

From: Per conto di: campania.controllo@corteconticert.it
Sent: Thu, 2 Jul 2015 11:55:01 +0200
To: comune casoria
Subject: POSTA CERTIFICATA: I: Delibera n.174-2015. Comune di Casoria
Attachments: daticert.xml, postacert.eml, smime.p7s

--Questo è un Messaggio di Posta Certificata--

Il giorno 02/07/2015 alle ore 11:55:01 (+0200) il messaggio con Oggetto "I: Delibera n.174-2015. Comune di Casoria" è stato inviato dal mittente "campania.controllo@corteconticert.it"

e indirizzato a:

protocollo@pec.comune.casoria.na.it

Il messaggio originale è incluso in allegato, per aprirlo cliccare sul file "postacert.eml" (nella webmail o in alcuni client di posta l'allegato potrebbe avere come nome l'oggetto del messaggio originale).

L'allegato daticert.xml contiene informazioni di servizio sulla trasmissione

L'identificativo univoco di questo messaggio è: opecc275.20150702115501.24356.06.1.15@pec.aruba.it

Città di Casoria
Prot. 28307 del 02-07-2015



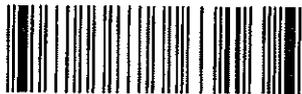
CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Segreteria

Servizio adunanze

CORTE DEI CONTI



0003489-02/07/2015-SC_CAM-T89-P

Al Sindaco
del comune di Casoria (Na)
Piazza Cirillo,1 - 80026 Casoria (NA)
protocollo@pec.comune.casoria.na.it

Al Presidente del Consiglio comunale
del comune di Casoria (Na)
Piazza Cirillo,1 - 80026 Casoria (NA)
protocollo@pec.comune.casoria.na.it

All' Organo di Revisione economico-finanziaria
del comune di Casoria (Na)
Piazza Cirillo,1 - 80026 Casoria (NA)
protocollo@pec.comune.casoria.na.it

Oggetto: Trasmissione delibera n. 174/2015. Comune di Casoria (Na)

Ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 166 ss., della legge 23 dicembre 2005, n° 266 e dell' art.148 bis d.lgs 267/2000 Tuel, introdotto dall' art.3, comma 1, lett.e) D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, recante "disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate del maggio 2012", convertito dalla Legge n. 213 del 07 dicembre 2012, pubblicato nella G.U. n.286/2012, Supplemento Ordinario n.206, si trasmette la deliberazione n. 174/2015 adottata da questa Sezione regionale di controllo per la Campania.

Il Direttore del Servizio di supporto

(Dott. Mauro Grimaldi)

Beatrice Montecroce





REPUBBLICA ITALIANA

LA

CORTE DEI CONTI

IN

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA
CAMPANIA

composta dai Magistrati:

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

nelle camere di consiglio del 20 maggio, 5 giugno e 1 luglio e nell'adunanza pubblica del
5 giugno 2015

- VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
- VISTA la Legge 21 marzo 1953, n. 161;
- VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;
- VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131;
- VISTA la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;
- VISTO il Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;
- VISTO il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;
- VISTO l'art. 5, lett. a) della Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1;
- VISTA la Legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici ed in particolare l'art. 20;
- VISTO il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) ed in particolare gli artt. 148 e 148-bis;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

VISTA la relazione dell'Organo di revisione relativa al rendiconto dell'esercizio 2012, redatta ai sensi della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166;

VISTA le deliberazioni nn. 259/2014/PRSP e 117/2015/PRSP di questa Sezione;

VISTA e considerata la documentazione pervenuta;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;

VISTE le deduzioni dell'Ente pervenute con nota del 27.05.2017 a firma del Sindaco;

VISTE la ordinanza presidenziale n. 44/2015 del 20.05.2015 con cui è stata convocata l'adunanza pubblica e le dichiarazioni rese in udienza pubblica dagli intervenuti;

Udito il relatore, primo referendario, dott.ssa Rossella Bocci e per l'Ente il Sindaco, dott. Vincenzo Carfora; l'Assessore alle finanze, dott. Sergio Marchetti; il Segretario generale, dott. Paquale Monea; il Dirigente del settore finanziario, dott. Ciro De Rosa;

Ritenuto in fatto e in diritto

La Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti.

Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7, della Legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati.

L'art 3, comma 1 lett. e), del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato *"Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"*, il quale prevede che *"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"*. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che *"i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"*.

In base all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi siano idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria". Infine, in base all'art. 6 comma 2 del d.lgs. n. 149/2011 "Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

Qualora invece gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi", poiché sintomi di precarietà che, in prospettiva, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

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

L'evoluzione del quadro normativo, per come sopra delineato, è stata oggetto di disamina anche da parte della Corte costituzionale che, a proposito del più recente intervento legislativo, ha avuto modo di affermare: "I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti - previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis

del TUEL – hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari (sentenza n. 60 del 2013), proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari".

Inoltre, "le considerazioni precedentemente svolte circa la finalità del controllo di legittimità e regolarità di cui agli artt. 148, comma 1, e 148-bis del TUEL e la stretta correlazione di tale attività con gli artt. 81, quarto comma, e 117, terzo comma, Cost. giustificano anche il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali" (Corte costituzionale sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013). Dette misure interdittive non sono indici di una supremazia statale né di un potere sanzionatorio nei confronti degli enti locali e neppure sono riconducibili al controllo collaborativo in senso stretto, ma sono strumentali al rispetto degli "obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione europea in ordine alle politiche di bilancio. In questa prospettiva, funzionale ai principi di coordinamento e di armonizzazione dei conti pubblici, [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)". (Corte costituzionale sentenza n. 39 del 2014).

Alla luce di quanto sopra, l'ente locale interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Va, in proposito, evidenziato che l'esame della Corte dei conti è limitato ai profili di criticità e irregolarità segnalati dall'Organo di revisione emersi in seguito all'istruttoria e recepiti nella deliberazione, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere in nessun modo considerata quale implicita valutazione positiva.

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

In ogni caso, le misure correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico.

Stante la natura del controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, il Consiglio comunale deve essere informato dei contenuti della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo.

1. Rendiconto 2012 del Comune di Casoria. Criticità

Il Comune di Casoria (Na), 78.229 abitanti, ha inviato a questa Sezione la relazione sul Rendiconto

2012 come previsto dall'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005 n° 266. Ad un primo esame della suddetta relazione sono emerse necessità istruttorie che hanno determinato l'invio all'Ente della nota n° 37994 del 17.07.2014, con la quale sono stati richiesti chiarimenti in ordine ai seguenti aspetti della gestione:

- presenza di un volume di residui attivi di cui ai titoli I e III (provenienti dalla gestione dei residui attivi) superiore al 65% degli accertamenti della gestione di competenza delle entrate (dei medesimi titoli I e III) per cui non risultava rispettato il parametro di deficitarietà n.3);
- risultava superato anche il parametro n. 2) di deficitarietà secondo cui l'ammontare dei residui attivi di competenza (nuova formazione) relativi ai titoli I e III è superiore al 42% rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli, con presenza di residui attivi del titolo I e III vetusti. Più precisamente i residui attivi di tali titoli costituiti in anni precedenti il 2008, pari ad € 26.955.031,24, costituivano circa il 22% del totale dei residui attivi pari ad € 124.060.755,92;
- andamento anomalo delle risorse finalizzate del codice della strada - polizia municipale: dai dati Sirtel emergeva che l'ammontare degli accertamenti relativi alla risorsa in questione, rispettivamente nel 2011/2012/2013 aveva il seguente andamento: € 905.819,54, € 34.604.396,11, € 2.231.599,88;
- un risultato di amministrazione pari ad € 72.431.203,88 notevolmente influenzato dalla mole di residui antecedenti all'anno 2008 (punto 1.9.9 della Sezione II) relativi ai titoli I e III dell'Entrata pari ad € 26.995.031,24. Questi ultimi, pari al 37% del risultato di amministrazione, facevano configurare dubbi sull'attendibilità di tale risultato anche per la presenza, tra le entrate accertate, di € 34.604.396,11 per risorse finalizzate al Codice della strada con andamento palesemente contraddittorio rispetto al *trend* storico.

