



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

composta dai Magistrati:

Massimo Gagliardi	Presidente
Emanuele Scatola	Primo Referendario
Ilaria Cirillo	Primo Referendario (relatore)
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Stefania Calcari	Primo Referendario
Rosita Liuzzo	Primo Referendario
Tommaso Martino	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario
Alessandro De Sanctis	Referendario

Nella camera di consiglio del 22 gennaio 2024

**ha adottato la presente
pronuncia di accertamento**

VISTI gli articoli 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

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

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

VISTA la Legge cost. n. 1/2012, art. 5 lett. a) e l'art. 20 della legge n. 243/2012

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

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 18 agosto 2000, n. 267 e ss.mm.ii. recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) ed in particolare gli artt. 243 bis e 243 quater;

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

VISTE le disposizioni procedurali relative al riaccertamento straordinario dei residui conseguenti all'avvio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D.Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014 e ss.mm.ii;

VISTO l'art. 11 comma 6 del D. Lgs. 174/2016 e ss.mm.ii.

VISTE le relazioni semestrali dell'Organo di revisione relative agli esercizi 2019-2022;

VISTA l'istanza di deferimento del 14/12/2023 del Magistrato istruttore per la trattazione collegiale;

VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 121/2023 di convocazione della Sezione per l'adunanza pubblica in data 17 gennaio 2024, con acclusa relazione di deferimento, con la quale è stato fissato il termine dell'8 gennaio 2024 per il deposito delle memorie;

VISTA la richiesta di proroga del termine per il deposito della documentazione e delle memorie presentata dal Comune di Scafati;

VISTA l'Ordinanza presidenziale n. 2 /2024 con la quale il Presidente ha accolto la richiesta del Comune, convocando la Sezione per l'adunanza pubblica in data 22 gennaio 2024, con acclusa relazione di deferimento, fissando il termine del 16 gennaio 2024 per il deposito delle memorie;

VISTE le memorie dell'Amministrazione comunale;

UDITI i rappresentanti del comune di Scafati intervenuti in pubblica adunanza;

UDITO il relatore Primo Referendario dott. Ilaria Cirillo.

FATTO

1. Gli elementi essenziali del piano di riequilibrio

Con la deliberazione n. 11/2020/PRSP questa Sezione provvedeva ad omologare il piano di riequilibrio presentato dal Comune di Scafati cui l'Amministrazione aveva aderito con la deliberazione commissariale n. 40 del 6/4/2017, approvando il relativo piano con la successiva deliberazione n. 64 del 5/7/2017, per la durata di dieci anni, dal 2017 al 2026. Il disavanzo da ripianare veniva quantificato in euro 14.927.917,11 alla data del 31.12.2016 ivi inclusi i debiti fuori bilancio non coperti. Il Comune alla medesima data contabile aveva anche disavanzo straordinario da recuperare pari ad euro 19.287.479,79 da ripianare, ex art. 3 del D.lgs. n. 118/2011, nell'arco di un trentennio, dal 2015 al 2044 (Cfr. deliberazione n. 21 del 17/06/2015). Sul piano delle quote programmate di ripiano, l'Ente aveva trasmesso il seguente prospetto:

Importo disavanzo Da ripianare	Copertura esercizio 2017	Copertura esercizio 2018	Copertura esercizio 2019	Copertura esercizio 2020	Copertura esercizio 2021
euro14.927.216					

Quota da ripianare	700.000	1.501.799,80	1.706.879,76	1.579.715,16	1.572.000,00
Disavanzo residuo	14.227.917,11	12.726.117,31	11.019.237,55	9.439.522,39	7.867.522,39
	Copertura esercizio 2022	Copertura esercizio 2023	Copertura esercizio 2024	Copertura esercizio 2025	Copertura esercizio 2026
Quota da ripianare	1.572.000,00	1.572.000,00	1.582.000,00	1.591.522,39	1.550.000,00
Disavanzo residuo	6.295.522,39	4.723.522,39	3.141.522,39	1.550.000,00	0,00

Per quel che concerne, invece, le “misure di riequilibrio”, l’Ente prevedeva (v. tab. 2):

- Incremento delle entrate derivanti dal potenziamento dell’attività di accertamento dell’evasione tributaria (ICI –IMU – taxa rifiuti);
- Incremento copertura costi mensa scolastica e impianti sportivi, di cui è stata prevista la copertura del 100% dei costi a partire dal mese di giugno 2017;
- Conferma delle aliquote già deliberate, riguardanti l’addizionale IRPEF già applicata in misura massima all’IMU;
- Incremento delle entrate correnti, a seguito della revisione di talune forme di gestione dei servizi e/o internalizzazione dei servizi comunali, tra cui i parcheggi e una parte del servizio tributi;
- Incremento delle entrate correnti, derivanti dalle locazioni ed una più efficiente gestione dei beni dell’Ente;
- Razionalizzazione e riduzione della spesa corrente;
- Riduzione della spesa del personale, contenendo al minimo le assunzioni nel rispetto delle percentuali previste per il turn over, con un risparmio di spesa del personale immediato già a decorrere dal 2017 e di un risparmio previsto complessivo nel decennio di oltre 2,2 milioni di euro.
- Alienazioni del patrimonio comunale disponibile

Anni	<i>Alienazione beni immobili</i>	<i>Maggiori entrate</i>	<i>Minori spese</i>	<i>Altre risorse</i>	<i>Disavanzo ad inizio anno</i>	<i>Obiettivo di riduzione conseguito nell’anno</i>
2017			1.175.628,17		32.929.564,82	1.175.628,17
2018	53.513,00	275.000,00	2.359.793,64		31.753.936,65	2.688.306,64
2019	80.000,00	275.000,00	2.862.384,49		29.393.333,43	3.217.384,49
2020	154.600,00	515.000,00	1.553.031,15		27.043.537,68	2.222.631,15
2021	181.700,00	425.000,00	1.608.215,99		24.820.906,53	2.214.915,99
2022	151.500,00	425.000,00	1.638.415,99		22.605.990,54	2.214.915,99

2023	261.426,00	325.000,00	1.628.489,99		20.391.074,55	2.214.915,99
2024	265.607,00	325.000,00	1.624.308,99		18.176.158,56	2.214.915,99
2025	273.000,00	325.000,00	1.616.915,99		15.961.242,57	2.214.915,99
2026	326.070,00	325.000,00	1.583.368,38		13.736.326,58	2.234.438,38
totale	1.747.416,00	3.215.000,00	17.650.552,78			

2. La deliberazione n. 11/2020/PRSP

Con la decisione di omologazione n. 11/2020/PRSP, come detto, questa Sezione provvedeva ad omologare il piano di riequilibrio presentato dal Comune di Scafati, valutandolo prospetticamente idoneo al risanamento finanziario non mancando, tuttavia, di rilevare una serie di fattori di rischio suscettibili di pregiudicare il reale risanamento dell'ente, richiamando il Comune ad un'attenta vigilanza e all'esecuzione di diverse attività come di seguito si preciserà.

I fattori di rischio individuati dalla Sezione attecchivano a criticità che potevano non solo impedire l'effettivo risanamento, per quanto, esporre il Comune a nuovi squilibri e disavanzi rilevanti. Tali fattori riguardavano, fra l'altro: (i) la corretta quantificazione del FCDE; (ii) la mancanza di ordine nella gestione della cassa vincolata e la non puntuale ricostituzione dei vincoli; (iii) il mancato consolidamento nel risultato d'amministrazione delle passività potenziali e dei debiti fuori bilancio; (iv) anticipazioni ex art 243-quinquies del TUEL e relative modalità di contabilizzazione, in ordine alle quali venne statuito che anch'esse sarebbero state oggetto di specifico controllo in sede di monitoraggio sull'attuazione del PRFP; (v) la notifica degli avvisi di accertamento dei tributi propri prossimi alla prescrizione; (vi) lo stato delle procedure di recupero coattivo delle entrate tributarie relative agli esercizi 2014 e 2015; (vii) le dismissioni immobiliari e delle farmacie (per le quali, in particolare, mancava la perizia di stima); (viii) le concessioni cimiteriali, per le quali gli incassi risultavano inferiori agli accertamenti.

Attese le prefate criticità, il Collegio, da un lato, ricordò al Comune che soltanto con una puntuale ed efficace attuazione delle misure di riequilibrio si sarebbero evitate conseguenze più gravi, ben potendo accertare la presenza delle condizioni di dissesto anche in sede di monitoraggio sull'esecuzione del PRFP; dall'altro, prescrisse all'Ente una serie di adempimenti, anch'essi da esaminare in sede di monitoraggio ed in particolare, si chiese al Comune di (i) adeguare, in aumento, il fondo contenzioso, stimato dall'Ente in euro 8.017.111,54, già in occasione del rendiconto 2019, accantonando risorse adeguate, al fine di paralizzare l'emersione improvvisa di debiti fuori bilancio, di produrre, unitamente alla relazione del Collegio di revisione sullo stato di attuazione del piano, anche (ii) una relazione aggiornata, a firma del dirigente del Settore Affari legali, che riportasse l'analisi dettagliata sullo stato dei contenziosi in essere, comprensiva della stima dei valori delle cause e dei riflessi sul piano della determinazione del Fondo rischi contenzioso; (III) attestazioni

aggiornate di tutti i Dirigenti titolari di poteri di spesa, circa l'assenza o meno di debiti fuori bilancio da riconoscere o di passività potenziali da considerare prudenzialmente in contabilità; (iv) i pareri dell'Organo di revisione economico - finanziario sugli schemi dei documenti di bilancio di previsione e di rendiconto dell'esercizio, con la (v) necessaria attestazione della congruità dei fondi di accantonamento con particolare riguardo al fondo rischi contenzioso, FCDE, FAL e Fondo relativo all'anticipazione di "solidarietà" ex art. 243 quinquies TUEL; (vi) una relazione aggiornata sulla riscossione (distintamente in conto residui e in conto competenza) delle entrate proprie dell'Ente; sullo stato delle procedure di vendita e dismissione del patrimonio immobiliare; sull'aggiornamento dei canoni di locazione e concessori; sull'assegnazione delle concessioni cimiteriali; sui presupposti e lo stato della procedura di dismissione delle farmacie comunali. Richieste rimaste sostanzialmente inevase sino al riscontro pervenuto in data 16 gennaio 2024 con le memorie difensive.

3. Le relazioni dell'Organo di revisione ex art. 243 quater co.6 Tuel

Con la relazione afferente al 1° semestre 2023, assunta al prot. di questa Sez. al n. 4434, in data 17/07/2023, l'Organo di revisione ha dato atto del recupero delle quote di disavanzo programmate, in particolare affermando che "[...] *Sul piano delle quote programmate di ripiano, l'Ente dimostrava che il risultato di Amministrazione 2022, era stato tale da consentire il recupero di tutte le quote di disavanzo generatosi nel 2017(...). Con riferimento, invece all'esercizio 2021. l'Organo di revisione evidenziava come il pur positivo risultato di amministrazione di riga "A" pari ad euro 46.404.321,24 fosse comunque interamente assorbito dalla parte accantonata di euro 64.984.179,20 e da quella vincolata di euro 7.910.595,90. Infatti il risultato di riga "E", ossia la cd. "parte disponibile", è negativo di euro 26.490.453,86 sebbene, come affermato dall'Organo di revisione "certamente migliorativa rispetto al dato del 2020". Ad avviso del Collegio dei revisori il Comune "non ha rispettato l'obiettivo di chiusura del disavanzo pari a -24.820.906,53 euro, avendo registrato, invece, un disavanzo pari a -26.490.453,86 imputabile, verosimilmente, al maggior disavanzo generato nell'annualità 2019 conseguentemente alla nuova contabilizzazione del fondo crediti dubbia esigibilità ed alla pandemia da COVID 19". Tale circostanza rappresenta ad avviso del Collegio dei revisori "una grave irregolarità alla luce del monitoraggio periodico degli obiettivi intermedi poiché, rispetto ai risultati attesi, l'Ente ha determinato lo sforamento dell'obiettivo di chiusura del disavanzo di € 1.669.547,33 che è stato ripianato ai sensi dell'art. 188 del TUEL per l'annualità 2022-2023-2024 giusta delibera di Consiglio comunale n. 41 del 8.6.2022 e non ha realizzato la prevista alienazione degli immobili". Il predetto Organo di controllo, quanto alla realizzazione delle misure preventivate nel PRFP ha riferito altresì che "l'Ente ha emesso accertamenti IMU per gli anni 2017-2018, per complessivi € 9.041.718,47, giusta determina dirigenziale -*

n. 1677 del 06/12/2022 ed accertamenti TARI per gli anni 2016-2017-2018-2019-2021, per complessivi € 4.552.212,00, giusta determina dirigenziale - n. 1880 del 30/12/2022. L'Ente ha rispettato, invece, l'obiettivo di riduzione della spesa del personale prevista dal piano di riequilibrio [anche se] la spesa corrente, rispetto alle utenze ha subito un incremento dovuto alla situazione economica nazionale per effetto della guerra in Ucraina". Ha fatto poi presente che "E' stato approvato con determina dirigenziale n. 849 del 17/6/2022, l'avviso d'asta pubblica per la cessione della titolarità della farmacia comunale e della relativa azienda commerciale denominata Scafati 5 e sita al centro Plaza, in via Pertini 14/g. per il valore di circa 3.500.000,00, asta andata deserta".

Il Collegio ha poi soggiunto di aver **"già avuto modo di esprimersi ritenendo che il ricorso al piano di riequilibrio, non deve esaurirsi in un mero piano di estinzione rateizzato dei debiti in un determinato periodo di tempo, ma deve prevedere l'adozione di misure strutturali che evitino il riformarsi di ulteriori debiti, misure che devono incidere maggiormente nei primi anni previsti dal piano per poi stabilizzarsi negli anni successivi. All'uopo si sottopone la seguente tabella"**

Stato	2018	2019	2020	2021	2022
Patrimoniale					
Totale complessivo dei Debiti	97.891.610,39	78.247.576,50	81.265.386,46	80.328.829,84	86.413.496,85

L'Ente, cioè, deve dimostrare di poter garantire, **in prospettiva**, un equilibrio economico-finanziario veritiero e durevole nel tempo e le misure programmate per il ripiano del disavanzo, rappresentano un'obbligazione contabile che deve essere evasa, con la periodicità stabilita dalla legge e dal piano, raggiungendo specifici e quantificati obiettivi intermedi tali da attestare che le criticità rilevate tendono alla riduzione".

Ad avviso dell'Organo di revisione "le motivazioni del maggior disavanzo dell'ente vanno ricercate, come già detto nelle precedenti relazioni:

- Nella mancata realizzazione delle previste alienazioni;
- Eccessiva quantità di debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive;
- Bassa percentuale di riscossione dei tributi rispetto agli accantonamenti;
- Mancata razionalizzazione della spesa per l'utenza
- Omessa adozione degli atti necessari a svincolare le risorse accantonate nel risultato di amministrazione.

L'Ente, sostanzialmente, con il provvedimento di ripiano del disavanzo, aveva individuato le risorse necessarie per far fronte al disavanzo, risorse già previste nello schema del bilancio di previsione [...]

L'Organo di Revisione ha sempre ribadito che il raggiungimento dell'equilibrio doveva essere assicurato dalle maggiori entrate correnti e dalla riduzione della spesa corrente in modo da dimostrare che l'equilibrio non venisse rappresentato solo figurativamente per via tecnico-

contabile ma – concretamente con maggiori introiti – tant'è che, negli incontri avuti con l'amministrazione, l'Ente veniva spronato a rimbocarsi le maniche per incamerare maggiori risorse economiche atteso che, sul fronte della riduzione della spesa, la strada era stata intrapresa [...]

