilibri finanziari del Comune;

- mancata attuazione di quanto disposto in materia di riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi ex art. 5 commi 5 e 11 del decreto legge n. 78/2010"

Convocata la pubblica adunanza con ordinanza presidenziale n. 33/2012 del 30.10.2012, sono pervenute documentate note controdeduttive (datate 12.11.2012 e sottoscritte dal Sindaco, dal Responsabile del Servizio finanziario e dal Collegio dei revisori), contenenti ulteriori precisazioni e chiarimenti in ordine alle osservazioni formulate dal magistrato istruttore.

In sede di pubblica adunanza, il magistrato relatore ha contestato le sopradette criticità ed ha, altresì, rilevato la mancata osservanza da parte dell'Ente dei provvedimenti in materia di tempestività dei pagamenti ex art. 9 del d.l.78/2010. Alla adunanza pubblica sono intervenuti il il Sindaco Dott. Antonio Sodano, comparso unitamente al responsabile del Servizio economico finanziario Dott. Pierpaolo Mancaniello e al Presidente del Collegio dei Revisori dei conti Dott. Alfonso Lo Sapio.

Il Presidente del Collegio dei Revisori, dott. Lo Sapio ha fatto presente che le irregolarità riscontrate dal magistrato istruttore sono emerse dalla Relazione dei revisori dei conti dell'ente, circostanza su cui il magistrato relatore ha concordato ed ha depositato un plico contenente sentenze, parcelle legali e note varie relative alla vicenda del riconoscimento dei debiti fuori bilancio di cui infra. Il Responsabile del Servizio economico finanziario dott. Mancaniello, ripercorrendo gli eventi gestionali dell'ente, soprattutto in merito alle cause che hanno dato luogo all'ingente entità dei residui attivi e passivi e ai debiti fuori bilancio, ha altresì rappresentato, avvalorato da intervento del Sindaco dott. Sodano, le difficoltà dell'ente nell'interpretazione della portata del concetto di "incarichi", stante la sua genericità, così come formulata dall'art. 5, comma 5 del d.l. n. 78/2010.

CONSIDERATO

All'esito dell'istruttoria e della pubblica adunanza- rimaste chiarite talune delle esigenze conoscitive emerse in sede di disamina della relazione-questionario relativa al rendiconto 2010, inviata ex art. 1, comma 166 della legge 23.12.2005 n. 266, la Sezione formula le seguenti considerazioni con riferimento ai residui profili di criticità rimasti confermati anche successivamente alla disamina nel contraddittorio con l'ente.

PARAMETRI DI DEFICITARIETA'

Dalla certificazione dei parametri obiettivi ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario per il triennio 2010-2012 e dai dati inviati al Ministero dell'Interno - Finanza locale, è stato rilevato che l'Ente nel 2010 non rispetta più della metà dei parametri deficitari trovandosi, quindi, in condizione di deficitarietà strutturale secondo quanto previsto dall'articolo 242 del TUEL. L'ente risulta aver violato i seguenti parametri: 2) Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione dell'addizionale Irpef, superiori al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate

dei medesimi titoli I e III esclusi i valori dell'addizionale Irpef; 3) Ammontare dei residui attivi di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 per cento (provenienti dalla gestione dei residui attivi) rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III; 4) volume dei residui passivi complessivi provenienti dal Titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente; 5) esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0.5% delle spese correnti; 6) consistenza dei debiti fuori bilancio formatasi nel corso dell'esercizio superiore al 1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti. Si da atto che per il 2012 i parametri di deficitarietà violati si sono ridotti ai n. 4), 5) e 8).