A seguito di articolata e documentata istruttoria, contraddittorio cartolare e in adunanza pubblica con l'Ente, questa Sezione regionale di controllo accertava con la pronuncia specifica n. 259/2014/PRSP in data 11 dicembre 2014 che il Comune di Casoria, in sede di assestamento al bilancio di previsione 2012, apportava una variazione al medesimo Bilancio 2012 sul versante delle entrate, iscrivendo al titolo III i proventi derivanti da sanzioni al codice della strada non solo in relazione ai ruoli formati nel 2012 (€ 3.749.202,00), ma anche per i ruoli formati in anni precedenti al 2012 (fino a risalire al 2000 e per un ammontare pari a euro 29.939.228,12) per la complessiva somma di € 34.604.396,11.

Dalle risultanze istruttorie risultava che la modalità di contabilizzazione dei proventi delle sanzioni amministrative per violazione al codice della strada seguita dall'Ente negli anni, fino al rendiconto 2011, ricalcava una consuetudine, basata sul principio della prudenza, per cui gli enti locali procedono all'accertamento di tali proventi secondo il principio di cassa, cioè provvedendo alla rilevazione di tali risorse (di natura aleatoria) al momento dell'effettivo incasso da parte del Tesoriere o dalla Società concessionaria.

Veniva appurato, infatti, che l'Amministrazione di Casoria nel 2012, dopo aver proceduto per anni ad "accertare" tali specifiche risorse (proventi relativi alle sanzioni stradali) al momento del loro "incasso", secondo la sopradetta prassi, in sede di assestamento, mutando senza alcuna motivazione metodo di rilevazione contabile, procedeva all'accertamento di dette risorse per competenza in base ad un "preteso" rispetto del principio della competenza finanziaria (postulato del sistema del bilancio n. 76-80 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali 2008 antecedente al d.lgs. n. 118/2011) secondo il quale le entrate e le spese si imputano al periodo amministrativo in cui sorge il diritto di

riscuotere (accertamento) e l'obbligo di pagare (impegno), salvo le eccezioni espressamente previste per legge e, in particolare, un'entrata è accertabile nell'esercizio finanziario in cui è sorto il diritto di credito e quest'ultimo sia connotato dei requisiti di certezza, liquidità ed esigibilità (art. 179 TUEL).

Dalle risultanze istruttorie risultava la seguente dichiarazione dell'Ente: *"In sede di assestamento del bilancio di previsione 2012 si è potuto verificare che la totalità di ruoli per sanzioni al codice della strada, regolarmente inviati dall'Ente ad Equitalia e presenti nel sistema informativo della stessa società, non erano stati mai contabilizzati nel bilancio dell'Ente se non per l'incassato. In altre parole si provvedeva, negli anni, ad accertare non il ruolo emesso ma esclusivamente le somme incassate sul ruolo. Si è quindi provveduto a rilevare presso la Società Equitalia, attraverso la procedura "rediweb", i ruoli per sanzioni al codice della strada esistenti al 2012, ad effettuare i relativi stanziamenti nel bilancio di previsione e ad accertare le relative entrate interamente in competenza 2012"* (punto 2.1 dell' deliberazione n. 259/2014/PRSP di questa Sezione).

Come ampiamente illustrato nella deliberazione n. 259/2014/PRSP di questa Sezione, cui si rinvia (cfr. 2.2), le somme derivanti da sanzioni riferite a violazione del Codice della strada (art. 208 CdS) costituiscono *"proventi di natura eccezionale e straordinaria, in quanto non correlati ad alcuna previsione normativa che assicuri flussi costanti e periodici in entrata, ma, in effetti, influenzati dalla propensione degli utenti a trasgredire le regole del codice della strada o dalla presenza costante sul territorio del personale e/o mezzi tecnici per rilevare le medesime, alla contestazione con ricorso da parte degli utenti multati, alla capacità di riscossione degli importi al netto dei relativi oneri"* (cfr. Sezione controllo Toscana, deliberazione n. 104/2010/REG; Sezione controllo Marche, deliberazione n. 73/2013/PA).