A supporto, viene riportato il seguente prospetto che mostra l'andamento della spesa

Macroaggregati		Rendiconto 2017	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020	Rendiconto 2021	Rendiconto 2022
101	redditi da lavoro dipendente	6.659.353,56	6.985.133,98	7.439.554,70	5.830.335,42	5.256.668,22	5.562.805,56
102	imposte e tasse a	2.803.389,89	2.929.046,68	3.665.583,97	2.219.692,72	2.346.579,51	894.128,19
103	acquisto beni e	16.694.526,83	14.668.566,89	18.265.518,56	14.153.696,41	17.176.443,63	19.430.245,65
104	trasferimenti	495.505,01	807.896,02	616.258,00	2.653.610,78	1.873.677,81	724.003,99
105	trasferimenti di	0	0	0	0	0	0
106	fondi perequativi	0	0	0	0	0	0
107	interessi passivi	1.574.892,63	1.490.676,57	1.288.611,56	1.146.616,50	1.062.078,83	983.038,02
108	altre spese per	0	0	0	0	0	0
109	rimborsi e poste correttive delle	3.953,18	10.136,32	6.500,00	50.497,07	6.979,90	184.716,37
110	altre spese correnti	312.972,39	1.558.969,22	1.365.396,83	1.161.884,34	1.020.662,76	2.382.931,70
TOTALE		28.544.593,49	28.450.425,68	32.647.423,62	27.216.333,24	28.743.090,66	30.161.869,48

Fonte : I Relazione semestrale 2023

E' in particolare sul versante della spesa di personale che si sono registrate le maggiori riduzioni connesse ai pensionamenti che hanno ridotto notevolmente l'organico. Infatti, dalle 165 unità di personale in servizio al 31/12/2018 , si è passati alle 140 al 31/12/2019, alle 116 al 31/12/2020, alle 111 al 31/12/2021 e infine alle 115 al 31/12/ 2022. Per il 2023 il numero è rimasto invariato, essendosi registrate 23 cessazioni e altrettante nuove assunzioni.

Nella richiamata relazione semestrale il Collegio pur dando atto del miglioramento della situazione finanziaria rispetto al rendiconto 2021, ha riferito di aver " *sempre stigmatizzato il permanere di una situazione di difficoltà finanziaria dell'attività amministrativa che origina dall'esercizio pregresso 2019. Il Collegio auspica un miglioramento delle attività di accertamento degli anni pregressi da parte dell'ufficio tributi. Stessa cosa non si può dire su quanto ipotizzato precedentemente e cioè sulla possibilità di monetizzare circa 3.500.000,00 dalla vendita di un lotto delle farmacie. Ricordiamo che l'asta è andata deserta. Il Collegio spesso nei propri verbali invita l'amministrazione ad adoperarsi affinché le farmacie vengano cedute. Permane quindi il ritardo nella vendita dei beni patrimoniali. Il ritardo del recupero degli oneri di urbanizzazione e degli oneri sostenuti per l'abbattimento di opere abusive, il ritardo nella rimodulazione dei contratti di locazione [...]* In conclusione si evidenzia che in quest'ultimo semestre vi è stata una gestione commissariale pertanto le

aspettative che anche codesto collegio si augurava nel raggiungimento degli obiettivi prefissati, **sono venuti meno a causa proprio di una gestione ordinaria della cosa pubblica**" (cfr. Relaz. cit., enfasi aggiunta). Dalle considerazioni svolte dall'Organo di revisione parrebbe che il comune di Scafati abbia disatteso gli obiettivi di risanamento prefissati nel cronoprogramma del Piano omologato, da questa Sezione, con la delibera 11/2020, pur avendo conseguito risultati in termini di riduzione del disavanzo, migliorativi rispetto al 2021.

4. I risultati di amministrazione dell'ente anni 2018/2022

L'andamento dei risultati di amministrazione formalmente approvati dal Comune come risultanti dalla BDAP dal 2018 al 2022 sono riportati nel seguente prospetto.

* Rend. Approvato dal Commissario	2018	2019	2020	2021	2022 *
Fondo cassa al 31/12	9.968.081,72	7.061.385,72	17.158.989,51	22.353.405,97	27.412.899,13
Risultato di amministrazione al 31/12 (A)	48.640.263,84	41.149.737,25	42.755.869,13	46.404.321,24	51.888.539,79
Parte accantonata					
Fondo crediti dubbia esigibilità al 31/12	29.244.804,65	33.235.195,59	33.948.791,14	37.964.498,87	39.042.811,76
Fondo anticipazioni liquidità DL 35	17.360.197,26	16.844.482,78	16.316.219,97	15.775.059,12	15.251.119,74
Fondo perdite società partecipate	611.418,37	0,00	802.505,64	0,00	35,00
Fondo contenzioso	3.848.654,24	2.671.734,28	2.171.734,28	2.401.734,28	3.056.995,01
Altri fondi e accantonamenti al 31/12	17.536.375,9	17.128.651,08	9.751.515,78	8.842.886,93	9.707.949,05
Totale parte accantonata (B)	68.601.450,42	69.880.063,73	62.990.766,81	64.984.179,20	67.058.910,56
Parte vincolata					
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	2.628.700,06	2.628.700,06	2.978.426,90	3.350.522,23	3.067.011,24
Vincoli derivanti da trasferimenti	3.578.251,37	3.428.376,01	3.513.229,69	3.670.100,91	1.039.720,83
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	2.826.505,85	1.559.389,99	1.079.228,81	582.783,76	609.666,72
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	137.723,54	58.527,77	4.527,77	24.663,12	43.332,37
Altri vincoli da specificare	76.953,03	93.717,32	172.202,09	282.525,88	405.749,03
Totale parte vincolata (C)	9.248.133,85	7.768.711,15	7.747.615,26	7.910.595,90	5.165.480,19
Parte destinata agli investimenti	0,00	190.066,06	906.843,95	0,00	0,00
Totale parte destinata agli investimenti (D)	0,00	190.066,06	906.843,95	0,00	0,00
Totale parte disponibile E= A-B-C-D	-29.393.333,4	-	-	-	-
		36.689.103,69	28.889.356,89	26.490.453,86	20.335.850,96

La tabella precedente mostra come il risultato di amministrazione peggiori nel 2019 di euro 7.295.770,29 (disavanzo ordinario) per poi migliorare progressivamente al 31/12/2022.

5. Evoluzione equilibri

Quanto all'andamento degli equilibri di competenza e di cassa relativi agli esercizi 2019-2022, nel prospetto seguente si riporta l'evoluzione.

ANNI	Ris. di competenza (W1)	Equil. di bilancio (W2)	Equil. Complessivo (W3)	Ris. di parte corrente (O1)	Ris. di parte capitale (Z1)
2019	- 229.270,57	- 4.444.435,91	- 4.104.201,49	-1.497.863,77	1.268.593,20
2020	7.930.126,12	2.012.284,74	460.994,40	7.127.942,05	802.184,07
2021	8.397.330,02	961.465,59	- 8.610.286,35	7.798.233,84	599.096,18
2022	4.838.889,12	- 1.405.299,89	- 3.407.958,77	4.609.581,23	229.308,69

Fonte SRC Campania su dati di bilancio dell'ente - BDAP

Orbene, il comune di Scafati presenta valori di W1, W2 e W3 negativi per il 2019, e valori di W2 e W3 negativi per l'annualità 2022.

6. La relazione di deferimento, le memorie e la pubblica adunanza

Con la relazione di deferimento, al fine di fornire un quadro evolutivo del rientro dal disavanzo e della realizzazione delle misure, si è proceduto a confrontare i dati asseverati dall'Organo di revisione per il 2020 e 2021 e ad acquisire ulteriori ed aggiornate informazioni in ordine alla costruzione degli accantonamenti, in particolare, FCDE, fondo contenzioso, FAL fondo perdite società partecipate e fondo rischi organismi partecipati all'andamento delle riscossioni, in conto competenza e residui e debiti fuori bilancio.

Il Comune ha dato riscontro agli incumbenti istruttori con la memoria acquisita al prot. n. 8757 del 16/01/2024. L'Organo di revisione ha trasmesso la relazione relativa al secondo semestre 2023 in data 16/01/2024 acquisita al prot. n. 332 e ha depositato nel corso della pubblica adunanza una brevissima relazione sui diversi quesiti istruttori.

Nel corso della pubblica adunanza, il Magistrato relatore, dopo aver ricostruito i dati principali del piano, ha rimarcato il perdurare di diversi fattori di squilibrio, come di seguito si metterà in luce.

DIRITTO

1. Il controllo del Giudice contabile nella verifica del conseguimento degli obiettivi intermedi

L'odierno procedimento di controllo ha ad oggetto la verifica dell'andamento dal 2019 al 2022 dell'attuazione del piano di riequilibrio omologato dalla Sezione con la deliberazione n. 11/2020 sulla scorta dei dati contabili al 31/12/2018 accertati con l'ultimo rendiconto approvato e disponibile alla data della decisione.

Il controllo della Corte dei conti sul PRFP, quale peculiare strumento di gestione della crisi della finanza locale, si sviluppa in tre distinti ma concatenati momenti.

Il primo "dell'omologazione" ha ad oggetto la verifica dei presupposti di accesso della procedura e della idoneità del piano a ripristinare in prospettiva l'equilibrio; il secondo "del monitoraggio" è volto a verificare la capacità concreta del piano, nel corso del tempo, ad essere strumento efficace di risanamento, registrando eventuali gravi e reiterati scostamenti dagli obiettivi intermedi; il terzo "dell'obiettivo finale" si sostanzia nella verifica dell'eventuale mancato raggiungimento del predetto obiettivo, con il conseguente fallimento di tale procedura "intermedia" e l'inevitabile dichiarazione di dissesto.

Le tre descritte fasi condividono il parametro di controllo di pura legalità, consistente nella indefettibile verifica di congruità tra mezzi e fini (art. 243-quater co. 3 e 7 TUEL e Allegato 1, postulato n. 5 e 8, D.lgs. n. 118/ 2011). In tutte le fasi del controllo, infatti, il fallimento del "test di congruità", comporta il risandersi della regola procedurale del dissesto (v. art. 243-quater comma 7 TUEL; v. nei termini SRC Campania 172/2021/PRSP; SRC Lazio 60/2021/PRSP).

Il controllo sul piano di riequilibrio del comune di Casaluce si inserisce nella terza delle descritte fasi.

L'art.243-quater, co. 6, d. lgs. 267/2000, affida alla Corte dei conti, in particolare, la verifica in ordine all'attuazione del percorso di risanamento programmato, prevedendo che: *"6. Ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei Conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso"*.

Il successivo comma 7 della richiamata disposizione - al fine di garantire l'effettività del risanamento - prevede che *"l'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, comportano l'applicazione dell'art. 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'Ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto"*.

La verifica della congruità e sostenibilità del piano, come detto, rappresenta un elemento immanente e persistente durante l'intero percorso di risanamento, dovendo il comune al contempo garantire

che le misure di risanamento previste nel piano siano in grado al contempo di recuperare il disavanzo e di assicurare in modo regolare l'adempimento delle obbligazioni esigibili sia in esecuzione del piano sia per la continuità delle funzioni e servizi fondamentali (SS.RR. speciale composizione n. 34/2014).

Infatti, in forza del principio di ciclicità e continuità del bilancio, corollario della "clausola generale" dell'equilibrio (art. 81 Cost.), la congruità interna deve "persistere" lungo tutto il percorso di risanamento, di guisa che la valutazione delle condizioni finanziarie dell'ente non possano che essere verificate nella loro evoluzione dinamica, tenendo conto del recupero del disavanzo e dei mezzi disponibili ed attuali al momento del giudizio (SS.RR. speciale composizione, sentenze nn. 2/2015; 2/2019, 7/2021 e 1/2023).

Il giudice è chiamato a "monitorare" l'andamento del risanamento e l'idoneità del piano, di esercizio in esercizio, a garantire il recupero del disavanzo e al contempo la tempestività dei pagamenti secondo l'esigibilità, almeno in termini di non peggioramento e la copertura annuale delle spese obbligatorie connesse alle funzioni essenziali. Tale congruità si deve misurare in termini "di gravità", "reiterazione", ma anche di "continuità", sulla base degli obiettivi intermedi fissati nell'ambito dello stesso PRFP (v. SRC Campania, pronunce di accertamento n. 240/2017/PRSP e n. 46/2019/PRSP, SRC Lazio, 60/2021/PRSP).

Orbene, il controllo sin qui svolto sulla situazione finanziaria del comune di Scafati dimostra, come di seguito si argomenterà, il perdurare delle situazioni di squilibrio accertate con la delibera di omologazione del PRFP determinando il mancato conseguimento degli obiettivi intermedi.

2. La verifica della perduranza della congruità

Al fine di verificare l'andamento del PRFP è stato fondamentale ricostruire, con l'ausilio della Banca dati BDAP e della documentazione trasmessa in riscontro all'ordinanza di convocazione, l'andamento del risultato di amministrazione, di esercizio in esercizio, in modo da constatare l'avvenuto recupero dei disavanzi prodottisi, nel rispetto dei principi contabili.

Orbene, dall'esame delle deliberazioni di approvazione dei rendiconti è emerso che il comune di Scafati ha calcolato il progressivo rientro dal disavanzo riportando l'andamento del risultato di amministrazione alla riduzione "attesa" del disavanzo (come risultante dai cronoprogrammi), anziché limitarsi a misurare le variazioni (migliorative/peggiorative) del risultato di amministrazione tra un esercizio ed un altro raffrontando i saldi di riga "E" del prospetto riassuntivo del risultato di amministrazione. Il principio contabile allegato 4/2 al Dlgs. 118/2011 e ss.mm.ii. prevede, infatti, precise regole per verificare il rientro dal disavanzo.

In particolare, il § 9.2.26 del predetto principio contabile, prevede che il rientro dal disavanzo vada misurato rispetto all'andamento del risultato di amministrazione di "riga E" (cd. disponibile),

considerando *“ripianato il disavanzo applicato in via definitiva al bilancio di previsione per il quale, nel corso dell’esercizio, sono state pienamente realizzate le operazioni individuate nel relativo piano di rientro, per un importo pari ai maggiori accertamenti di entrata e ai minori impegni registrati nelle scritture contabili se puntualmente previsti nel piano di rientro (o nella Nota integrativa al bilancio di previsione)”*.

Tuttavia, allorquando non sia possibile verificare la realizzazione degli accertamenti di entrata e delle economie di spesa previsti nel piano di rientro, il principio contabile *de quo* prevede che *“il disavanzo ripianato è pari alla riduzione del disavanzo rappresentato dalla lettera E dell’allegato al rendiconto concernente il risultato di amministrazione rispetto a quello della lettera E del rendiconto dell’esercizio precedente”*. Il successivo § 9.2.30, ult.cpv. con riferimento alla diversa ipotesi in cui l’ente recuperi più della quota programmata di disavanzo stabilisce che *“Nel caso in cui non sia possibile riferirlo ai piani di rientro, il maggiore ripiano del disavanzo è attribuito alle componenti del disavanzo di amministrazione in ordine di anzianità di formazione del disavanzo stesso, nei limiti delle quote previste nell’esercizio successivo e seguenti e restano ferme le modalità di ripiano previste nei piani di rientro, che termineranno prima del previsto”*.

Sulla scorta dei prefati principi si è dunque proceduto alla ricostruzione dell’evoluzione del rientro delle diverse voci di disavanzo straordinario, da PRFP e ordinario, confrontando l’andamento del risultato di parte disponibile, verificando, ove possibile, la realizzazione degli accertamenti d’entrata e delle economie di spesa previste dal PRFP per gli esercizi considerati.

La medesima regola contabile è stata applicata anche per misurare l’andamento del rientro del disavanzo straordinario, tenuto conto che l’art. 3, comma 7, del D.lgs. 118/11, non ha previsto l’adozione di un vero e proprio piano di rientro ma ha semplicemente autorizzato il recupero trentennale del disavanzo.