TEMPESTIVITÀ DEI PAGAMENTI DELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

L'art. 9 del d.l. 1° luglio 2009, n. 78, conv. dalla legge 3 agosto 2009, n. 102 ha previsto che al fine di garantire la tempestività dei pagamenti, in attuazione della direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, le Amministrazioni incluse nell'elenco adottato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5, dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, fra le quali sono comprese i Comuni, sono tenute ad adottare entro il 31 dicembre 2009 "le opportune misure organizzative" per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti e che "le misure adottate sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione" (co. 1). Il legislatore ha previsto, altresì, che "allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, l'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio" deve essere effettuata da tutte le pubbliche amministrazioni e "i risultati delle analisi sono illustrati in appositi rapporti redatti in conformità con quanto stabilito ai sensi del comma 1-quater del citato articolo 9 del decreto-legge n. 185 del 2008". Stante il chiarimento istruttorio reso in adunanza circa l'adozione di misure organizzative, a conferma di quanto già chiarito con le controdeduzioni (delibera di G.M. n.35 del 16.04.2012) da parte dell'Ente, si rappresenta che i chiarimenti forniti dall'Amministrazione, hanno consentito di verificare il rispetto, da parte dell'Amministrazione, della normativa in materia e pertanto di superare l'irregolarità sollevata.

INVENTARIO

Il mancato aggiornamento dell'inventario da parte dell'ente costituisce una grave irregolarità contabile-finanziaria. Con riferimento al mancato aggiornamento dell'inventario, si osserva che tale irregolarità risulta essere stata segnalata anche dallo stesso Collegio dei Revisori nella Relazione sullo schema di rendiconto per l'esercizio 2010. La suddetta Relazione sottolinea come l'operazione di inventariazione viene effettuata in modo "approssimativo e non coordinato con i vari settori", modalità che ha determinato la presenza di beni mobili detenuti dall'Ente ma non inventariati. In riferimento al patrimonio immobiliare va evidenziato che, allo stato, risultano tuttavia "adeguati gli interventi attuati volti ad un'esaustiva ricognizione dello stesso attuata anche attraverso l'affidamento a professionisti per l'inserimento degli stessi all'Agenzia del Territorio con attribuzione della rendita". Si prende quindi atto delle iniziative intraprese e, altresì, della volontà rappresentata dall'Ente per pervenire ad una corretta redazione del conto del patrimonio- anno 2012. A tal fine, si richiama l'art.230 TUEL in forza del quale il comma 1 sancisce: "...il conto del patrimonio 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..." ed il comma 7 dispone "...gli enti locali provvedono annualmente all'aggiornamento degli inventari...". Si tratta di disposizioni, tra l'altro, ribadite nei "Principi contabili per gli Enti locali" dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali al principio contabile n.3.106 che così dispone: "...il conto del patrimonio deve dare una rappresentazione veritiera e corretta della situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente, in conformità ai corretti principi contabili...". Il conto del patrimonio, integrandosi con il conto del bilancio e il conto economico, completa l'informazione sulla situazione finanziaria, economica e patrimoniale dell'ente locale (art. 227 TUEL), consentendo di rilevare i risultati della gestione patrimoniale alla fine di ogni esercizio, evidenziando le variazioni intervenute rispetto alla consistenza iniziale circa il complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, relativi alla dotazione patrimoniale. 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, attraverso la cui rappresentazione contabile ed il relativo risultato finale differenziale è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale. Tali significativi risultati gestionali sono, evidentemente, compromessi dal mancato aggiornamento dell'Inventario, impedendo ai responsabili dei servizi e agli organi politici del Comune di Marigliano di Napoli di adottare consapevolmente le conseguenti azioni amministrative e politiche.

AVANZO DI AMMINISTRAZIONE IN PRESENZA DI COPERTURA DELLE SPESE

In relazione all'applicazione alla spesa corrente 2010 dell'avanzo di amministrazione pur in presenza di entrate del Titolo I, II e III nettamente superiore alle spese del Titolo I e rimborso prestiti si rappresenta che i chiarimenti forniti dall'Amministrazione, in sede di controdeduzioni, hanno consentito di verificare il rispetto, da parte dell'Amministrazione, della normativa in materia e pertanto di superare l'irregolarità sollevata.