Tali risorse, infatti, si basano su un titolo giuridico che non può essere considerato certo e definitivo sino a che la sanzione amministrativa non sia stata portata formalmente a conoscenza del trasgressore e non siano scaduti i termini per la contestazione, amministrativa o giudiziaria o, addirittura, non si sia concluso il contenzioso. Infatti, anche dopo la definitività dell'accertamento, nella prassi, si riscontrano difficoltà nella riscossione che, in molti casi avviene dopo molti anni o, addirittura, non avviene (cfr. Sezione controllo Lombardia, deliberazione n. 499/2012/PAR; Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 174/2014/PRSE).

Al fine di evitare lo scostamento, spesso elevato, tra accertato e riscosso, l'Ente locale in via prudenziale procede all'accertamento di dette sanzioni secondo il principio di cassa, cioè provvedendo alla rilevazione delle medesime al momento dell'effettivo incasso da parte del Tesoriere.

A rigore, tale ultima modalità di contabilizzazione in un sistema fondato sul principio della competenza finanziaria (prima del d. lgs. n. 118/2011) non risulta in linea con i principi contabili in quanto impedisce la rilevazione contabile del diritto di credito sorto nell'esercizio finanziario (n) e ostacola il monitoraggio della relativa riscossione, affidata a società esterne facenti capo ad Equitalia, che avverrà sovente a distanza di anni (n+1, n+2...n+5), con la possibilità di creare disallineamenti delle scritture contabili e fonte di possibile disordine contabile con conseguente impossibilità di rilevare le successive fasi gestionali in termini di partite attive non rimosse secondo le normali procedure, salvo nel caso in cui l'ente provveda ad una puntuale e rigorosa annotazione delle rilevazioni effettuate nella contabilità dell'ente (cfr. Sezione controllo per la Campania, del. n. 259/2014/PRSP)

Nella fattispecie in esame il comune di Casoria, adottando la prassi di accertamento di tali proventi per incassato fino al 2011, in mancanza di annotazione nella propria contabilità dei ruoli esecutivi formati per la riscossione, ha senz'altro reso più difficile la capacità di monitorare le successive fasi gestionali dell'attività di esazione affidata a terzi e ha limitato la possibilità di una corretta programmazione delle finalità collegate alla loro destinazione vincolata e nelle percentuali stabilite dalla legge (es. miglioramento circolazione stradale, assunzioni stagionali, sicurezza stradale) ai sensi dell'art. 208 del Codice della Strada (cfr. D. Lgs. 30 aprile 1992, n. 285 e ss. mm.).