Ciò premesso, in ordine al “metodo”, si è partiti dal risultato di amministrazione all’1.1.2015 e si è proceduto alla ricostruzione dei risultati di amministrazione di parte disponibile in ossequio ai principi contabili. La ricostruzione dei risultati di amministrazione è strumentale alla verifica dello scostamento rispetto agli obiettivi intermedi del piano e ad accertare la perdurante sostenibilità e adeguatezza del PRFP ad essere idoneo strumento di riequilibrio. Tale rideterminazione, val la pena precisare sin d’ora, non abilita il Comune a riapprovare i risultati di amministrazione al fine di conformarli all’accertamento della Sezione, in quanto in virtù del principio di continuità dei bilanci, gli scostamenti eventualmente registrati tra le scritture del comune e la rideterminazione della Sezione, devono essere “scaricati” direttamente sull’esercizio in corso e registrati nel corrente bilancio 2023. Infatti, secondo l’insegnamento della Consulta, dopo il termine dell’esercizio non è più consentito modificare provvedimenti o fatti gestori in parte entrata e in parte spesa in quanto ciò collide con gli inderogabili principi di annualità e intangibilità del bilancio (sentenza n. 184 del 2016). Tale principio di immodificabilità dei saldi è collegato del principio di continuità del bilancio

che, a sua volta, “è una specificazione del principio dell'equilibrio tendenziale contenuto nell'art. 81 Cost., in quanto "collega gli esercizi sopravvenienti nel tempo in modo ordinato e concatenato" (ex plurimis, sentenza n. 181 del 2015), consentendo di inquadrare in modo strutturale e pluriennale la stabilità dei bilanci preventivi e successivi» (sentenza n. 49 del 2018). Come recentemente ribadito dalla Corte costituzionale, “ciò comporta che la tenuta dei conti deve rispettare la sequenza temporale degli adempimenti legislativi e amministrativi afferenti al bilancio preventivo e consuntivo perchè una sana gestione finanziaria deve tener conto della corretta determinazione della situazione economico-finanziaria da cui prende le mosse e a cui, successivamente, approda la gestione. Tale determinazione si riverbera a cascata sugli esercizi successivi, coinvolgendo l'equilibrio del bilancio il quale, a sua volta, esige che la base di tale ricerca sia salda e non condizionata da perturbanti potenzialità di indeterminazione” (Corte costituzionale sentenza n. 89 del 2017, 165 del 2023).

Orbene, la ricostruzione dell'evoluzione del risultato di amministrazione dal 2015 al 2017, primo anno di applicazione del piano, ha dato modo di verificare che il peggioramento del risultato di amministrazione dal 2015 (- 18.635.863,70) e il 2016 (- 32.929.564,82) non aveva consentito il recupero della quota di disavanzo straordinario programmata (642.915,99) con effetto a cascata sul 2017. Tra il 2016 e il 2017 il risultato di amministrazione migliora di euro 1.175.601,17, ma non tanto da assorbire tutte le quote di disavanzo complessivamente pari a 1.985.831,98 (così composta: quota programmata di disavanzo straordinario pari ad euro 642.915,99, la quota pregressa di disavanzo straordinario del 2016 pari ad euro 642.915,99 e la prima quota di disavanzo da PRFP pari ad euro 700.000,00). Nell'esercizio 2017, pertanto il Comune di Scafati, in applicazione del sopra riportato principio di cui al § 9.2.26 ha recuperato la quota di disavanzo straordinario programmata nell'anno e parte della quota di disavanzo straordinario del 2016 nei limiti di euro 532.685,18. Al 31/12/2017, residuava ancora da recuperare euro 110.230,81 di quota disavanzo straordinario 2016 e la quota da PRFP di euro 700.000,00.

Il seguente prospetto riporta l'operazione di ricostruzione del disavanzo dal 2015 al 2017 :

	01.01.105	2015	2016	2017
PARTE DISPONIBILE	19.287.479,69	18.635.863,70	32.929.564,82	31.753.963,65
MIGLIORAMENTO/PEGGIORAMENTO		651.615,99	14.293.701,12	1.175.601,17
DISAVANZO DA RIACC. STRA.	19.287.479,69	18.635.863,70	18.635.863,70	17.460.262,53
		(recupero quota)	(mancato recupero quota)	(recupero quota + 532.685,18 prec.)
MANCATO RECUPERO QUOTA DIS. STRAORD.			642.915,99	110.230,81
DISAVANZO DA PRFP			14.927.917,11	14.927.917,11
MANCATO RECUPERO QUOTA DIS. PRFP				700.000,00

Fonte SRC Campania su dati di bilancio dell'ente - BDAP

Nel 2018 il risultato di amministrazione registra un ulteriore miglioramento pari ad euro 2.360.630,25 passando da - 31.753.963,65 del 2017 a - 29.393.333,40 nel 2018. Tale miglioramento ha consentito al comune di recuperare la quota programmata di disavanzo straordinario pari ad euro

642.915,99 e la quota residua di euro 110.230,81, la quota da PRFP del precedente esercizio di euro 700.000 e solo in parte la quota da PRFP programmata per il 2018 di euro 1.501.799,80 residuando al 31/12/2018 ancora da recuperare la quota da PRFP per euro 594.316,35.

2017	2018
31.753.963,65	29.393.333,40
1.175.601,17	2.360.630,25
17.460.262,53	16.707.115,73
(recupero quota + 532.685,18 prec.)	(recupero quota + residuo prec.)
- 110.230,81	753.146,80
14.927.917,11	13.320.433,66
700.000,00 (recupero quota euro 1.607.483,45 - residuo 594.316,35 PRFP)	

Fonte SRC Campania su dati di bilancio dell'ente - BDAP

Al 31/12/2019 il risultato di amministrazione ha subito un brusco peggioramento passando da - 29.393.333,40 a - 36.689.103,69. L'aggravamento del disavanzo per euro 7.295.770,29 ad avviso del Comune è dipeso, in parte, dall'aumento dell'accantonamento del FCDE per rispondere alle sollecitazioni della Corte dei conti (cfr. deliberazione n. 11/2020/PRSP) e dell'Organo di revisione e, in parte, dall'emersione di debiti fuori bilancio, dalle basse percentuali di riscossione dei tributi locali rispetto agli accertamenti e dalla mancata razionalizzazione della spesa per l'utenza (v. deliberazione C.C. n. 79 del 28/07/2020). Nella stessa deliberazione n. 79 del 2020, il Comune, avendo ritenuto che parte del disavanzo accertato, pari ad euro 2.985.921,62, dipendesse dal passaggio di metodo da semplificato ad ordinario per il calcolo del FCDE, ha approvato ai sensi dell'art. 39 quater della L. n. 8/2020 un piano di riparto di quindici anni, prevedendo quote di rientro annue di euro 199.061,44. L'esame della documentazione trasmessa e delle delibere di approvazione dei rendiconti per gli esercizi finanziari 2017 e 2018 ha dimostrato tuttavia che il comune non fosse legittimato all'applicazione della peculiare modalità di rientro dal disavanzo prevista dall'art. 39 quater, essendosi già avvalso del metodo ordinario prima del 2019 per la determinazione dell'accantonamento a FCDE (cfr. delibera di approvazione del rendiconto 2017 e 2018). La carenza del presupposto legittimante l'impiego di tale peculiare piano di rientro non veniva rilevata dall'Organo di revisione che al contrario, esprimeva parere positivo (cfr. allegato alla deliberazione n. 79 del 28/07/2020. Nel corso dell'Adunanza pubblica i rappresentanti del comune hanno confermato tale circostanza. In ragione di ciò, il maggior disavanzo accertato dall'Ente al 31/12/2019 di euro 7.295.770,29 - dato dal peggioramento del risultato di riga E rispetto all'omologo saldo al 31/12/2018 e non come erroneamente determinato dal comune nella deliberazione n. 78 del 28/07/2020; cfr. supra modalità corretta determinazione disavanzo) - è da considerarsi interamente disavanzo ordinario, da ripianarsi secondo le regole dettate dall'art. 188 TUEL. A tal riguardo, sebbene con riferimento al diverso importo di euro 6.028.584,29, con la già richiamata deliberazione n. 79/2020, il Comune aveva approvato un piano triennale di riparto del

disavanzo prevedendo una quota annua di euro 2.009.528,10. La Sezione ha quindi proceduto alla riqualificazione come disavanzo ordinario del complessivo peggioramento del risultato di amministrazione, aumentando le quote di rientro previste sul triennio (da euro 2.009.528,10 ad euro 2.431.923,43). Le risultanze di tale calcolo sono riportate nel seguente prospetto.

	2018	2019	2020	2021	2022
PARTE DISPONIBILE	29.393.333,40 €	36.689.103,69 €	28.889.356,89 €	26.490.453,86 €	20.335.850,96 €
MIGLIORAMENTO/PEGGIORAMENTO	2.360.630,25 €	7.295.770,29 €	7.799.746,80 €	2.398.903,03 €	6.154.602,90 €
DISAVANZO DA RIACC. STRA.	16.707.115,73 €	16.707.115,73 €	15.220.203,63 €	14.577.287,64 €	13.934.371,65 €
(recupero quota + residuo prec.) (nessun recupero) (recupero quota+quota prec) (recupero quota annuale) (recuero quota annuale)					
QUOTE RECUPERATE					
MANCATO RECUPERO QUOTA DIS. STRAORD.	753.146,80 €		(+ recupero surplus 201.080,12)		
DISAVANZO DA PRFP	13.320.433,66 €	13.320.433,66 €	9.439.522,39 €	7.867.522,39 €	6.295.522,39 €
(recupero quota euro (recupero quota + quote prec) (nessun recupero) (recupero quota + quote prec) (recupero quota annuale) (recupero quota annuale)					
MANCATO RECUPERO QUOTA DIS. PRFP	1.607.483,45 - residuano 594.316,35 PRFP delle due quote prec.)				
DISAVANO ORDINARIO Del. Cc 79/2020		7.295.770,29 €	2.431.923,43 €	2.431.923,43 €	2.431.923,43 €

Fonte SRC Campania su dati di bilancio dell'ente - BDAP

In particolare, nel 2020 il Comune ha registrato un miglioramento consistente del risultato di amministrazione di riga E, tale da assicurare il recupero di tutte le quote programmate nell'esercizio corrente, ivi inclusa la quota di disavanzo ordinario e di quelle relative al 2019, come visto rimaste non assorbite al 31/12/2019.

CALCOLO RECUPERO 2020		si applica § 9.2.30
	7.799.746,80	
	642.915,99	d. straord 2019
	642.915,99	d. straord 2020
	594.316,35	quota residua PRFP 2018
	1.706.879,76	quota PRFP 2019
	1.579.715,16	quota PRFP 2020
	5.166.743,25	3.880.911,27
	2.633.003,55	DA IMPIEGARE PER DISAVANZO ORDINARIO
	2.431.923,43	QUOTA ORDINARIO
	201.080,12	SURPLUS A BENEFICIO DEL DIS.STRAORD

Fonte SRC Campania su dati di bilancio dell'ente - BDAP

Il prospetto sopra riportato dimostra come il miglioramento della parte disponibile del risultato di amministrazione abbia consentito non solo di recuperare il disavanzo programmato e le quote pregresse, ma abbia determinato un maggior recupero che, in ossequio al principio contabile § 9.2.30 allegato 4.2 al D.lgs 118/2011, è stato attribuito a beneficio della tipologia di disavanzo più risalente ovvero di quello derivante da riaccertamento straordinario per euro 201.080,12.

Nel 2021 il risultato di amministrazione ha registrato un miglioramento di euro 2.398.903,03 che però ha consentito di recuperare solo le quote programmate del disavanzo straordinario e da PRFP, ma di non recuperare integralmente il disavanzo ordinario programmato, residuando l'importo di euro 2.247.936,39 non recuperato.

In questo caso, ha trovato applicazione il principio di cui al § 9.2.26 del Principio contabile applicato 4/2, secondo il quale “Nei casi in cui non è possibile verificare la realizzazione degli accertamenti di entrata e delle economie di spesa previsti nel piano di rientro, il disavanzo ripianato è pari alla riduzione del disavanzo rappresentato dalla lettera E dell'allegato al rendiconto concernente il risultato di amministrazione rispetto a quello della lettera E del rendiconto dell'esercizio precedente. Ai fini della compilazione delle tabelle di cui al paragrafo 13.10.3 del principio applicato della programmazione (allegato 4/1), le quote del disavanzo ripianato sono attribuite alle componenti del disavanzo di amministrazione in ordine di anzianità di formazione del disavanzo stesso. Al riguardo si rinvia all'esempio n.13”.

CALCOLO RECUPERO 2021	si applica § 9.2.26	
642.915,99	D.STRAORD. 2021	
1.572.000,00	QUOTA PRFP 2021	
2.214.915,99	TOTALE da recuperare	
2.398.903,03	MIGLIORAMENTO R.A. DAL 2020 AL 2021	
2.431.923,43	QUOTA DISAV. ORDIN 2021	
- 2.247.936,39	QUOTA ORDINARIO NON RECUPERATA	
183.987,04	QUOTA ORDINARIO RECUPERATA	

Fonte SRC Campania su dati di bilancio dell'ente - BDAP

Nel 2022 il risultato di amministrazione ha registrato un miglioramento di euro 6.154.602,90 che però ha consentito di recuperare solo le quote programmate del disavanzo straordinario e da PRFP, ma di non recuperare integralmente il disavanzo ordinario programmato e della quota residua dell'esercizio precedente, residuando l'importo di euro 740.172,91 non recuperato, anche in questo caso, ha trovato applicazione il principio di cui al § 9.2.26

CALCOLO RECUPERO 2022	si applica § 9.2.26			
642.915,99	D.STRAORD. 2022			
1.572.000,00	QUOTA PRFP 2022			
2.214.915,99	TOTALE			
6.154.602,90	MIGLIORAMENTO R.A. DAL 21 AL 22			
3.939.686,91	DIFF. TRA RISULTATO AMM E QUOTE STRAORD. E PRFP 2022			
2.247.936,39	QIOTA ORDINARIA DA RECUPERARE NEL 2021			
2.431.923,43	QUOTA ORDINARIO DA RECUPERARE NEL 2022			
- 740.172,91	QUOTE NON RECUPERATE DI DIS, ORDINARIO			
1.691.750,52	quota recuperata di dis. Ordinario nell'anno.			

Fonte SRC Campania su dati di bilancio dell'ente - BDAP

Il Comune, su richiesta, ha trasmesso anche il prospetto del risultato “presunto” di amministrazione al 31/12/2023, dal quale emerge un disavanzo di riga E pari - 17.638.988,28. A fronte di tale dato, l'ente dichiara di avere rispettato l'obiettivo 2023 di ripiano del disavanzo pari ad 18.176.158,56.

L'analisi sopra rappresentata mostra che l'andamento del risultato di amministrazione accertato dal Comune con l'approvazione dei rendiconti, sia stato tale da consentire il totale recupero delle quote programmate dal 2017 al 2022 del disavanzo da riaccertamento straordinario e da piano di riequilibrio, nonostante in alcuni anni ciò non sia avvenuto (nel 2017 e 2019), residuando al 31/12/2022 la quota di disavanzo ordinario da piano di rientro ex art. 188 TUEL di euro 740.172,91. Tuttavia, rileva il Collegio che i ripetuti errori e violazioni dei principi contabili, in uno al continuo rinvio del riconoscimento dei debiti fuori bilancio, la sottostima del contenzioso e la mancata attivazione delle misure di risanamento, prescritte anche in sede di omologazione del piano, minano l'attendibilità di tali risultanze e il recupero stesso del disavanzo da considerarsi pertanto solo "formalmente" avvenuto, come si metterà in luce nel prosieguo.

3. La realizzazione misure previste nel piano

Con la relazione di deferimento (cfr. pag. 12), si è chiesto fra l'altro di riferire in merito alla realizzazione delle misure previste nel piano, tenuto conto che l'Organo di revisione nel parere sul rendiconto 2022 e nella relazione semestrale ha affermato che il Comune aveva disatteso gli obiettivi di risanamento prefissati nel cronoprogramma del piano di riequilibrio omologato da questa Sezione con la delibera 11/2020.