RESIDUI ATTIVI

Nel 2010 a fronte di un avanzo di amministrazione di euro 4.109.100,38, l'ente ha registrato un saldo positivo della gestione di competenza di euro 557.074,63, ma un saldo della gestione dei residui di euro 1.026.640,87, un avanzo precedenti esercizi applicato pari a 344.587,00 e un avanzo esercizi precedenti non applicato pari a 2.180.797,88. Concorrendo in così ingenti proporzioni i residui riportati nel bilancio a formare il risultato di amministrazione che l'ente può applicare e utilizzare negli esercizi successivi, è responsabilità primaria dell'ente mantenere in bilancio solo quei residui che ritiene con ragionevole certezza di incassare, rischiando altrimenti di distorcere l'attendibilità delle scritture contabili dell'Ente. In particolare in riferimento alla contestazione effettuata dal magistrato incaricato dell'istruttoria dell'ingente massa di residui attivi inerenti ad annualità remote e alla bassa capacità di riscossione degli stessi, l'Amministrazione comunale ha relazionato nelle deduzioni che, in sede di approvazione del rendiconto 2010, su un avanzo di amministrazione pari ad € 4.109.100,38 risulta vincolata per crediti di dubbia esigibilità la somma di € 3.554.608,34. Va altresì evidenziato che l'ente ha provveduto a stralciare dal conto del bilancio crediti di dubbia esigibilità per euro 389.535,64, iscrivendoli nel conto del patrimonio alla voce A/III/4 unitamente ai crediti dichiarati inesigibili nei precedenti esercizi e per i quali non è ancora compiuto il termine di prescrizione. Pur prendendo atto positivamente del comportamento prudenziale adottato dall'Ente nel vincolare così ingente parte dell'avanzo, il Collegio richiama, comunque, l'attenzione dell'ente sulla necessità di continuare a condurre -con rigore e mediante valutazioni riferite a ciascuna delle poste creditorie- una sistematica attività di verifica, eventualmente anche mediante revisione straordinaria, che consenta di conservare motivatamente tra i residui attivi esclusivamente quei crediti la cui persistenza sia stata positivamente accertata in base all'effettiva possibilità di riscuotere i crediti stessi attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei requisiti essenziali previsti dall'ordinamento, unitamente all'adozione di tutte le opportune iniziative volte al recupero dei crediti già maturati, soprattutto in relazione a quelli anteriori al 2006 neanche iscritti a ruolo, che sono pertanto di dubbia esigibilità.

Al riguardo va osservato che il Principio contabile dell'Osservatorio n.2.31, prescrive 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". Non pare, peraltro, a questa Sezione che tale procedura sia stata eseguita correttamente dall'Ente. Dalla Relazione dell'Organo di revisione allo schema di Rendiconto 2010 risulta, infatti, scarsa collaborazione dei responsabili dei servizi dell'ente alle richieste di chiarimenti avanzate dall'Organo di revisione sulle azioni poste in essere dall'Ente per il "concreto recupero" dei crediti e risulta, altresì, evidente l'inadeguatezza ed approssimazione delle suddette attività di riaccertamento. La manovra operata prudentemente dall'Ente mediante la costruzione di un vincolo sull'avanzo di amministrazione, pur apprezzabile, non appare idonea, pertanto, a scongiurare l'attendibilità e la veridicità dell'avanzo di amministrazione stesso in quanto, include una parte di crediti di dubbia e difficile esazione che risultano connotati da un tasso di sofferenza tale da farli ritenere fonti di finanziamento del tutto aleatorie, che sarebbe preferibile espungere dal conto del bilancio per non incrementare fittiziamente l'avanzo di amministrazione (CdC, Controllo per la regione Campania, n.489/2011). Si raccomanda la massima attenzione al Principio contabile n. 3.45 "L'operazione di