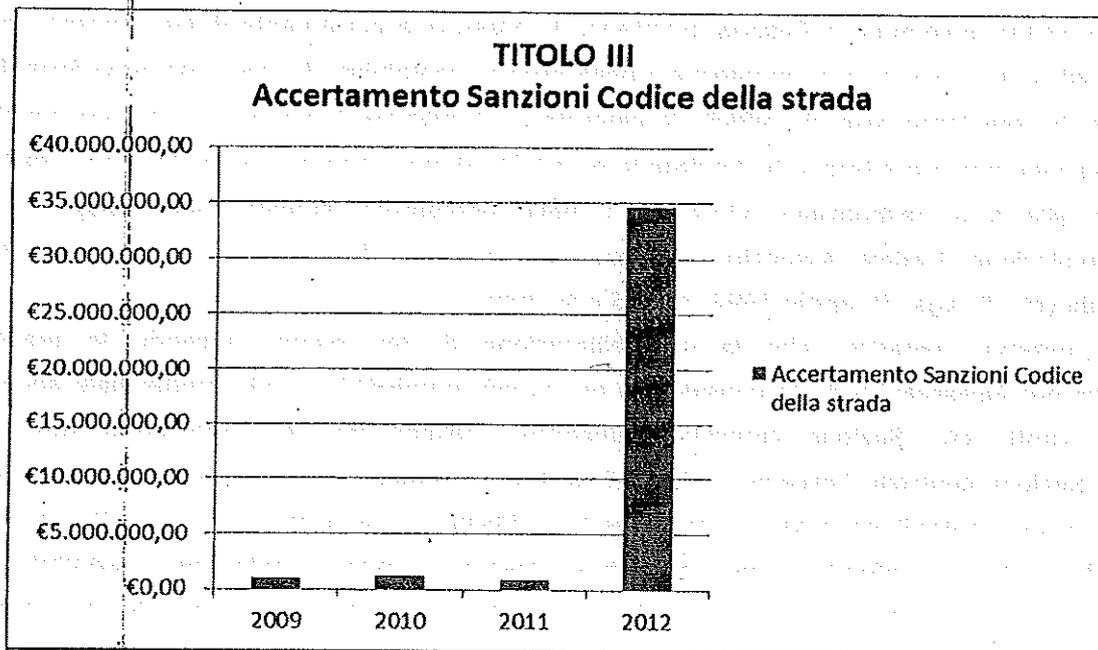
Questa Sezione osserva, peraltro, che la contabilizzazione di tali risorse secondo la prassi dell'"accertamento per incassato" è stata considerata per lo più ammissibile in via prudenziale anche dalla Corte dei conti (cfr. Sezione controllo Lombardia, deliberazioni nn. 499/2010/PRSE e 407/PRSE/2010; Sezione controllo Toscana, n. 104/2010/REG) a condizione che l'ente si adoperi per adottare tutte le misure contabili necessarie a garantire la veridicità, la trasparenza e la correttezza dei documenti contabili e senza confondere, negli esercizi successivi, il principio della cassa, adottato a criterio di rilevazione per l'accertamento, con quello della competenza finanziaria, per le inevitabili conseguenze di disordine contabile che ne potrebbero derivare.

Il comune di Casoria, nel riportare il totale dei ruoli emessi per sanzioni al codice della strada (dal 2000 al 2011) nella contabilità dell'Ente del 2012, secondo il predetto principio della competenza finanziaria (cfr. deliberazione n. 259/2014/PRSP di questa Sezione, punto 2.2), ha realizzato un'operazione contabile in totale violazione di tale principio e dei più generali Principi contabili e Postulati desumibili dall'Ordinamento (art. 162 del Tuel), della trasparenza (43-45), veridicità(38-40) e comparabilità (72-74), con conseguenti effetti distorsivi sul bilancio, in particolare sul risultato della gestione finanziaria dell'ente e sul rispetto del patto di stabilità interno- come si vedrà meglio in seguito- e come risulta plasticamente evidenziato nei prospetti sottoriportati.

Accertamento delle risorse "Sanzioni per violazione al Codice della Strada" (art. 208 D.Lgs. 285/92) del Comune di Casoria 2009-2012: "per cassa" fino al 2011 e per competenza dal 2012

Titolo III	2009	2010	2011	2012
Accertamento Sanzioni Codice della strada	€1.015.231,89	€1.190.990,96	€905.819,54	34.604.396,11

Fonte: Siquel



Fonte: rielaborazione della Sezione regionale di controllo per la regione Campania

2. Illegittimo accertamento di entrate (Tit. III) pari a euro 29.939.228,12. Conseguenze sugli equilibri di bilancio e sul patto di stabilità

Il suddetto comportamento adottato dall'Ente, lungi dal costituire una uniformazione al corretto rispetto dell'art. 179 del TUEL, era reputato illegittimo da questa Sezione (del. n. 259/2014/PRSP), rappresentando una grave irregolarità contabile (art. 148 bis del Tuel) in quanto l'Ente avrebbe dovuto accertare per competenza nell'esercizio 2012 soltanto i ruoli relativi ai proventi derivanti da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada formati nel 2012, pari a euro 3.749.202,00, continuando ad accertare per cassa i ruoli relativi ai medesimi proventi formati in esercizi precedenti.