In particolare, si è rinnovata la richiesta di relazionare sulla realizzazione in primis delle misure "strutturali" quali la riduzione della spesa e l'aumento delle entrate, sia di quelle tributarie che extratributarie riferendo altresì sull'avvenuto aggiornamento dei canoni di locazione e concessori e sull'assegnazione delle concessioni cimiteriali, secondo le prescrizioni disposte con la richiamata deliberazione n. 11. Infine si è chiesto di relazionare sui presupposti e lo stato della procedura di dismissione delle farmacie comunali, nonché sullo stato delle procedure di vendita e dismissione del patrimonio immobiliare.

3.1 Le entrate tributarie

Nella "Relazione illustrativa" trasmessa in riscontro ai prefati incumbenti istruttori, il Responsabile finanziario, dopo aver rappresentato l'elevata scoperta di personale dell'ufficio tributi ha riferito che *"Nel dicembre 2023 è stato emesso ruolo esecutivo per la riscossione coattiva dei tributi comunali per l'importo complessivo di € 6.951.511,13 (determina Reg. Gen. N. 1638 del 14/12/2023). Infine, al fine di incrementare il recupero da evasione tributaria (omesso totale o parziale versamento IMU), nell'anno 2022 sono stati accertati gli anni 2017 e 2018, per un importo complessivo pari ad € 9.041.718,47 (Determina Reg. Gen. N. 1677 del 06/12/2022)".* A supporto è stato trasmesso il seguente prospetto che secondo il Comune *"riassume l'andamento della riscossione, suddivisa per ciascun tributo".*

IMU			
Anno d'imposta	Incasso teorico	Incasso effettivo	% incasso
2017	12.343.624,00	9.629.949,21	78,02%
2018	12.325.511,00	9.782.728,20	79,37%
2019	12.323.875,00	9.382.518,51	76,13%
2020	12.431.530,00	9.291.331,56	74,74%
2021	12.319.938,00	9.328.994,85	75,72%
2022	12.879.764,00	9.322.948,09	72,38%
2023*	12.879.764,00	8.861.730,45	68,80%

*Ultimo versamento disponibile (fornitura telematica resa disponibile dall'agenzia dell'entrate) al 08/01/2024 è stato effettuato in data 21/12/2023.

TARI			
Anno d'imposta	Incasso teorico	Incasso effettivo	% incasso
2017	10.507.398,00	6.613.118,76	62,94%
2018	10.615.103,00	6.380.965,16	60,11%
2019	11.713.074,00	6.863.792,89	58,60%
2020	12.054.748,00	6.265.544,80	51,98%
2021	11.348.219,00	6.268.610,43	55,24%
2022	10.254.025,92	5.034.322,00	49,10%

TRIBUTI MINORI			
Anno d'imposta	Incasso teorico	Incasso effettivo	% incasso
2017	452.615,00	245.838,40	54,32%
2018	396.000,00	359.190,51	90,70%
2019	436.000,00	259.012,25	59,41%
2020	326.000,00	215.760,66	66,18%
2021	403.000,00	140.456,82	34,85%
2022	400.000,00	217.422,81	54,36%

Il seguente prospetto, trasmesso dal Comune, riporta l'andamento della riscossione dei residui attivi e mostra come su questo versante, a differenza della gestione di competenza, permanga una bassa capacità di riscossione pari solo al 32,05% nel 2022 per la TARI, mentre per gli altri residui non vi è stata proprio riscossione.

Residui attivi		Esercizi precedenti	2018	2019	2020	2021	2022	Totale residui conservati al 31.12.2022 ⁽¹⁾	FCDE al 31.12.2022
IMU/TASI	Residui iniziali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
	Percentuale di riscossione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
TARSU/TIA/TARI/TARES	Residui iniziali	19.528.124,79	3.317.199,14	4.525.306,00	5.188.981,07	7.627.386,38	10.781.882,55	42.367.691,42	38.403.562,41
	Riscosso c/residui al 31.12	606.103,25	50,00	2.244,00	2.592,74	4.534.389,80	3.455.808,72		
	Percentuale di riscossione	3,10	0,00	0,05	0,05	59,45	32,05		
Sanzioni per violazioni codice della strada	Residui iniziali	213.195,85	578.239,97	0,00	0,00	0,00	0,00	700.649,25	621.616,01
	Riscosso c/residui al 31.12	1.967,60	88.818,97	0,00	0,00	0,00	0,00		
	Percentuale di riscossione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			

Fitti attivi e canoni patrimoniali	Residui iniziali	0,00	0,00	0,00	0,00	25.628,16	0,00	0,00	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	0,00	0,00	0,00	0,00	25.628,16	0,00		
	Percentuale di riscossione	0,00	0,00	0,00	0,00	100,00			
Proventi acquedotto	Residui iniziali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
	Percentuale di riscossione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			
Proventi canoni depurazione	Residui iniziali	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
	Riscosso c/residui al 31.12	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		
	Percentuale di riscossione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00			

Fonte : dati trasmessi dal Comune

Il seguente prospetto, trasmesso dal Comune conferma le osservazioni in merito alla bassa capacità di riscossione in conto residui.

Residui attivi	Accertamenti in c/competenza	Accertamenti in c/residui	Riscossione in c/competenza	Riscossione in c/residui
IMU/TASI	6.656.000,95	0,00	6.656.000,95	0,00
TARSU/TIA/TARI/TARES	9.678.565,37	42.367.691,42	2.171.622,73	3.487.691,42
Sanzioni per violazioni codice della strada	248.115,80	700.649,25	248.115,80	136.930,21
IRPEF	3.679.151,38	0,00	3.679.151,38	0,00
CANONE UNICO PATRIMONIALE	203.636,31	562,65	203.636,31	562,65
PROVENTI DERIVANTI DA RACCOLTA DIFFERENZIATA	109.760,85	230.175,95	0,00	230.175,95
PROVENTI DA IMPIANTI SPORTIVI	51.996,57	0,00	51.996,57	0,00
PROVENTI MENSA SCOLASTICA	231.086,99	0,00	231.086,99	0,00

PROVENTI DA TRASPORTI FUNEBRI	2.636,06	0,00	2.636,06	0,00
PROVENTI CIMITERIALI	82.517,74	35.604,00	82.517,74	35.604,00
PROVENTI SERVIZIO ILLUMINAZIONE VOTIVA	121.849,52	144.613,87	121.849,52	48.604,81
PROVENTI CIMITERIALI - RINNOVO CONCESSIONI CAPPELLE E LOCULI	1.475,00	0,00	1.475,00	0,00
PROVENTI DA PARCHEGGI CUSTODITI E PARCHIMETRI	326,36	141.240,24	326,36	98.083,50
DIRITTI DI ROGITO E DI SEGRETERIA	25.558,71	0,00	25.558,71	0,00
DIRITTI SU ATTI DELL'UFFICIO TECNICO	122.247,91	38.421,04	122.247,91	38.421,04
DIRITTI DI SEGRETERIA ANAGRAFE	14.725,66	48,00	14.725,66	48,00
SCAVO SUOLO PUBBLICO DIRITTI DI SEGRETERIA	5.321,49	375,00	5.321,49	375,00
DIRITTI DI ISTRUTTORIA TECNICA	69.338,01	25.536,98	69.338,01	25.536,98
DIRITTI DI ISTRUTTORIA SUAP	10.701,17	785,00	10.701,17	785,00
DIRITTI DI SEGRETERIA RILASCIO COPIE VERBALI INCIDENTI STRADALI	8.811,09	0,00	8.811,09	0,00
SCAVO SUOLO PUBBLICO DIRITTI DI ISTRUTTORIA	11.586,61	375,00	11.586,61	375,00
ALTRI PROVENTI DEI SERVIZI PUBBLICI	422.885,24	183.421,34	422.885,24	38.298,98
INTERVENTI INDIFFERIBILI PER LA SALVAGUARDIA DELLA PUBBLICA INCOLUMITA' E OPERE ABUSIVE	0,00	12.611,40	0,00	0,00
INTERVENTI INDIFFERIBILI PER LA SALVAGUARDIA DELLA PUBBLICA INCOLUMITA' U.570/41	0,00	141.738,11	0,00	0,00
SCAVO SUOLO PUBBLICO - OCCUPAZIONE SUOLO	21.283,96	0,00	21.283,96	0,00
FITTI ATTIVI DA FABBRICATI	10.492,25	3.814,51	10.492,25	3.814,51
PROVENTI DA IMPRESE E SOGGETTI PRIVATI - ANTENNE TELEFONICHE, VERIFICHE IMPIANTI TERMICI	1.505,92	240.629,44	1.083,54	5.695,16
OBLAZIONI PRATICHE DI CONDONO EDILIZIO	55.623,66	9.403,88	55.623,66	9.403,88
SANZIONI AMMINISTRATIVE OPERE ABUSIVE	91.828,56	18.866,80	91.828,56	18.866,80
LAVORI IN DANNO	0,00	146.278,30	0,00	0,00
INTERESSI ATTIVI DA DEPOSITI BANCARI E CASSA DEPOSITI E PRESTITI	15.769,23	0,00	15.769,23	0,00

Fonte : dati trasmessi dal Comune

Proprio con riguardo ai bassi livelli di riscossione dei residui, significative appaiono le considerazioni della Consulta che ha sostenuto come *“una riscossione ordinata e tempestivamente controllabile delle entrate è elemento indefettibile di una corretta elaborazione e gestione del bilancio, inteso come “bene pubblico”, funzionale “alla valorizzazione della democrazia rappresentativa”* (sentenza n. 184 del 2016; nello stesso senso, sentenze n. 247 e n. 80 del 2017), mentre meccanismi comportanti una *“lunghissima dilazione temporale”* (sentenza n. 18 del 2019) *“sono difficilmente compatibili con la sua fisiologica dinamica”* (sentenza n. 51 del 2019).

3.2 Entrate extratributarie e patrimoniali

Con specifico riferimento alle entrate extratributarie e patrimoniali e all' *“aggiornamento dei canoni di locazione e concessori cui il Comune si era impegnato a realizzare, ha riferito che “dagli atti di ufficio non risulta sia intervenuto alcun aggiornamento dei canoni di locazione e di concessione nel periodo 2021-2023”*. Quanto al *“recupero crediti per la morosità degli affitti degli alloggi, il servizio si è attivato inviando le seguenti note prot. 13378 del 01/03/2023 (allegato 19); prot. 13385 del 01/03/2023 (allegato 20). prot. 1532 del 11/01/2022 e successiva del 17/02/2022 (allegato 21 e allegato 22) in relazione alla prima delle quali l'ufficio contenzioso provvederà ad attivare tutte le misure necessarie per il recupero dei crediti”* (cfr. cartella allegati - allegato a - relazione Angelo Maresca, enfasi aggiunta).

In disparte ogni valutazione in ordine all'idoneità di tali comunicazioni ad interrompere la prescrizione di sicuro interesse di altri Plessi giurisdizionali, il Collegio, sulla scorta delle controdeduzioni e della documentazione trasmessa, osserva che alla data del 16/01/2024 il Comune **non solo non ha provveduto all'aggiornamento dei canoni di locazione e concessione così come, invece, previsto nel Piano, ma non ha provveduto in maniera efficace al recupero delle morosità nei confronti degli occupanti gli immobili comunali.** Dalla lettura degli allegati prodotti (v. allegati nn. 19 a 22 alla relazione sul patrimonio) si evince come **tali morosità siano pari ad euro 323.035,36 e che l'Amministrazione si sia limitata a sollecitare il pagamento al fine del recupero delle morosità degli affitti degli alloggi dal 2016 all'attualità.** Tale importo, peraltro, non risulta nell'elenco dei residui attivi di cui alla tabella sopra riportata e trasmessa dallo stesso Comune che, infatti alla voce "fitti attivi da fabbricati" riporta come residui attivi da riscuotere all'attualità solo l'importo di euro 3.814,51. Mettendo a confronto la tabella sopra riportata con i prospetti di cui all'allegato n. 12 ai chiarimenti si osserva come l'importo di euro 3.814,51 sia qualificato come residuo da conservare, pur essendo denominato come "INCASSI DA CCP 15747843 - CANONE DI AFFITTO OTT - NOV - DIC 2022 DIVERSI". In disparte la discrasia appena evidenziata - l'aver indicato un residuo laddove si parla di incassi - mette conto evidenziare che il principio contabile 4.2 al § 3.10 espressamente prevede che *"Le entrate derivanti dalla gestione dei beni iscritti tra le immobilizzazioni del conto del patrimonio, quali locazioni e concessioni, sono accertate sulla base dell'idonea documentazione predisposta dall'ente creditore ed imputate all'esercizio in cui l'entrata è esigibile"*. In ragione del mentovato principio, il Comune avrebbe dovuto accertare l'entrata sulla scorta del contratto di locazione, imputandola secondo la regola dell'esigibilità, provvedendo alla svalutazione nel fondo crediti di dubbia esigibilità. Infatti, il principio contabile 4.2 consente l'accertamento per cassa per le sole entrate tributarie *"che, sulla base dei nuovi principi, sono accertate per cassa"*. Il § 3.7.5 del principio contabile 4.2 a tal proposito dispone che *"Le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti sono accertate sulla base delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e, comunque, entro la scadenza prevista per l'approvazione del rendiconto (...)"*. La piana lettura del principio indica chiaramente che l'unica ipotesi ammessa per gli enti locali riguarda le entrate tributarie riscosse per autoliquidazione dei contribuenti e solo per queste è possibile, dunque, l'esclusione dal calcolo del FCDE, purchè l'accertamento avvenga sulla scorta delle riscossioni effettuate entro la chiusura del rendiconto e comunque entro la scadenza prevista per legge per l'approvazione dello stesso.

In relazione alle entrate derivanti dal rinnovo delle concessioni cimiteriali, il Comune ha riferito di essere *"nella fase di predisposizione della procedura finalizzata ad affidare esternamente il servizio. Contestualmente, atteso che l'ultimo analogo avviso risale all'anno 2012, si procederà con un avviso pubblico, invitando gli aventi diritto (concessionari e/o eredi di concessionari) a presentare richiesta di rinnovo per*

*loculi, tombe, cappelle, ecc. per i quali fosse scaduta la relativa concessione comunale. Dai dati, per i quali è stato possibile accedere, si è rilevato che al succitato avviso dell'anno 2012, pervennero circa 50 richieste di rinnovo, per una entrata accertata di euro 280.000,00 a fronte di un introito ipotetico per l'Ente di circa 860.000,00 euro: atteso il tempo trascorso è opportuno procedere ad un nuovo avviso pubblico (cfr. cartella allegati - allegato A- relazione Nicola Fienga, enfasi aggiunta). A tal riguardo, il Collegio osserva che dopo quattro anni dalla delibera di omologazione del Piano, e a più di otto anni dall'approvazione del piano in consiglio comunale, l'Amministrazione non ha ancora provveduto a realizzare gli impegni assunti, infatti il servizio *de quo* è ancora in fase di esternalizzazione e non è stato emesso un nuovo avviso pubblico per il rinnovo loculi, anche perché il Comune non ha ancora chiaro quale possa essere il concreto interesse e quindi il presumibile introito posto che, come ha riferito, nel 2012 (ultimo anno in cui è dato rintracciare una procedura analoga) a fronte di una previsione di 280.000,00 euro pervennero solo cinquanta richieste. Alla luce di tali considerazioni la previsione del Comune di realizzare un'entrata di 860.000,00 parrebbe sovrastimata.*

3.2.1 Entrate da alienazione delle farmacie comunali

Ancora, sul versante delle entrate patrimoniali, particolare attenzione è da riservare al complesso procedimento di dismissione delle farmacie comunali, non solo perché il comune non è riuscito a realizzare quanto programmato nel PRFP, ma anche in considerazione del contenzioso che ne è scaturito. Infatti, la Commissione straordinaria, con la deliberazione n. 82 del 06/09/2018, assunta con i poteri di C.C., deliberava il recesso dal Consorzio Farmaceutico Intercomunale (CFI) con l'indirizzo della alienazione delle farmacie comunali stimandone in euro 9.408.854,28 il valore. Con successiva D.D. n. 102 del 17/06/2022, adottata dal Settore III, si provvedeva alla pubblicazione dell'avviso d'asta pubblica per una sola delle aziende e segnatamente la "la farmacia Scafati 5", tuttavia l'asta andava deserta.