riaccertamento dei residui attivi da iscrivere nel conto del bilancio è tesa alla verifica del permanere dei requisiti essenziali dell'accertamento delle entrate così come indicati nel principio contabile n. 2 e precisamente la ragione del credito, il titolo giuridico, il soggetto debitore, la somma e la scadenza. Durante tale verifica, da effettuarsi obbligatoriamente per ciascun singolo accertamento della gestione di competenza e per ciascun residuo attivo proveniente dagli anni precedenti, l'ente deve mantenere un comportamento prudente, evitando di conservare tra i residui attivi del conto del bilancio i crediti dichiarati assolutamente inesigibili, quelli controversi e quelli riconosciuti di dubbia o difficile esazione o premunirsi di costituire un fondo svalutazione crediti idoneo a bilanciare gli effetti negativi sul risultato di amministrazione che tali eliminazioni altrimenti produrrebbero". Si ponga, altresì, attenzione al principio contabile n. 2.12 in tema di accertamento delle entrate che recita: "I crediti di dubbia o di difficile esazione sono calcolati nel rendiconto solo per la parte su cui, a giudizio dei responsabili dei servizi cui è attribuito il procedimento di gestione delle singole risorse e/o categorie di entrata, si può far assegnamento secondo la probabilità della loro riscossione. I crediti riconosciuti dai medesimi responsabili dei servizi assolutamente inesigibili non sono compresi nel rendiconto, sempre che della circostanza sia stata fornita adeguata documentazione...". Considerata la finalità dell'attività di riaccertamento dei residui, il controllo da esercitare al riguardo da parte del Comune di Marigliano di Napoli, deve essere dunque sostanziale e non solo formale, poiché l'ente deve accertare l'effettiva possibilità di riscuotere i crediti attraverso un prudente apprezzamento dell'esistenza dei suesposti requisiti essenziali previsti dall'ordinamento. Il mantenimento dei residui attivi di dubbia esigibilità o chiaramente inesigibili nel bilancio incide, infatti, sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (artt. 187 e 228, comma 4, del d. lgs. n° 267 del 2000), causa di approvazione di bilanci e rendiconti solo nominalmente in pareggio.

La relazione dell'Organo di revisione allo schema di Rendiconto 2010 rileva, inoltre, la presenza di oneri finanziari a carico del Comune per mutui non utilizzati correttamente per la realizzazione di opere pubbliche, non attuate o non avviate nell'anno e per "posizioni di decenni precedenti". Il Collegio invita l'ente a regolarizzare tale grave criticità, idonea a generare possibili danni erariali in relazione agli oneri e interessi passivi maturati nel frattempo "senza giusta causa", raccomandando che tali fondi, ad oggi inutilizzati, confluiscono negli avanzi di gestione.