Di contro, operando come nella fattispecie in esame, l'Ente iscriveva in bilancio nel 2012 a titolo di entrata corrente crediti (euro 29.939.228,12) che in realtà risallivano a molti anni addietro (ruoli formati prevalentemente a distanza di tempo dall'elevazione della contestazione per violazione al CdS al trasgressore) e che a rigore, in base al principio della competenza finanziaria, avrebbero dovuto essere stati a suo tempo già accertati, successivamente venendo in rilievo nel bilancio come residui attivi, secondo quanto indicato nei principi contabili (cfr. Principio contabile 2.- Punto 46 - lettera f), fermo restando, per ciascun residuo, la previa verifica relativa alla sussistenza dei requisiti per l'iscrizione in bilancio a titolo di residui attivi (evitando di inserire tra gli stessi i residui attivi assolutamente inesigibili, quelli controversi e riconosciuti di dubbia e difficile esazione, che avrebbero dovuto essere stralciati dal bilancio e conservati nel conto del patrimonio, in una apposita voce, fino al compimento dei termini di prescrizione o dichiarazione di inesigibilità, secondo il Principio contabile n. 3 - punti 45, 46 47, 48, 49).

Viceversa il comune di Casoria nel compiere in sede di assestamento 2012 l'operazione di accertamento in esame della totalità dei ruoli esecutivi, seppur rispettando la norma che impone la costituzione del fondo svalutazione crediti (art. 6, comma 17 del d.l. n. 95/2012) con la costituzione di

un fondo svalutazione crediti pari a euro 10.782.012,49 e pur facendo un'applicazione contenuta dell'avanzo di amministrazione, nondimeno realizzava ad avviso di questa Sezione (del. n. 259/2014/PRSP, punto 2.3) molteplici gravi violazioni contabili.

2.1. L'anomala modalità di contabilizzazione per competenza dell'intero ammontare dei suddetti proventi adottata dal comune di Casoria si pone in primo luogo, infatti, in evidente contrasto con il principio della competenza finanziaria (antecedente al D.lgs. n. 118/2011) in base al quale un'entrata deve essere accertata nell'esercizio in cui è sorto il credito, connotato dai requisiti della certezza, liquidità ed esigibilità.

Dunque, volendo mantenere fermo il suddetto principio di competenza finanziaria, le entrate derivanti da sanzioni previste dal CdS avrebbero dovuto essere iscritte in bilancio al momento dell'elevazione della contestazione o, al più, della formazione del ruolo, dapprima, in sede previsionale sulla base della serie storica, quindi in sede di rendiconto sulla base delle violazioni effettivamente elevate (cfr. in tal senso Sezione controllo Piemonte, deliberazione n. 172/2014/PRSP).

Per altro verso, avendo il Comune ritenuto di effettuare accertamenti prudenziali "per cassa" dei ruoli via via emessi, si deve ritenere che in relazione a ciascuna dell'annualità per cui si erano integrati i presupposti della competenza finanziaria, il Comune abbia virtualmente stralciato, immediatamente, la quota ritenuta di dubbia esigibilità (crediti che avrebbero dovuto confluire nel conto del patrimonio) e non limitarsi ad avere una evidenza del tutto extracontabile, come si è appurato per il comune di Casoria, dei ruoli nel frattempo accumulati.

Nel rispetto dello stesso criterio prudenziale e del criterio della competenza finanziaria, i ruoli avrebbero dovuto avere, evidenza o al massimo essere reinscritti, nel solo Conto del patrimonio, e non portare al loro riaccertamento nel conto del bilancio 2012.