Contestualmente, il Consorzio farmaceutico ha avviato due procedimenti monitori ottenendo due decreti ingiuntivi per il complessivo importo di euro **3.383.026** (D.I. n. 104/2022 e 109/2022) nei confronti del comune di Scafati, sia per ottenere un ristoro per aver comunque proseguito nella gestione delle cinque farmacie comunali, nonostante il recesso dell'Ente, sia per il riconoscimento delle perdite di gestione per le annualità 2019 e 2020 delle farmacie. Su tale circostanza, il responsabile del settore interessato ha riferito che *"i due decreti ingiuntivi sopra richiamati, sono stati opposti e sono stati oggetto di sentenza dello stesso TAR che li ha emanati, che ha dichiarato il difetto di giurisdizione senza revocarli o annullarli inspiegabilmente, pur avendoli, a suo tempo, esso stesso emanati. Tali decreti ingiuntivi non sono esecutivi e, in relazione ad essi, il Comune di Scafati ha proposto al Consiglio di Stato azione di annullamento. In ragione del rischio di soccombenza stimato ed espresso nel parere reso dal*

legale incaricato (avv. Lentini) è in corso una trattativa per la definizione della vicenda (allegati nn. 27 e n. 28). L'accordo transattivo è teso a riconoscere al CFI stesso da parte dell'Ente, la somma di € 1.300.000,00 sia a titolo di ristoro per l'avvenuto recesso sia a titolo di rimborso delle perdite di gestione (800.000,00 da corrispondersi all'atto della vendita delle farmacie Scafati 3 e 5 direttamente all'aggiudicatario, ed € 500.000,00 da corrispondersi successivamente). Lo schema di convenzione per la gestione delle farmacie comunali Scafati 1, 2 e 4 (Allegato 27 e 28) resta un atto ancora da valutare e modificare secondo le necessità imposte dall'Ente ai fini della preventiva approvazione prima della sottoscrizione. Sebbene nel piano di riequilibrio era stata prevista la vendita delle Farmacie Comunali, attesa anche l'emanazione di un bando andato deserto, l'Ente intende valutare una forma di gestione più conveniente per le farmacie stesse, al fine di attualizzarne il valore per procedere alla vendita e al conseguente ripiano del disavanzo. Si rimanda agli allegati da n.23 a n. 30_1 per la comprensione del complesso procedimento relativo alle farmacie comunali".

Dall'esame della documentazione versata in atti è possibile affermare che la procedura di dismissione delle farmacia comunali, in relazione alla quale l'Ente prevedeva di incassare 9.408.854,28 di euro, ad oggi, non ha avuto alcun esito se non quello di condanna del Comune al pagamento di euro 3.383.026 in forza di due decreti ingiuntivi che quand'anche non esecutivi rappresentano una più che probabile passività che avrebbe richiesto un'adeguata valutazione per l'accantonamento a fondo rischi, cosa che come confermato dal Comune in adunanza pubblica, non è avvenuta (v. infra § 6). Peraltro, la circostanza che ancora oggi le farmacie comunali siano gestite in via di mero fatto, in assenza di una convenzione che regoli i rapporti anche economici integra una gestione fuori bilancio vietata dall'Ordinamento (cfr. 2°cpv principio dell'universalità, allegato 1 al D.lgs. 118/2011) e rappresenta un sicuro *vulnus* alla capacità di programmazione delle risorse esponendo il Comune alla formazione incontrollata di ulteriori debiti. Né peraltro, come si dirà l'eventuale accoglimento del ricorso pendente in Consiglio di Stato elimina l'obbligo a carico dell'Ente di considerare tali latenti passività ai fini di un congruo accantonamento a fondo rischi.

3.2.2 Entrate da alienazione di immobili

Con la relazione di deferimento si è chiesto al Comune di riferire in merito all'avvenuta alienazione degli immobili comunali. Il Comune ha riferito che "nel triennio 2021/2023 è stato alienato un solo immobile per € 87.305,50 di cui al lotto 7 dell'avviso pubblico approvato con determina 88/2021, non essendo pervenute offerte sui lotti nn. 1-2-3-4-5-6 compresi nel medesimo avviso pubblico e non essendo intervenuti ulteriori e successivi avvisi per la alienazione dei beni comunali. Le mancate offerte per i lotti andati deserti riflettono la situazione di stallo che ha interessato e che ancora interessa il mercato immobiliare. Attualmente, secondo gli indirizzi di questa amministrazione, si dovrà provvedere all'emissione di un nuovo avviso pubblico per l'alienazione dei beni individuati "da alienare" e l'attuazione delle procedure di valorizzazione dei beni individuati "da Valorizzare" (cfr. cartella allegati - allegato a - relazione resp. patrimonio). Tale

riscontro ha confermato quanto già affermato dall'Organo di revisione nella citata relazione ex art. 243 quater, comma 6, del Tuel, del 1° semestre 2023 nella quale riferiva che negli anni precedenti al 2023 non era stato incassato alcunché a titolo di dismissioni immobiliari, al netto dell'importo di euro 87.305,50. **Nel richiamare preliminarmente l'attenzione dell'Ente in ordine all'impiego dei proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali al pagamento dei debiti di parte capitale o comunque al ripiano di squilibri di parte capitale (v. artt. 188 comma 1 e 193 comma 3 TUEL), si osserva che difficilmente il Comune riuscirà a realizzare gli obiettivi di dismissione e valorizzazione, se solo si considera che, come è emerso dalla documentazione trasmessa, lo stesso mostra di non avere ancora contezza della legittimità urbanistica dei beni inseriti nel piano delle valorizzazioni (v. nota prot. 3872/2022 - allegati relazione patrimonio), accertamento che avrebbe dovuto precedere e non seguire la formazione del piano di valorizzazione immobiliare. Inoltre, non da ultimo, val la pena rimarcare che, come sostenuto dal Sindaco in adunanza pubblica, il Comune ha manifestato l'intenzione di non alienare più alcuni dei beni previsti nel piano di riequilibrio in quanto si tratterebbe di beni funzionali alle attività istituzionali. Tali circostanze avvalorano l'inattendibilità per il prosieguo della realizzazione delle predette misure.**

4. Il fondo crediti di dubbia esigibilità

Con la deliberazione n. 11/2020, la Sezione accertava il sistematico sottodimensionamento del FCDE dal 2016 al 2018, conseguentemente con la Relazione di deferimento, dopo aver verificato ulteriori sottostime anche per gli esercizi successivi, come riportato nel sottostante prospetto, si è chiesto al Comune di trasmettere *"l'elenco puntuale dei residui attivi considerati per la quantificazione del FCDE nel 2020-2021 e 2022, avendo cura di specificare le categorie sulle base delle quali vengono costruiti i cluster utilizzati in tale arco temporale"*.

esercizio	FCDE determinato dall'Ente	FCDE calcolato dalla Sezione	scostamento	Avanzo/Disavanzo determinato dall'Ente	Maggior disavanzo alla luce della rideterminazione del FCDE
31.12.2016 **	22.466.554,63	31.864.004,22	9.397.449,60	- 32.929.564,82	- 42.327.014,40
31.12.2017 **	26.344.277,94	36.552.614,44	10.208.336,50	- 31.753.963,65	- 41.962.300,10
31.12.2018 **	29.244.804,65	30.705.232,42	1.460.427,77	- 29.393.333,43	- 30.853.761,20
31.12.2019 ***	33.235.195,59	37.616.548,78	4.381.353,19	-36.689.103,69	- 41.070.456,88
31.12.2020 ***	33.948.791,14	43.133.048,70	9.184.257,56	-28.889.356,89	- 38.073.614,45
31.12.2021 ***	37.964.498,87	40.343.695,50	2.379.196,63	-26.490.453,86	- 28.869.650,49
31.12.2022 ***	39.042.811,76	38.598.424,81	444.386,95	-20.335.850,96	- 20.780.237,91

TOTALE			36.566.634,3		
--------	--	--	--------------	--	--

** Fonte: deliberazione n. 11/2020

*** dati BDAP Rielaborazione SRC Campania

Dalla lettura della suesposta tabella, si rileva una costante sottostima del FCDE da parte dell'ente, fatta eccezione per il 2022, nonostante che la verifica effettuata dalla Sezione sia effettuata **sulla base delle ipotesi più favorevoli per l'Ente.**

In riscontro, il Comune ha trasmesso l'elenco dei residui attivi considerati per "la quantificazione del FCDE nel 2020-2021 e 2022 (allegato 12)" precisando che esso *"si è avvalso della facoltà di cui all'art. 107-bis, D.L. 18/2020, calcolando la percentuale di riscossione del quinquennio precedente con i dati del 2019 in luogo di quelli del 2020 e del 2021"* (cfr. "Chiarimenti alla relazione istruttoria allegata", PAG. 15, enfasi aggiunta).

Esaminata la documentazione trasmessa, il Collegio rileva che, dall'allegato 12, si desume solo il cluster dei rr.aa. considerati per il calcolo del FCDE, ma **non è assolutamente indicata la motivazione** relativa alla scelta di individuare determinate categorie di residui in luogo di altre. Tale indicazione sarebbe stata particolarmente utile, posto che il Comune ha considerato, nella costruzione del fondo, anche tipologie di entrata che, per loro natura, appaiono inconferenti a tal fine (si pensi, ad esempio, ai Titoli VI - accensione di prestiti - e IX - entrate per conto terzi e partite di giro - utilizzati per la determinazione del FCDE 2022). Peraltro, il Comune **non ha rispettato le modalità di corretta determinazione ordinaria del fondo**, finanche quelle poste a base della facoltà, di cui si è avvalso, offerta dall'art. 107 bis del DL 18/2020. Invero, nella documentazione fatta pervenire, non vi è traccia alcuna dell'andamento della riscossione dei residui riferito al quinquennio. Dall'esame del prospetto trasmesso, non si evincono le ragioni per le quali l'Ente ha considerato/escluso determinate poste in luogo di altre, bensì solo l'accantonamento minimo che esso avrebbe dovuto effettuare - valore, questo, determinato, presumibilmente, dal programma di contabilità adottato - e l'importo, poi, effettivamente accantonato. A tal riguardo, l'esame dell'allegato 12 rivela come, **in relazione ad alcune annualità, l'Ente non abbia accantonato nemmeno l'importo minimo previsto dal programma di contabilità utilizzato.** Tali differenze sono riportate nella tabella seguente.

Titolo	Anni	Importo minimo da Accantonare	Importo accantonato
I	2020	41.744.581,14	33.502.523,47
III	2021	631.566,55	561.033,17
II	2022	292.367,55	0,00
III	2022	2.179.178,91	639.249,35

Fonte : dati trasmessi dal Comune e rielaborati dalla Sezione

Guardando i prospetti con il dettaglio dei residui considerati nel calcolo, almeno per il 2022 emerge l'inclusione di tutti i residui del titolo I, mentre per il titolo III sono state considerate solo pochi residui e non ne è stata fornita alcuna motivazione. Ulteriore, rilevante, irregolarità attiene all'importo complessivo accantonato al FCDE al 31/12/2022, indicato nel citato all. 12. In buona sostanza, tale importo di 42.981.863,71 euro, non corrisponde a quello indicato nel RA, per la medesima annualità dall'Ente come risultante dalla banca dati BDAP e pari ad euro 39.042.811,76. Attese le prefate, rilevanti irregolarità, la Sezione, come già accennato in precedenza, ha comunque proceduto a rideterminare il FCDE prendendo atto del dichiarato utilizzo da parte dell'Ente della facoltà di cui all'art. 107 bis del DL 18/2020.

I risultati di tale rideterminazione sono esposti nella tabella seguente.

esercizio	FCDE determinato dall'Ente	FCDE calcolato dalla Sezione	scostamento	Avanzo/Disavanzo determinato dall'Ente	Maggior disavanzo alla luce della rideterminazione del FCDE
31.12.2016 *	22.466.554,63	31.864.004,22	9.397.449,60	- 32.929.564,82	- 42.327.014,40
31.12.2017 *	26.344.277,94	36.552.614,44	10.208.336,50	- 31.753.963,65	- 41.962.300,10
31.12.2018 *	29.244.804,65	30.705.232,42	1.460.427,77	- 29.393.333,43	- 30.853.761,20
31.12.2019 ***	33.235.195,59	37.616.548,78	4.381.353,19	-36.689.103,69	- 41.070.456,88
31.12.2020 **	33.948.791,14	39.476.616,99	5.527.825,85	-28.889.356,89	- 34.417.182,74
31.12.2021 **	37.964.498,87	40.057.149,33	2.092.650,46	-26.490.453,86	- 28.583.104,32
31.12.2022 ***	39.042.811,76	38.598.424,81	444.386,95	-20.335.850,96	- 20.780.237,91
TOTALE			33.512.430,32		

* Fonte: deliberazione n. 11/2020

** utilizzo art. 107 bis D.L. 18/2020

*** dati BDAP Rielaborazione SRC Campania

Dalla lettura del prospetto sopra riportato, emerge, con nitore, che, anche applicando la regola di cui all'art. 107 bis del D.L. 18/2020, in ordine al biennio 2020/2021, permane, sia pur attenuata rispetto alla precedente determinazione, la sottostima del FCDE da parte dell'Ente, con effetti peggiorativi sul risultato di amministrazione. Da quanto appena evidenziato emerge che, nel rendiconto 2022, l'Ente non ha fornito alcuna indicazione analitica in ordine ai criteri utilizzati nella selezione dei crediti di dubbia esigibilità da considerare ai fini dell'accantonamento *de quo*, né ha fornito dimostrazione delle ragioni che hanno portato a non considerare di dubbia e difficile esazione determinate entrate. E' evidente, pertanto, che il Comune non abbia adottato alcuna misura correttiva al fine di adeguare l'accantonamento in esame per pervenire ad un risultato di amministrazione realmente attendibile.

5. La riduzione della spesa

In ordine al contenimento della spesa di personale, occorre ricordare che il Comune di Scafati è sottoposto ai controlli centrali sulle dotazioni organiche e assunzioni di personale, ai sensi del combinato disposto degli artt. 243, comma 1 e 243 bis comma 8 lett. d) Tuel, per tutta la durata del piano di riequilibrio. Il PRFP, tra le misure di risanamento prevedeva la “riduzione della spesa di personale, contenendo al minimo le assunzioni nel rispetto delle percentuali previste per il turn over” realizzando “un risparmio di spesa del personale immediato già a decorrere dal 2017 e di un risparmio previsto complessivo nel decennio di oltre 2,2 milioni di euro”.