DEBITI FUORI BILANCIO

L'ammontare dei debiti fuori bilancio ex 194 del TJEL 267/2000 è pari ad euro 742.088,37 ed è superiore all'1% dell'entrate correnti: in particolare euro 505.712,46 sono da imputare alla lettera a) sentenze esecutive e euro 236.802,52, alla lettera e) concernenti acquisizione di beni e di servizi senza impegno di spesa. La copertura finanziaria dei suddetti debiti fuori bilancio è stata garantita con disponibilità di bilancio di parte corrente e con avanzo di amministrazione. Tale criticità, che evidenzia una difficoltà dell'Ente nel tenere una programmazione finanziaria e di bilancio nel rispetto dei principi di veridicità e attendibilità delle previsioni, nel caso di specie, è particolarmente grave e costituisce il sintomo di una notevole difficoltà di organizzazione degli uffici e servizi nel rispettare le regole giuscontabili che regolano il procedimento della spesa. Ciò risulta avvalorato da quanto denunciato dal Collegio dei revisori, nella menzionata relazione, con cui si segnala: 1) la distorta prassi dei responsabili di settore di non segnalare le sentenze passate in giudicato all'Ufficio ragioneria, con conseguente mancata rilevazione degli stessi debiti fuori bilancio nel sistema di bilancio e relativa mancata programmazione ai fini del relativo finanziamento; 2) la circostanza, in merito ai debiti fuori bilancio ex art. 194 lettera e), che sono stati "abbandonati" e non sono stati oggetto di discussione in Consiglio Comunale, che quindi non ha avuto su di essi una corretta cognizione del debito e degli eventi che li hanno cagionati. Il Collegio segnala all'ente che tali comportamenti omissivi ed elusivi, adottati in dispregio delle regole giuscontabilistiche, devono essere necessariamente corretti perché pregiudicano la corretta programmazione delle risorse per far fronte al pagamento dei debiti dell'ente, impedendo al contempo la verifica da parte degli organi di controllo interno e della Procura della Corte dei conti (art. 23, comma 4/5 della legge 289/2002). Si richiamano pertanto sia i responsabili dei servizi che il Consiglio comunale al rispetto delle regole contabili vigenti in materia e in particolar modo al rispetto del Principio contabile n. 2.103 che così recita: "nel caso di sentenza esecutiva al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente per il mancato pagamento nei termini previsti 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". Si rende, altresì, necessario che gli organi competenti adottino tutte le opportune misure al fine di realizzare un'attenta attività di programmazione con particolare riferimento anche ai debiti fuori bilancio relativi alla lettera e) dell'art. 194 "acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa"; in particolare si rende necessario che, al momento del riconoscimento di tali debiti, il Consiglio prenda rigorosamente atto dell'esistenza dei presupposti - anche in materia prescrizione - necessari per il riconoscimento stesso, verificando attentamente non solo che l'obbligazione si riferisca a funzioni e servizi di propria competenza, ma anche che ne sia conseguita un'effettiva utilità in termini di arricchimento per l'ente. Il Collegio sottolinea, inoltre, che l'art. 194 del Tuel costituisce un'eccezione al principio dell'art. 191 Tuel che sancisce la irregolarità di spese assunte senza formale impegno, eccezione da applicarsi solo ad alcune tipologie di debiti fuori bilancio per cui sussistono i requisiti di legittimità normativamente previsti, ferme restando eventuali responsabilità amministrativo-contabili eventualmente emergenti in seguito agli accertamenti svolti istituzionalmente dalla competente Procura regionale di questa Corte (cfr. art. 23, comma 5, della legge 27 dicembre 2002 n° 289 e norme collegate). Sono pertanto non imputabili all'ente, per la parte di debito non riconoscibile, le obbligazioni assunte in violazione delle norme giuscontabili ex art. 191 Tuel. In merito alle parcelle per incarichi legali, per le quali l'Amministrazione ha provveduto al riconoscimento del debito fuori bilancio per somme pari ad € 112.662,57, concordando sulla necessità di riconoscere l'ipotesi in esame come debito fuori bilancio, anziché come passività pregressa (CdC, Controllo Puglia del. n. 32/0 e 56/09; Veneto, 7/08; Sardegna 2/07), si richiama la massima attenzione dei responsabili dei servizi dell'ente ad un calcolo oculato e ragionevole della somma esatta relativa alla parcella del professionista in attuazione del principio del "prudente apprezzamento" in modo di provvedere, per tali fattispecie, ad una ragionevole stima del compenso finale cui far corrispondere un congruo impegno contabile di spesa. E' evidente che un impegno, ex ante incongruo o irrisorio rispetto alla prevedibile parcella finale è contrario al principio del "prudente apprezzamento" e non giustifica l'adozione della procedura del debito fuori bilancio. Per quanto attiene, invece, l'assimilazione alla fattispecie lettera e) dell'art. 194, comma 1, della spesa per fornitura di energia elettrica anno 2009, pari ad € 103.892,09 si nutrono perplessità circa l'assenza nell'esercizio di riferimento del relativo impegno di spesa, condizione questa imprescindibile ai fini del ricorso all'istituto del debito fuori bilancio. La spesa per fornitura di energia elettrica andrebbe, infatti, assimilata alla categoria dei c.d. "impegni automatici" (vds lettera c), comma 2, dell'art. 183 del TUEL) il cui impegno contabile non richiede altri atti se non quello dell'approvazione del bilancio. Il legislatore ha stabilito che è costituito impegno sui relativi stanziamenti per alcune spese fisse ricorrenti per le quali si rintracciano tutti gli elementi richiesti dalla norma per ritenerle formalmente impegnate. Riflessioni simili vengono formulate, anche, sulle ritenute alla fonte non versate per gli anni 1999 e 2003, per € 2.600,00. In tal caso trattasi di spese da servizi per conto di terzi per le quali l'impegno di spesa dovrebbe essere effettuato contestualmente all'accertamento.

SOCIETA' PARTECIPATE

Dalla Relazione-Questionario risulta al punto 2.1 la partecipazione in Ente Ambito Sarnese Vesuviano ma nulla è dato sapere sul relativo valore della produzione, sul personale dipendente, sui rapporti di debito e credito con l'ente locale. In tema di società partecipate (Agenzia locale di sviluppo area nolana s.c.p.a., ASMEZ e Ente ambito sarnese vesuviano) dalla Relazione dei Revisori si rileva la scarsa attenzione che l'Amministrazione ha nei confronti delle proprie società partecipate, nonostante l'ente con le controdeduzioni ha specificato che "non emergono fattispecie che possano comportare ripercussioni negative agli equilibri finanziari dell'ente".