In ogni caso, il riaccertamento in un anno di nuova competenza dei suddetti crediti avrebbe dovuto basarsi, nell'anno 2012, non su una esigenza di "revirement" di tecnica contabile, ma su un rinvigorito titolo sostanziale di "certezza" contabile, tale da determinare la "novatio" della competenza finanziaria, invero mancante né documentata altrimenti. Altrimenti ragionando, ammettendo che sia possibile costantemente, reimputare "per competenza" partite di un esercizio finanziario diverso da quello in cui si sono realizzate le evidenze contabili (tramite stralci e successive reimputazioni), sarebbe facile per gli enti pubblici alterare costantemente la competenza finanziaria e il principio della immodificabilità della gestione residui, con la conseguente rigida separazione tra gestione residui e gestione di competenza (cfr. deliberazione n. 55/2015/PRSP Sezione controllo Puglia), oltre a portare evidenti rischi di alterazione della logica del patto di stabilità, il quale mira a verificare che in ciascuna gestione, anno per anno, l'ente conservi un rapporto tra entrate e spese di competenza tale da non aumentare il ricorso all'indebitamento.

Per questa ragione, del resto, anche i nuovi principi contabili, hanno imposto, unitamente all'obbligo di accertare sempre per competenza le entrate (salvo l'abbattimento con il FCDDE) il principio della continuità degli accertamenti storici per cassa (cfr. allegato 4.2 al d.lgs.118/2011).

Nel caso di specie, pertanto, l'Ente non avrebbe dovuto compiere un accertamento fondato su una ricognizione generale dei ruoli mai accertati ante 2012, frutto a suo tempo di una scelta di tecnica contabile.

Così facendo l'Ente nel 2012 ha finito col confondere il criterio di competenza con quello della cassa in relazione alle risorse derivanti da sanzioni al codice della strada, dando origine ad un grave disordine contabile, ed ha assunto impegni di spesa pari ad almeno euro 14.969.614,06 senza la necessaria copertura finanziaria, alterando, altresì, i saldi del patto di stabilità, i quali hanno potuto fare affidamento su entrate, erroneamente accertate per competenza nel 2012, che hanno alterato il risultato a "competenza mista" in senso favorevole al Comune e senza "apparentemente" violare il patto di stabilità nel 2012 (cfr. vedi in seguito). L'altra metà di tali entrate è risultata da riscontri istruttori e documentali Invero destinata dall'Ente ad un "Fondo interventi e spese art. 208 CDS" (1030103/13) pari a euro 16.830.072,08, (di cui euro 14.969.614,06 per ruoli accertati per anni pregressi e la restante parte afferente a quelli accertati e relativi all'annualità in corso).

2.2. Secondariamente l'accertamento per competenza di tutti i ruoli *de quo* ante 2012 si pone, altresì, in contrasto con il fondamentale principio di veridicità, che impone di rappresentare in modo corretto e veritiero la situazione patrimoniale e il risultato economico di esercizio dell'Ente, oltre che di attendibilità delle entrate, significatività e rilevanza. E' evidente che le entrate dell'Ente del Titolo III, che negli anni precedenti erano pari rispettivamente nel 2010 a € 3.906.846,63 (accertato) e nel 2011 a € 4.688.184,00 (accertato), nel 2012 vengono a subire un brusco innalzamento pari a € 38.894.345,97 (accertato) senza essere accompagnate da un innovativo e sostanziale flusso sottostante, con conseguenze di carattere "formale" sul bilancio e con incidenza sia sul risultato di parte corrente del 2012, che risulta del tutto inattendibile, sia sulla costruzione degli equilibri di bilancio per il successivo triennio 2013-2015.

2.3. L'Ente, infine, mediante la suddetta modalità di contabilizzazione in esame, ha altresì pretermesso il rispetto dei principi della coerenza e comparabilità che esigono una esposizione delle voci di bilancio in maniera costante e comparabile nel tempo senza soluzione di continuità e che impongono, in caso di cambiamento di tecniche di contabilizzazione, una giustificazione di circostanze eccezionali (cfr. Principio della comparabilità/Postulati del sistema di bilancio secondo l'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali 12 marzo 2008-punto 4: "L'eventuale cambiamento deve essere giustificato da circostanza eccezionale per frequenza e natura. In ogni caso l'effetto del cambiamento dei criteri di valutazione sul risultato di esercizio e sul patrimonio netto deve essere adeguatamente illustrato e motivato"). Viceversa la suesposta modalità di contabilizzazione, con il brusco passaggio dal criterio della cassa a quello della competenza e con il conseguente accertamento della totalità dei ruoli formati negli esercizi precedenti il 2012, è stata adottata dal comune di Casoria senza alcuna motivazione e/o giustificazione determinata da circostanze eccezionali reali ed effettive.