Macroaggregati		Rendiconto 2017	Rendiconto 2018	Rendiconto 2019	Rendiconto 2020	Rendiconto 2021	Rendiconto 2022
101	redditi da lavoro dipendente	6.659.353,56	6.985.133,98	7.439.554,70	5.830.335,42	5.256.668,22	5.562.805,56
102	imposte e tasse a carico	2.803.389,89	2.929.046,68	3.665.583,97	2.219.692,72	2.346.579,51	894.128,19
103	acquisto beni e servizi	16.694.526,83	14.668.566,89	18.265.518,56	14.153.696,41	17.176.443,63	19.430.245,65
104	trasferimenti correnti	495.505,01	807.896,02	616.258,00	2.653.610,78	1.873.677,81	724.003,99
105	trasferimenti di tributi	0	0	0	0	0	0
106	fondi perequativi	0	0	0	0	0	0
107	interessi passivi	1.574.892,63	1.490.676,57	1.288.611,56	1.146.616,50	1.062.078,83	983.038,02
108	altre spese per redditi di	0	0	0	0	0	0
109	rimborsi e poste correttive delle entrate	3.953,18	10.136,32	6.500,00	50.497,07	6.979,90	184.716,37
110	altre spese correnti	312.972,39	1.558.969,22	1.365.396,83	1.161.884,34	1.020.662,76	2.382.931,70
TOTALE		28.544.593,49	28.450.425,68	32.647.423,62	27.216.333,24	28.743.090,66	30.161.869,48

Analizzando l'evoluzione della spesa relativa ai redditi da lavoro dipendente, partendo dal dato dell'esercizio 2016 - anno di riferimento del PRFP - nel quale la spesa di personale era quantificata in euro 8.223.749,99 (cfr. deliberazione SRC Campania 11/2020/PRSP), si osserva una riduzione di euro 2.660.944,43, in linea con l'obiettivo previsto. **Tuttavia, se si analizza la spesa corrente nel suo complesso (v. prospetto sopra riportato), si osserva un aumento già dal primo anno di attuazione del piano, pari ad euro 1.617.276 (2017-2022), con effetto di parziale neutralizzazione dei risparmi derivanti dalla spesa di personale; se poi si tiene conto che, come si dirà, vi sono cospicui debiti fuori bilancio e passività latenti, il sostanziale beneficio della riduzione di spesa di personale viene di fatto perduto.**

6. Accantonamenti per il rischio contenzioso e debiti fuori bilancio

Con la deliberazione n. 11, del 2020, la Sezione osservava che tra le irregolarità che potevano ridondare in nuovi squilibri e disavanzi rilevanti, oltre alla corretta quantificazione del FCDE

(v.supra), al disordine nella gestione della cassa vincolata e la non puntuale ricostituzione del vincolo (v. infra), vi fosse il mancato consolidamento nel risultato d'amministrazione delle passività potenziali e dei debiti fuori bilancio. A tal proposito, la Sezione rilevava *"che l'eccessivo ritardo nel riconoscimento dei debiti fuori bilancio, ancor più se risalenti nel tempo, rappresenta un pericoloso fattore di squilibrio ed indice dell'incapacità dell'Ente di programmare in modo efficiente"* (v. § 3 della deliberazione SRC Campania n. 11/2020/PRSP), in quella sede la Sezione aveva comunque dato atto che con la gestione commissariale, il Comune stava operando una ricognizione del contenzioso, fino a quel momento assente e, pur registrando tale criticità, la ritenne in quel momento non invalidante la congruità del PRFP e la salvaguardia degli equilibri prospettici. Al contempo, tuttavia, richiamava il Comune al necessario adeguamento del fondo rischi che sarebbe stato oggetto di valutazione in sede di monitoraggio. Già in quella sede, la Sezione ebbe modo di rimarcare la profonda differenza esistente tra passività potenziale e debito fuori bilancio o passività latente. La prima, fronteggiabile con un adeguato accantonamento a fondo rischi, la seconda affidata alle valutazioni consiliari, nel rispetto delle strette maglie dell'art. 194 TUEL.

La funzione del fondo "rischi" è dunque quella di prevenire il *periculum* della manifestazione di debiti fuori bilancio, volgendo una particolare attenzione alla genesi contenziosa di tali passività. Già in quella sede si richiamò l'attenzione sulla competenza dell'Organo di revisione (cfr. § 5.2, lett. h) del principio contabile 4/2 del D.lgs. 118/11) a verificare la congruità degli accantonamenti. Tale verifica deve essere espressa e puntuale non potendosi, in alcun modo, ritenersi assorbita nell'emissione del parere sul rendiconto. Giova ricordare, al riguardo, come il Legislatore dell'armonizzazione, in considerazione della funzione tutoria per l'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) degli accantonamenti, ha avvertito la necessità di onerare, espressamente, l'organo di revisione di tale puntuale attività. A tal proposito, rileva il Collegio che pur formalmente presente l'attestazione dell'Organo di revisione si è dimostrata del tutto inattendibile in quanto, come dimostrato dall'attività istruttoria espletata e dalle dichiarazioni del Comune, l'accantonamento in parola è sottostimato e peraltro impiegato impropriamente e illegittimamente come strumento elusivo dell'obbligo di immediato riconoscimento e finanziamento dei debiti fuori bilancio. Infatti, l'accantonamento al fondo contenzioso, finalizzato per legge a misurare il rischio di soccombenza, collegato all'alea del giudizio ed a preservare quindi, gli equilibri di bilancio, è impiegato invece, come "contenitore" in cui inserire prevalentemente debiti fuori bilancio riconducibili alla lett. a) dell'art. 194 Tuel (almeno per gli atti trasmessi). In ogni caso, inoltre, è di immediata evidenza che l'accantonamento a fondo contenzioso non può essere considerata come alternativa alla procedura di "riconoscimento" del debito fuori bilancio ex art. 194 Tuel. La fondatezza di tale conclusione va a rinvenirsi proprio nella duplice ratio sottostante all'articolo 194 e che va a declinarsi:

- da un lato, nell'esigenza di recuperare gli equilibri rintracciando in bilancio e destinando eventuali risorse disponibili per la copertura del debito emerso;

- dall'altro, nel far emergere eventuali profili di responsabilità .

Per quel che concerne il primo aspetto, il mero "accantonamento" al fondo contenzioso non può di per sé costituire la copertura di bilancio a una passività. Tale accantonamento, invero, agisce solo "a competenza", nel senso che svolge la funzione di dare evidenza contabile alla latente passività, nel risultato di amministrazione, come componente negativa, al fine di non fornire all'Ente una illegittima capacità di spesa che, in realtà, risulta, invece, priva di effettiva copertura. Dunque, sul mero accantonamento al Fondo contenzioso non è possibile impegnare e pagare qualsivoglia spesa (cfr. al riguardo, art. 167, comma 3, Tuel), al contrario il Comune è tenuto ad effettuare una variazione di bilancio per fornire la capienza finanziaria necessaria ai programmi interessati dalla spesa sopravvenuta, previo riconoscimento della stessa (cfr., al riguardo, artt. 176, 175 e 194 Tuel). Pertanto, l'Ente, ex. art. 194, deve necessariamente individuare idonee coperture al fine di iscrivere la posta passiva in bilancio.

Quanto rappresentato finora, oltre ad integrare in sé una violazione di legge per quanto già affermato, rappresenta un elemento utile ai fini dell'accertamento del mancato conseguimento degli obiettivi intermedi atteso che il Comune, nel corso degli esercizi oggetto di monitoraggio, ha accumulato ulteriori debiti fuori bilancio e ne ha procrastinato sistematicamente il riconoscimento e la relativa copertura. Infatti, dalla relazione di chiarimento, risulta un importo complessivo di debiti fuori bilancio non ancora riconosciuti di euro 3.013.359,81, in diversi casi riconducibili a titoli notificati addirittura prima dell'approvazione dello stesso PRFP (v. prospetto al § d della relazione di chiarimenti). Né, peraltro, la circostanza che ne abbia tenuto conto - comunque parzialmente - nella determinazione del fondo contenzioso e quindi nel saldo di riga E, consente di superare la criticità registrata, in quanto il Comune non ha realizzato sul versante delle entrate le misure di ripiano programmate in modo da fornire valida copertura anche alle nuove passività.

In sede di deferimento si è chiesto al Comune di comprovare di aver svolto un'effettiva ricognizione del contenzioso esistente, di indicare in base a quali criteri avesse determinato l'importo dell'accantonamento, posta la presenza dell'asseverazione della congruità dell'accantonamento da parte dell'Organo di revisione.

Il Comune ha riferito che la *"ricognizione delle sentenze esecutive o in ogni caso di debiti fuori bilancio è stata fatta un paio di volte l'anno a partire dal 2021 ma, considerato che all'Ufficio legale era assegnata una sola risorsa, la stessa era impossibilitata a gestire il contenzioso corrente e conseguentemente tutti gli adempimenti connessi alla lavorazione ed istruzione dei debiti da riconoscere"*. Il Comune ha rappresentato che dal 2017 si avvale di professionisti esterni convenzionati ai quali ha chiesto di effettuare una

relazione ricognitiva dei giudizi pendenti chiedendo di stimare il rischio di soccombenza. Le relazioni trasmesse non sono tutte redatte (v. allegato 15 ai "chiarimenti") secondo i criteri indicati da questa Sezione nella più volte richiamata deliberazione n. 11/2020/PRSP e, in alcuni casi, nonostante la breve descrizione della controversia, non è sempre indicato l'importo della domanda ma solo la valutazione del rischio, non consentendo a questa Sezione di ripercorrere l'iter logico - motivazionale che ha portato l'Ente ad effettuare l'accantonamento e dunque a valutarne la congruità (v. allegati da 13 a 17). Ad ogni buon conto, posta la ricognizione svolta dai professionisti convenzionati di cui alle menzionate relazioni, il Comune ha riferito la necessità di effettuare un ulteriore accantonamento pari ad euro 1.528.175,64.

Il seguente prospetto, partendo dai dati presenti in BDAP, mostra l'andamento del fondo contenzioso, del fondo passività potenziali e degli "altri fondi e accantonamenti". Tale ultimo aggregato risulta utile per misurare l'andamento degli accantonamenti comunque riferibili al contenzioso e di cui, con la relazione di deferimento, si è chiesto al Comune di fornire il dettaglio.

	2018	2019	2020	2021	2022
Fondo contenzioso	3.848.654,24	2.671.734,28	2.171.734,28	2.401.734,28	3.056.995,01
Altri fondi e accantonamenti al 31/12	17.536.375,9	17.128.651,08	9.751.515,78	8.842.886,93	9.707.949,05

Il Comune ha trasmesso in riscontro più prospetti relativi alle risorse accantonate negli "altri fondi" che per brevità sono state riassunte nel seguente prospetto:

Elenco analitico delle risorse accantonate nel risultato di amministrazione					
	2018	2019	2020	2021	2022
Anticipazione di liquidità art. 243	9.141.660,00	8.125.920,00	Non presente	Non presente	Non presente
Fondo assicurazione Polo Scolastico	341.004,60	341.004,60	341.004,60	341.004,60	341.004,60
Quota accantonata Protezione civile	6.516,00	6.516,00	6.516,00	Non presente	Non presente
Fondo rinnovi contrattuali	36.599,76	36.599,76	36.599,76	30.660,37	58.000,00
Quota accantonata Datore di lavoro	1.540,01	1.540,01	1.540,01	Non presente	Non presente
Quota accantonata passività potenziali	450.000,00	450.000,00	450.000,00	Non presente	Non presente
Quota accantonata Enel	1.769.744,64	569.744,64	831.539,86	Non presente	Non presente
Quota accantonata PIP	5.789.310,89	5.789.310,89	5.789.310,89	5.789.310,89	5.789.310,89
Quota accantonata PDZ S1	Non presente	1.196.596,81	1.196.596,81	Non presente	Non presente
Quota accantonata PDZ S1 - Piano di riequilibrio delibera Corte dei Conti 11/2020	Non presente	Non presente	Non presente	751.590,62	1.001.590,62
Perdita Consorzio Bacino SA1	Non presente	611.418,37	Non presente	Non presente	Non presente
Accantonamento in sede di rendiconto richiesto dall'organo di revisione fondo passività potenziali	Non presente	Non presente	913.701,98	Non presente	Non presente
Accantonamento in sede di rendiconto 2021 per debiti fuori bilancio da riconoscere	Non presente	Non presente	Non presente	670.000,00	Non presente
Verifica art. 11 c. 6, D.Lgs. 118/2011 -	Non presente	Non presente	150.708,68	135.372,13	Non presente

Accantonamento partecipata ACSE SPA					
Consumi idrici	Non presente	Non presente	33.997,19	Non presente	Non presente
Fondo indennità di fine mandato sindaco	Non presente	Non presente	Non presente	36.351,43	40.687,57
Debiti fuori bilancio FUA Scafati 2017/2018	Non presente	Non presente	Non presente	200.000,00	Non presente
Accantonamento in sede di rendiconto 2022 per debiti fuori bilancio da riconoscere	Non presente	Non presente	Non presente	Non presente	1.520.000,00
Fondo Garanzia debiti commerciali	Non presente	Non presente	Non presente	347.436,04	433.415,99
Utilizzo fondo anticipazione di liquidità D.L. 35/2013	Non presente	Non presente	Non presente	541.160,85	523.939,38
Totale parte accantonata (altri fondi e accantonamenti al 31.12)	17.536.375,90	17.128.651,08	9.751.515,78	8.842.886,93	9.707.949,05

Fonte: dati forniti dall'Ente e rielaborati dalla SRC Campania

Nelle proprie controdeduzioni, il Comune, tuttavia, non ha chiarito la natura e la genesi di tali accantonamenti, se non in relazione alla voce "passività potenziale probabile", indicata dall'Organo di revisione nella relazione al rendiconto 2022, pari ad euro 4.406.851,35 precisando che il predetto importo era ricompreso nel risultato di amministrazione 2022. Il Comune ha fornito il dettaglio della composizione dell'importo sopra indicato, come riportato nel seguente prospetto, facendo presente che tale accantonamento per "passività potenziale probabile", pari ad euro 4.406.851,35, sia stato interamente ricompreso nel risultato di amministrazione 2022 (allegato 18). Si tratta di valori rintracciabili in parte nella voce "altri fondi e accantonamenti" del risultato di amministrazione (come la "quota accantonata al Piano di zona - PdZ S1" di euro 1.001.590,62 e la somma di euro 1.520.000,00 relativa all'"accantonamento in sede di rendiconto 2022 per dbf da riconoscere"), mentre per l'importo di euro 1.885.260,73 indicato nelle memorie del comune come "fondo passività potenziali" al 31/12/2022 (v. allegato 18) non è stato fornito alcun dettaglio.

FONDO	ACCANTONAMENTO
FONDO PASSIVITA' POTENZIALI	1.885.260,73
QUOTA ACCANTONATA AL PDZ S1	1.001.590,62
ACCANTONAMENTO IN SEDE DI RENDICONTO 2022 PER DBF DA RICONOSCERE	1.520.000,00
TOTALE	4.406.851,35

Fonte dati trasmessi dal comune

Il Comune ha poi precisato di avere intenzione di variare gli indicati accantonamenti in sede di rendiconto 2023 (v. relazione di chiarimento) come riportato nel seguente prospetto:

FONDO	ACCANTONAMENTO	Incrementi da fare nel rendiconto 2023	Modifiche da fare in sede di rendiconto 2023
FONDO PASSIVITA' POTENZIALI	1.885.260,73	256.409,01	2.141.669,74
QUOTA ACCANTONATA AL PDZ S1	1.001.590,62		Cancellata perché già

			inserita nei debiti fuori bilancio
ACCANTONAMENTO IN SEDE DI RENDICONTO 2022 PER DBF DA RICONOSCERE	1.520.000,00	1.493.359,81	3.013.359,81
Nuova voce "ulteriori ed eventuali passività potenziali"	0	22.496,93	22.496,93
TOTALE	4.406.851,35	1.772.265,75	6.179.117,10

Fonte dati trasmessi dal comune

In sede di deferimento, si è chiesto di trasmettere il prospetto riassuntivo del risultato di amministrazione presunto alla data del 31/12/2023. Il Comune, nel trasmettere il prospetto (cfr. allegato B), ha simulato rimaneggiamenti degli accantonamenti che "intende" approvare, ammontanti solo per il contenzioso, debiti fuori bilancio a complessivi 11.188.571,65 secondo il seguente dettaglio:

PRESUNTI ACCANTONAMENTI A FONDO RISCHI DA INSERIRE NEL RENDICONTO 2023	
Fondo contenzioso sentenze riconosciute area pip	671.734,28
Fondo sentenze da riconoscere area pip	5.339.310,89
Fondo fondo passività potenziali	2.141.669,74
Fondo accantonamento in sede di rendiconto 2023 per debiti fuori bilancio da riconoscere	3.013.359,81
Fondo per ulteriori ed eventuali passività potenziali	22.496,93
TOTALE	11.188.571,65

Fonte dati trasmessi dal comune

Inoltre, il Comune, nel riscontro istruttorio ha riferito che *"tra le passività latenti ulteriori va segnalata la questione dei debiti fuori bilancio PIP di cui si relaziona anche alle lettere i) e j) del punto 9"*. Si tratta di debiti scaturiti da una non corretta determinazione dell'indennizzo in favore di soggetti espropriati. La commissione straordinaria stipulava una transazione con alcuni creditori riconoscendo, a questi, il 50% pari ad euro **3.840.541,19**, oltre interessi da corrispondersi in 10 anni (con la stessa durata del piano v. delibera 64 del 5/7/2017), lasciando, tuttavia, fuori dalla soluzione stragiudiziale ed impregiudicata, la restante metà che rappresenta una **passività che lo stesso Comune ha definito come "ulteriore e latente"**.