A fronte dei dubbi rappresentati dall'ente, in adunanza, si raccomanda al Comune di Marigliano di Napoli di operare un continuo e costante monitoraggio sulla gestione di dette S.p.A., con particolare riferimento alle risultanze di bilancio, al fine di evitare ripercussioni negative sugli equilibri finanziari del Comune, tenuto conto del panorama legislativo in itinere volto a limitare l'utilizzo di società partecipate per la gestione dei servizi pubblici da parte delle pubbliche amministrazioni e a imporre all'ente controllante, anche attraverso uno specifico sistema informativo, la rilevazione "dei rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di

finanziamento pubblici", trattandosi di controlli sopettanti alle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili (art. 147 quater, art. 148 bis del d.l. 174/2012).

VIOLAZIONE ART. 5 COMMI 5 E 11 DEL DL. 78/2010

Come emerge dalla Relazione al rendiconto del 2010 dell'Organo di revisione, risulta essere stato violato da parte dell'Ente, in materia di riduzione del costo degli apparati politici ed amministrativi, la disposizione ex art. 5, commi 5 e 11 del decreto legge n. 78/2010 che così prescrivono: "5. Ferme le incompatibilità previste dalla normativa vigente, nei confronti dei titolari di cariche elettive, lo svolgimento di qualsiasi incarico conferito dalle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2009 n. 196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo, può dar luogo esclusivamente al rimborso delle spese sostenute; eventuali gettoni di presenza non possono superare l'importo di 30 euro a seduta"; "11. Chi è eletto o nominato in organi appartenenti a diversi livelli di governo non può comunque ricevere più di un emolumento, comunque denominato, a sua scelta". Tali disposizioni, la cui violazione rischia di configurare un'ipotesi di danno erariale, hanno introdotto il principio di gratuità nei confronti dei "titolari di cariche elettive", per lo svolgimento di "qualsiasi incarico conferito alle pubbliche amministrazioni di cui al comma 3 dell'articolo 1 della legge 31.12.2009 n.196, inclusa la partecipazione ad organi collegiali di qualsiasi tipo". Si tratta di principio di coordinamento della finanza pubblica (Corte cost. n. 151/2012), per cui i soggetti che svolgono detti incarichi hanno diritto esclusivamente al rimborso delle spese sostenute. E' assolutamente necessario che l'ente si adegui a tale chiara disposizione di legge, evitando per il futuro di incorrere in tale grave violazione di legge.

PER QUESTI MOTIVI

la Sezione Regionale di controllo per la Campania, in esito all'istruttoria eseguita in base al questionario, nei termini e con le considerazioni esplicitate nella parte motivata di diritto ed ai sensi dell'art. 1, co. 168, L. 23/12/2005, n. 266, ed, eventualmente, dell'art. 6, comma 2 del d.lgs. 6 settembre 2011, n.149 segnala al Consiglio Comunale del Comune di Marigliano di Napoli (Na) le gravi irregolarità rilevate, i comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, le violazioni di legge contestate;

invita l'amministrazione comunale di Marigliano di Napoli (NA) ad attivarsi in merito agli aspetti critici rilevati, per correggere le situazioni che indirizzano l'ente verso condizioni di difficoltà strutturale e ad adottare le idonee misure correttive da adottare negli esercizi finanziari successivi utili a prevenire qualsiasi compromissione degli equilibri di bilancio;

dispone altresì che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco e al Presidente del Consiglio Comunale del Comune di Marigliano di Napoli (NA) perché ne dia comunicazione al Consiglio comunale per le valutazioni di competenza, all'Organo di revisione dell'ente.

Così deliberato in Napoli nella Camera di Consiglio del 20.11.2012

IL RELATORE

IL PRESIDENTE

(Ref. Rossella BOCCI)



(Pres. Sez. Vittorio LOMAZZI)

Vittorio Lomazzi

Depositato in Segreteria in data

20 NOV. 2012

Il Direttore del Servizio di supporto

(dott. Mauro Grimaldi)

Mauro Grimaldi