La presenza di debiti fuori bilancio, peraltro, alcuni già noti al Comune sin dal 2016, ancora da riconoscere e finanziare alla data del 31/12/2023 - estranei, inoltre, anche all'improprio accantonamento a fondo rischi - dimostra l'assenza di un governo effettivo della spesa, sia sul versante della programmazione che della sostenibilità, una sostanziale elusione delle prescrizioni disposte dalla Sezione con la deliberazione di omologazione come pure della

previsione di cui all'art. 243 bis TUEL che espressamente onera gli enti di operare una effettiva ricognizione dei debiti fuori bilancio. Pertanto, allo stato degli atti, risultano, al 31/12/2023, un importo pari ad almeno 3.013.359,81 di debiti fuori bilancio da riconoscere, al netto degli interessi (questi ultimi non riconoscibili ex art. 194 Tuel). A tale importo, va invero aggiunta la somma di euro 127.549,18 (di cui euro 49.332,09 per ruolo strade in favore consorzio di bonifica e ruolo terreni e fabbricati euro 78.217,09) indicata dall'Ufficio del patrimonio, non ricompresa nell'elenco dei debiti fuori bilancio fornito dal Comune. Con specifico riferimento ai debiti fuori bilancio, val la pena evidenziare come nella relazione sul secondo semestre 2023, trasmessa il 16/01/2024, il Collegio dei revisori abbia attestato un dato differente da quello riferito dal Comune, affermando che il totale dei debiti fuori bilancio da riconoscere al 31/12/2023 è pari ad euro 2.244.432,15, al netto degli interessi, che, come ben noto, non possono essere oggetto di riconoscimento in quanto estranei alla casistica di cui all'art. 194 Tuel.

Infine, quanto al fondo contenzioso, si osserva che, alla data del riscontro istruttorio - 16 gennaio 2024, come confermato nel corso della pubblica adunanza, il predetto accantonamento non tiene conto della somma di euro 3.383.026 relativa al **contenzioso con il consorzio farmaceutico**. Infatti, pur trattandosi di decreti ingiuntivi non esecutivi e quindi in quanto tali non - ancora - riconoscibili ex art 194 Tuel, rappresentano comunque una probabile passività che deve trovare adeguata ponderazione e rappresentazione nel fondo rischi, nonostante la pendenza del gravame. Infatti, indipendentemente dalle sorti del giudizio pendente, il Consorzio farmaceutico, come affermato dallo stesso Ente, ha gestito per conto dello stesso, cinque farmacie comunali in assenza di contratto e ne ha sopportato le perdite di gestione, ragion per cui permane anche in tale circostanza l'obbligo di tener conto di tale passività potenziale ai fini della congrua quantificazione a fondo rischi.

In conclusione, ancora una volta il Collegio richiama l'Ente alla necessità di una puntuale ricognizione del contenzioso. Il Collegio, pur prendendo atto del lavoro di ricostruzione del contenzioso avviato dall'Ente, rileva la necessità di un congruo accantonamento, anche a consuntivo, del Fondo rischi, secondo un'analisi condotta, caso per caso, facendo applicazione, in modo combinato dei criteri per la prima volta affermati dalla Sezione con deliberazione n. 240/2017/PRSP e richiamati anche nella deliberazione di omologa, nonché dei principi di prudenza e ragionevolezza. Questi ultimi impongono di tener conto, in particolare, nella definizione del ridotto accantonamento, anche del valore della domanda, dello stato del giudizio e dell'avvenuta soccombenza in primo come in secondo grado.

7. Fondo rischi società ed organismi partecipati

Il fondo rischi società ed organismi partecipati è un accantonamento finalizzato a neutralizzare i fattori di rischio scaturenti delle relazioni di debito-credito con gli organismi partecipati.

L'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011 dispone che all'interno della relazione sulla gestione (allegato obbligatorio al rendiconto), l'ente territoriale deve, tra l'altro, riportare gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. Segnatamente, l'articolo di cui si discorre, precisa che *“la predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie”*.

Fondamentale è dunque la verifica dei rapporti crediti/debiti reciproci tra enti territoriali e proprie partecipate (c.d. “circularizzazione”) in quanto funzionale ad assicurare la doverosa evidenza giur-contabile delle passività potenziali connesse alla gestione degli organismi partecipati.

Tale verifica, peraltro, è volta a garantire il rispetto dei principi di veridicità e trasparenza dei documenti contabili, poiché un disallineamento delle posizioni di debito e credito influenza l'attendibilità del risultato di amministrazione dell'ente territoriale, nonché il risultato di esercizio degli organismi partecipati. Attraverso l'accantonamento a fondo rischi, quindi, è possibile riportare la consistenza del risultato di amministrazione al valore che avrebbe assunto se il maggior debito o minor credito fosse stato contabilizzato. Proprio in ragione di tale finalità, la predetta attività di circularizzazione deve svolgersi anche con riferimento ad organismi partecipati diversi dalle società, in quanto la *ratio legis* è quella di preservare l'equilibrio di bilancio indipendentemente dalla natura del soggetto partecipato.

Con la relazione di deferimento sono state chieste le risultanze dell'attività di circularizzazione ex art. 11 comma 6 lett. j). Il Comune, in riscontro, ha trasmesso dei prospetti per ciascun organismo evidenziando gli scostamenti, ma senza l'asseverazione dei rispettivi organi di revisione come richiesto dalla norma richiamata.

Il seguente prospetto riporta l'evoluzione dell'accantonamento *de quo* ricostruito attraverso la scomposizione, trasmessa dal Comune, della voce “altri fondi e accantonamenti” del risultato di amministrazione dal 2018 al 2022.

Evoluzione del fondo rischi organismi partecipati					
	2018	2019	2020	2021	2022
Verifica art. 11 c. 6, D.Lgs. 118/2011 - Accantonamento partecipata ACSE SPA	Non presente	Non presente	150.708,68	135.372,13	0,00

I prospetti trasmessi dal Comune nella relazione di chiarimento, registrano uno scostamento tra la contabilità del Comune e quella della società partecipata ACSE s.p.a. riconducibile ad una fattura con la quale la società ha chiesto il pagamento degli interessi da ritardato pagamento per euro

322.271,05 emettendo la relativa fattura già nel 2021, fattura che persiste anche nel 2022 sebbene il Comune sostenga di averne chiesto lo stralcio. Ad ogni buon conto nel risultato di amministrazione alla voce "altri fondi e accantonamenti," come esposto nella tabella sopra riportata, si riscontra un accantonamento di circa 135.000,00 a fronte dell'importo della fattura di euro 322.271,05, mentre nel 2022 non vi è alcun accantonamento a fronte di uno scostamento di circa 376.000 (cfr. prospetti relazione di chiarimento), con effetti peggiorativi sul risultato di amministrazione 2022.

8. La gestione della cassa

8.1 Impiego per cassa delle entrate vincolate

Con la relazione di deferimento si è chiesto al Comune di trasmettere i dati relativi alla consistenza della cassa vincolata, unitamente alle determinazioni di definizione della giacenza vincolata, a far data dall'1/01/2019, in base al principio applicato della contabilità finanziaria (punto 10.6, All. 4/2 D.lgs n. 118/2011) approvato con d.lgs. n. 118/2011 modificato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014 e le verifiche di cassa. In particolare si è chiesto all'Ente di riferire motivatamente se la giacenza vincolata fosse determinata con la modalità standard ("*... l'importo della cassa vincolata alla data del 1 gennaio 2015 è definito con determinazione del responsabile del servizio finanziario, per un importo non inferiore a quello risultante al tesoriere e all'ente alla data del 31 dicembre 2014 e i residui attivi riguardanti entrate vincolate alla medesima data ...*") o in modo analitico, mediante cioè, un puntuale censimento dei vincoli, nonché di riferire se la registrazione contabile dell'impiego per cassa delle giacenze vincolate fosse avvenuta secondo quanto previsto dal principio applicato della contabilità finanziaria (cfr. D.lgs. n. 118/2011, all. 4/2, punto 10.2). Infine, si è chiesto di chiarire l'ammontare della giacenza vincolata relativa agli interventi finanziati a valere su fondi PNRR - PNC, avendo cura di precisare l'ammontare di eventuali anticipazioni ricevute e le modalità di contabilizzazione.

Il Comune, in sede di riscontro, ha preliminarmente fatto presente che "*per l'anno 2019 non risulta agli atti d'ufficio la relativa determinazione*" e ha trasmesso le determinazioni relative alla quantificazione della cassa vincolata con i relativi saldi dal 2020 al 2022 unitamente ai prospetti di sintesi che di seguito si riportano:

*Determina dirigenziale n. 12 del 15/01/2021 Reg. Gen. n. 31 del 20/01/2021		
Entrata vincolata	Disposizione di legge	Importo
Mutui	Art. 195, c. 4, D.Lgs. n. 267/2000	593,53
Trasferimenti di enti del settore pubblico allargato	Art. 195, c. 4, D.Lgs. n. 267/2000	11.846.431,95

Da leggi e principi contabili	Legge n. 2019 14/03/1981	2.628.700,06
TOTALE FONDI VINCOLATI DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2020		14.175.725,54

*Determina dirigenziale n. 32 del 24/02/2022 Reg. Gen. n. 271 del 25/02/2022		
Entrata vincolata	Disposizione di legge	Importo
Mutui	Art. 195, c. 4, D.Lgs. n. 267/2000	139.090,48
Trasferimenti di enti settore pubblico del allargato	Art. 195, c. 4, D.Lgs. n. 267/2000	14.033.751,30
Da leggi e principi contabili	Legge n. 2019 14/03/1981	2.628.700,06
TOTALE FONDI VINCOLATI DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2021		16.801.541,84

*Determina dirigenziale n. 14 del 24/01/2023 Reg. Gen. n. 124 del 24/01/2023		
Entrata vincolata	Disposizione di legge	Importo
Mutui	Art. 195, c. 4, D.Lgs. n. 267/2000	125.208,98
Trasferimenti di enti del settore pubblico allargato	Art. 195, c. 4, D.Lgs. n. 267/2000	13.847.860,63
Da leggi e principi contabili	Legge n. 2019 14/03/1981	2.628.700,06
TOTALE FONDI VINCOLATI DI CASSA AL 31 DICEMBRE 2022		16.601.769,67

Nonostante il Comune abbia riferito che nessuna determinazione sia stata assunta nel 2019 per la quantificazione della cassa vincolata, l'Organo di revisione nella Relazione sul rendiconto 2022, resa il 28/04/2023 - richiamata nella Relazione di deferimento - nel determinare la giacenza di cassa vincolata, al 31/12/2020, ha affermato che all'1/01/2020 (e quindi al 31/12/2019), la giacenza di cassa vincolata era pari a 11.617.623,27 mln di euro. In mancanza della documentazione chiesta a riscontro, non è possibile individuare esattamente l'ammontare dei vincoli per cassa né di quanto sia stato l'utilizzo delle entrate vincolate.

Va da sé che l'assenza di una sicura quantificazione iniziale delle entrate aventi specifica destinazione, allunga non poche ombre sull'attendibilità della quantificazione relativa agli esercizi successivi.

Criticità e discrasie emergono tra i dati trasmessi dal Comune e quelli estrapolati dalla banca dati SIOPE con riferimento all'annualità 2020, come rappresentato nel prospetto seguente.

ENTRATE

codici		2020
9.01.99.06.001	Destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL	26.602.698,09
9.01.99.06.002	Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	30.016.104,87
USCITE		
codici		2020
7.01.99.06.001	Utilizzo incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	26.535.844,52
7.01.99.06.002	Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	30.888.714,09

Fonte: SRC Campania - dati trasmessi dal Comune e rielaborati dalla Sezione su dati SIOPE

Ad ogni buon conto come riferito dal Comune *“la cassa vincolata utilizzata ai sensi dell’art. 195 del TUEL è stata regolarmente reintegrata entro il 31.12.2022” e “nell’anno in corso non ricorre la fattispecie connessa al ricorso a fondi a specifica destinazione utilizzati in termine di cassa, ai sensi dell’art. 195, co. 2 del TUEL”.*

In effetti, al 31/12/2022, il fondo cassa si presenta capiente, essendo pari ad euro 27.412.899,13, rispetto all’ammontare delle risorse vincolate quantificate in euro 16.601.769,67

Infine, per quel che concerne l’affermazione relativa ai pagamenti per azioni esecutive (“Si rappresenta che per i pagamenti per azioni esecutive pari ad € 3.099.859,55, l’ente ha provveduto ad emettere le carte contabili a detto regolarizzo con fondi di bilancio”), dall’analisi della documentazione trasmessa risulta che la regolarizzazione in parola non è avvenuta nel rispetto della procedura di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, trattandosi, per l’appunto di pagamenti dovuti in forza di azioni esecutive, né il Comune ha chiarito quali fonti di copertura abbia impiegato. **Tale circostanza rappresenta un’ulteriore rilevante criticità che si ricollega a quanto già affermato supra in punto di violazione delle norme sul riconoscimento dei debiti fuori bilancio.**

8.2 Risorse da PNRR - PNC

Con specifico riferimento alle risorse incamerate a valere sui fondi PNRR -PNC, il Comune ha riferito di aver incassato euro **710.010,45** [...] *Altresì si chiarisce, che la cassa vincolata utilizzata ai sensi dell'art. 195 del TUEL, è stata regolarmente reintegrata entro il 31.12.2022*" (cfr. "Chiarimenti alla relazione istruttoria, PAG. 7, enfasi aggiunta). L'art. 2, comma 2, del Dm. 11 ottobre 2021, con specifico riferimento ai finanziamenti relativi al PNRR e PNC, prevede l'erogazione della prima quota di trasferimenti anticipata rispetto alla realizzazione delle spese, per un importo massimo del 10% del costo del singolo intervento. Quanto alla contabilizzazione, la disposizione prevede che i trasferimenti versati in anticipo sono accertati con imputazione all'esercizio in cui è previsto l'effettivo incasso e, per la copertura delle spese imputate agli esercizi successivi, è attivato il fondo pluriennale vincolato. Alla fine dell'esercizio, qualora alle entrate accertate non corrispondano impegni di spesa di pari importo, nelle more del perfezionamento delle obbligazioni di spesa, le risorse accertate confluiscono nel risultato di amministrazione, quale avanzo vincolato, e possono essere applicate al bilancio di previsione del triennio successivo. Come confermato anche nel corso dell'adunanza pubblica, il Comune non ha attivato il fondo pluriennale vincolato per le risorse in parola.

8.3 Anticipazioni di liquidità e di cassa

Il Comune ha fatto ricorso a diverse forme di anticipazione, sia di breve ex art 222 tuel - fino al 2018 - che di lunga durata, per far fronte alla carenza di liquidità. In particolare, ai sensi del D.L. 35/2013 il Comune ha ricevuto euro 9.622.770,48 erogata in due tranches euro 4.811.385,24 con data di decorrenza dell'ammortamento 29 maggio 2013 ed euro 4.811.385,24 con data di decorrenza dell'ammortamento 31 ottobre 2013. La seconda pari ad euro 2.959.857,94, con data di decorrenza dell'ammortamento 07 luglio 2014. La terza pari ad euro 2.402.232,85, con data di decorrenza dell'ammortamento 22 settembre 2014 e, infine, la quarta pari ad euro 4.459.515,06, con data di decorrenza dell'ammortamento 16 ottobre 2014.

Già con la deliberazione n. 11/2020/PRSP quanto alle modalità di contabilizzazione delle anticipazioni, si affermava *"che fino all'esercizio 2014, esse erano state contabilizzate sostanzialmente come un'accensione di prestito, con l'imputazione dell'onere di restituzione al rimborso prestiti.*

Nel 2015, con l'avvio della contabilità armonizzata, l'Ente, seguendo le indicazioni nomofilattiche della Sezione delle Autonomie, ha invece provveduto ad iscrivere in bilancio un apposito fondo, destinato alla restituzione dell'anticipazione.

Negli esercizi successivi, il fondo è stato progressivamente ridotto dell'importo pari alle somme annualmente rimborsate. Gli oneri del rimborso, ha chiarito l'ente, sono assicurate dalle entrate correnti e vengono pagate nel rispetto delle scadenze previste dai piani di ammortamento.

Al 31/12/2018, si riscontra la presenza dell'accantonamento, ex D.L. 35/2013 e ss. c.d. F.A.L. (fondo anticipazione liquidità), pari ad euro 17.360.197,26, quale importo da restituire al netto delle somme già rimborsate. Il Comune infine ha fatto presente di non essere ricorso alla possibilità offerta dall'art. 2, comma 6 del d.L. 78/15, "al fine di impedire effetti espansivi della spesa" (cfr. riscontro istruttorio dell'8/08/2019, pag. 34). Tale scelta, come già si è avuto modo di osservare (cfr. supra § 2) è conforme alla "golden rule" di cui all'art. 119, comma VI della Costituzione". Con la relazione di deferimento si è chiesto al Comune di riferire sulla modalità di contabilizzazione delle anticipazioni in esame anche dal 2019 in poi, il Comune a tal riguardo ha confermato che "le anticipazioni di liquidità su riportate che non si chiudono entro l'esercizio sono registrate come segue:

- a) le entrate derivanti dall'anticipazione sono accertate nel titolo 6 delle entrate "Accensione di prestiti";
- b) nel titolo 4 di spesa, vengono iscritte, nel bilancio di previsione, il rimborso annuale delle anticipazioni di liquidità.
- c) in sede di rendiconto il fondo anticipazione di liquidità accantonato è ridotto dell'importo pari alla quota annuale rimborsata con risorse di parte corrente;
- d) la quota del risultato di amministrazione liberata è iscritta nell'entrata del bilancio dell'esercizio successivo come "utilizzo del fondo anticipazioni di liquidità".

8.4 Anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 243 quinquies TUEL

Il Comune ha beneficiato altresì dell'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 243 quinquies TUEL per euro 10.157.400,00, in riscontro alle richieste istruttorie ha precisato di aver contabilizzato la predetta anticipazione "seguendo le istruzioni indicate nell'omologa al piano di riequilibrio (Campania/11/2020/PRSP), come da criterio generale rappresentato dall'art. 222 TUEL, ossia accensione di un residuo passivo per la restituzione delle rate del mutuo, mediante copertura delle rate annuali da liquidare tra le spese correnti indicate nell'art. 243 quinquies TUEL (Allegato 5 d)" (cfr. "Chiarimenti alla relazione istruttoria allegata all'istanza di deferimento del magistrato istruttore, I Ref. Ilaria Cirillo", pag. 9). Invero, con la predetta deliberazione, la Sezione non solo disponeva l'impiego della modalità di contabilizzazione prevista per l'art. 222 "per evitare una violazione del VI comma dell'art. 119 Cost. e garantire una rappresentazione trasparente e puntuale del risultato di amministrazione, gli scopi di neutralizzazione e di collegamento delle risorse anticipate ai sensi dell'art. 243-quinquies TUEL per i fini ivi espressamente indicati", ma prescriveva, altresì che "annualmente, man mano che si manifesteranno le esigenze di spesa, il Comune [deve] trovare la copertura tanto per l'ammortamento del "mutuo" ricevuto, tanto per le varie spese indicate nell'art. 243-quinquies TUEL". Il Comune, in effetti, fino al rendiconto 2019, ha continuato a contabilizzare l'anticipazione de qua secondo le indicazioni del principio contabile, conservando tra gli accantonamenti un apposito fondo per neutralizzare l'effetto espansivo sulla competenza (v. "altri fondi e accantonamenti"). Dal 2020, invece il Comune,

adeguandosi alle indicazioni impartite con la deliberazione di omologa ha iscritto, in parte spesa e al titolo IV, il residuo passivo relativo alla restituzione, al netto delle somme rimborsate nell'anno. Tuttavia, la richiamata deliberazione di omologazione, stabiliva altresì che *"le risorse ricevute [ex art. 243 quinquies], per altro verso, rimangono vincolate per cassa, ai sensi dell'art. 195 TUEL, e concorrono alla determinazione del limite all'impiego dell'anticipazione, ex art. 222 TUEL"*. Dalle verifiche effettuate dalla Sezione e come confermato dal Comune in sede di audizione, il Comune non ha incluso le risorse ricevute ai sensi dell'art. 243 quinquies TUEL tra le entrate aventi specifica destinazione diversamente da quanto indicato nella sopra richiamata decisione. **Il Collegio richiama il Comune ad attenersi alle indicazioni ricevute nella deliberazione di omologazione.**

In ragione delle criticità emerse, il Collegio accerta l'assenza di un adeguato sistema di contabilità analitica idoneo a tracciare, per cassa e per competenza, il sistema di vincoli sulle risorse finanziarie. La predetta circostanza integra una grave irregolarità contabile dell'obbligo degli enti territoriali di garantire, l'adempimento di due distinti ma connessi obblighi di "facere": destinare la risorsa vincolata, accertata ed incassata alla finalità specifica, indicata dalla legge e vincolare le economie delle predette risorse alla copertura della futura e specifica spesa programmata. Infatti, il vincolo si imprime sia sulla competenza che sulla cassa. Per tale motivo, nel caso di impiego di somme già incassate per altre finalità, sussiste l'obbligo di ripristinare anche per cassa, la provvista, a garanzia della sostenibilità e regolarità dei correlati pagamenti (art. 195 TUEL). Invero, il predetto obbligo sussiste solo nel caso di vincoli di destinazione "specifici" (v. SRC Lombardia n. 281/2012/PRSE e n. n. 314/2013/PRSE e Sezione Autonomie n. 17/2023/QMIG e 31/2015/INPR), in quanto il ripristino delle risorse per cassa è correlato alla necessità di garantire effettività alla regola aurea ex comma 6 dell'art. 119 Cost. e la sostenibilità delle spese aventi specifica destinazione, ex art. 97 comma 1 Cost. (v. SRC Lazio n. 60/2021/PRSP).

In considerazione delle divise criticità, ritiene il Collegio indispensabile che il Comune provveda all'analitica ricostituzione dei vincoli per cassa, sin dal 1° gennaio 2019 all'attualità, dandone evidenza in un provvedimento formale ed introduca stabilmente un sistema contabile di rilevazione analitica dei vincoli anche per cassa. A tal fine il Collegio osserva che un sistema adeguato deve, necessariamente, fondarsi sulla corretta e precisa quantificazione delle giacenze ad inizio esercizio e sulla costante registrazione degli impieghi e delle ricostituzioni (v. SRC Campania n. 58/2021/PRSP e 59/2018/PAR). Va da sé che la prescritta ricostruzione è essenziale per la valutazione del conseguimento dell'obiettivo di riequilibrio sia intermedio che finale.

9. La tempestività dei pagamenti

Com'è noto, l'indice di tempestività dei pagamenti (di seguito, ITP) esprime il possibile ritardo delle amministrazioni nei pagamenti, oltre i trenta giorni previsti per legge, per saldare le fatture (cfr. D.lgs. n. 192/2012 e dall'art.9 del DPCM del 22 settembre 2014), ponderato sull'importo delle fatture pagate, attribuendo un peso maggiore ai ritardi per fatture di maggiore importo, secondo un nuovo criterio di misurazione, che ha superato quello precedente, basato sui tempi medi di pagamento. L'indice, a partire dal 2015, è diventato trimestrale e deve essere pubblicato entro il trentesimo giorno della conclusione del trimestre a cui si riferisce, ai sensi dall'articolo 33, comma 1 del D.lgs. n. 33/2013, come modificato dal D.L. n. 66/2014. Quanto alla tempestività dei pagamenti, il seguente prospetto trasmesso dal Comune riporta l'ITP, aggiornato a seguito dell'allineamento con i dati desunti dalla piattaforma crediti commerciali del Ministero, mostra dati diversi rispetto a quelli pubblicati in Amministrazione trasparente e da quelli indicati nelle relazioni semestrali del Collegio dei revisori (v. relazione acquisita al prot. n. 3536 del 13/07/2023). Il Comune ha infatti affermato che i dati "pubblicati sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione "Amministrazione Trasparente - Pagamenti dell'amministrazione" non sono aggiornati in quanto non tengono conto dell'allineamento effettuato sulla piattaforma PCC".

<i>Indice medio di tempestività dei pagamenti</i>				
<i>Anno</i>	<i>2020</i>	<i>2021</i>	<i>2022</i>	<i>2023</i>
Giorni	43	42	44	26
Giorni di ritardo	11	10	1	-7

Fonte: dati trasmessi dal Comune

A tal riguardo il Collegio osserva che il rispetto degli obblighi pubblicitari ex artt. 29 e 33 D.Lgs 33/2013, impone la pubblicizzazione di dati veritieri ed attendibili, in quanto, soprattutto in materia di bilancio, la trasparenza assume una particolare pregnanza perché è posta a presidio della democrazia rappresentativa.

L'analisi sin qui condotta sul grado di attuazione degli obiettivi di ripiano del Comune di Scafati, aggiornata ai risultati provvisori dell'esercizio 2023, attesta alcune significative criticità, specificamente riferite alle misure di riequilibrio, al mancato riconoscimento di debiti fuori bilancio di cospicuo importo, alla sottostima degli accantonamenti relativi al FCDE ai fondi rischi, alla mancanza di una contabilità analitica per la gestione dei vincoli, oltre che alla mancata applicazione dei principi contabili. Fattori di squilibrio che, come rimarcato, rendono inattendibili i risultati di amministrazione approvati dal Comune, soprattutto per la presenza, ormai "endemica" di debiti fuori bilancio risalenti (alcuni già noti al Comune sin dal 2016), ancora da riconoscere e finanziare

alla data del 31/12/2023, almeno per euro 3.013.359,81 (al netto degli interessi non riconoscibili), per la sottostima del fondo contenzioso, almeno di euro 4.911.201,64 - di cui euro 3.383.026 relativa al contenzioso con il consorzio farmaceutico ed euro 1.528.175,64 emerso dalla ricognizione effettuata dai professionisti incaricati - per uno scostamento di circa 376.000 euro del fondo rischi organismi partecipati e di almeno euro 444.386,95 per il FCDE. Complessivamente, alla luce delle criticità sinteticamente richiamate, il Comune non solo risulta ancora lontano dal superamento della condizione di grave squilibrio strutturale che lo aveva indotto a ricorrere alla misura di risanamento ex articoli 243-*bis* e ss. TUEL (nel frattempo giunto al suo terz'ultimo esercizio), ma - quasi inconsapevole del rischio di integrare l'ipotesi contemplata dall'art. 243-*quater*, comma 7, TUEL - persiste nel mancato ancoraggio all'obbligo di rappresentazione delle effettive condizioni finanziarie, economiche e patrimoniali, secondo il principio di veridicità *ex* allegato 1, par. 5, al D.Lgs. 118/2011, e nella mancata adozione di misure idonee ad assicurare, in prospettiva, un equilibrio economico-finanziario durevole. Come noto, ai sensi dell'articolo 243-*quater*, comma 7, del TUEL, l'eventuale accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di una fattispecie di *grave e reiterato* mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano, comporta l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149 del 2011. Infatti, il controllo di congruità interna non si esaurisce nella fase della "omologazione", ma afferisce a tutta la fase esecutiva del piano, implicando una costante verifica della sua "permanenza". Il giudice è chiamato a "monitorare" l'andamento del risanamento e l'idoneità del piano, di esercizio in esercizio, a garantire il recupero del disavanzo e al contempo la tempestività dei pagamenti secondo l'esigibilità, almeno in termini di non peggioramento e la copertura annuale delle spese obbligatorie connesse alle funzioni essenziali. Tale congruità si deve misurare in termini, non solo "di gravità" e "reiterazione", ma anche di "continuità", sulla base degli obiettivi intermedi fissati nell'ambito dello stesso PRFP (v. SRC Campania, pronunce di accertamento n. 240/2017/PRSP e n. 46/2019/PRSP, SRC Lazio, 60/2021/PRSP). Peraltro, l'esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio "*non è diretto solamente ad una verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall'ente, ma ad analizzare la situazione complessiva con valutazione anche di ogni eventuale elemento sopravvenuto*" (Sezione delle autonomie, deliberazione 20 dicembre 2016, n. 36). In ragione di ciò, l'esigenza di rilevare le dimensioni attuali degli squilibri finanziari, anche al fine di verificare l'adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti nel piano, induce a rinviare al successivo monitoraggio, che potrà fondarsi sui dati definitivi dell'esercizio 2023, il giudizio definitivo sulla sostenibilità effettiva del percorso di riequilibrio. Dunque, è solo per tale motivo che il Collegio ritiene, allo stato, non integrata la soglia di rilevanza richiesta dall'art. 243 *quater* comma 7 TUEL. Resta fermo, in ogni caso, l'obbligo del Comune di osservare le prescrizioni e raccomandazioni formulate nella parte motiva della presente deliberazione, con particolare riguardo all'accertamento

dei residui attivi effettivamente esigibili, alla ricognizione e stima del rischio contenzioso, alle iniziative conseguenti all'emersione di rilevanti debiti fuori bilancio, alla cura delle riscossioni e al contenimento della spesa.

PQM

la Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Campania nel concludere l'esame delle relazioni semestrali relative agli esercizi 2019-2022, trasmesse dall'organo di revisione del Comune di Scafati, ferma restando la riserva di ulteriori approfondimenti e controlli in occasione dei successivi monitoraggi,

ACCERTA

- una serie di rilevanti criticità e scostamenti dall'obiettivo di effettivo riequilibrio, ampiamente trattate nella parte motiva, potenzialmente idonee a formulare un giudizio di inattendibilità del complessivo percorso di risanamento avviato con il piano di riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Scafati (Sa) omologato dalla Sezione con la deliberazione n. 11/2020/PRSP;

- che, allo stato e unicamente per le ragioni espresse in parte motiva, non ritiene raggiunta la soglia di rilevanza prevista dall'articolo 243-quater, comma 7, del D.Lgs. 267/2000 ai fini delle decisioni conseguenziali.

RICHIAMA

il Collegio di revisione ai propri doveri di controllo e vigilanza di cui agli artt. 239 e ss. e 243 bis e ss. TUEL, anche al fine di verificare la veridicità dei dati finanziari e gestionali, prima di esprimere pareri e di attestarne la conformità alla Legge.

DISPONE

la comunicazione, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, di copia della presente deliberazione al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale ed all'Organo di revisione, nonchè al Ministero dell'Interno, ai sensi dell'art. 243-quater TUEL;

rammenta, infine, l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia di accertamento sul sito istituzionale dell'Amministrazione, ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Il Comune è tenuto ad informare questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deciso nella Camera di consiglio del 22 gennaio 2024.

Il Relatore

Ilaria Cirillo

Il Presidente

Massimo Gagliardi

Depositata in Segreteria

Il Direttore della Segreteria

dott. Giuseppe Imposimato