Per scongiurare i sopra rappresentati effetti del passaggio da un criterio di contabilizzazione delle entrate (cassa) ad un altro (competenza), lo stesso decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, recante "Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della L. 5 maggio 2009, n. 42" ed in particolare il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria (allegato 2) al punto 3 dispone che: "Le entrate che negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore del presente principio applicato sono state accertate 'per cassa', devono continuare ad essere accertate per cassa fino al loro esaurimento".

Anche il decreto legislativo 10.08.2014 n. 126 recante "Disposizioni integrative e correttive del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42" all'Allegato A2 (punto 3.3) dispone: "Le entrate che negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore del presente principio applicato sono state accertate "per cassa", devono continuare ad essere accertate per cassa fino al loro esaurimento. Pertanto, il principio della competenza finanziaria cd. potenziato, che prevede che le entrate debbano essere accertate e imputate contabilmente all'esercizio in cui è emesso il ruolo ed effettuato un accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, vincolando a tal fine una quota dell'avanzo di amministrazione, è applicato per i ruoli emessi a decorrere dall'entrata in vigore del presente principio applicato. Anche i ruoli coattivi, relativi a ruoli emessi negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore del presente principio, devono continuare ad essere accertati per cassa fino al loro esaurimento"... (punto 3.7.1) "Le entrate tributarie gestite attraverso ruoli ordinari e le liste di carico sono accertate e imputate contabilmente all'esercizio in cui sono emessi il ruolo e le liste di carico, a condizione che la scadenza per la riscossione del tributo sia prevista entro i termini dell'approvazione del rendiconto (nei casi in cui la legge consente espressamente l'emissione di ruoli con scadenza nell'esercizio successivo). Per tali entrate si rinvia ai principi riguardanti l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità e la rateizzazione delle entrate. A decorrere dalla data di entrata in vigore di tale principio, le entrate per le quali è già stato emesso il ruolo ma che non erano state accertate - ritenendo opportuno, per ragioni di prudenza, procedere all'accertamento per cassa - potranno essere accertate per cassa fino al loro esaurimento" (cfr. d. lgs. 23 giugno 2011 n. 118, allegato 2. punto 3).

Le suddette disposizioni, nel disciplinare il passaggio da un sistema contabile fondato sul principio della competenza finanziaria a quello della registrazione dei fatti gestionali in un periodo molto più prossimo alla fase finale del processo (incasso o pagamento), non fanno altro che ribadire "regole di carattere generale" che rispecchiano la necessità di rispettare i postulati di veridicità, prudenza, coerenza, attendibilità e comparabilità cui deve informarsi l'intero sistema di bilancio (FINALITA' E POSTULATI DEI PRINCIPI CONTABILI DEGLI ENTI LOCALI - Testo approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali il 12 marzo 2008).

In base a quanto esposto risulta palese che la ridetta modalità di contabilizzazione, con il brusco passaggio dal criterio della cassa a quello della competenza e con l'accertamento per competenza della totalità dei ruoli risalenti agli esercizi precedenti il 2012, oltre a porsi in contrasto con numerose disposizioni di legge, risulta essere stata adottata dall'Ente senza alcuna giustificazione determinata da circostanze eccezionali, reali ed effettive come di seguito esplicitato.

3. Bassa capacità di riscossione dei proventi per violazione al CDS: analisi

Analizzando la capacità di riscossione del comune di Casorla in relazione ai proventi per violazione al CDS è riscontrabile una percentuale di riscossione estremamente bassa, come risulta dal prospetto seguente (circa il 18%), tale da non costituire una valida ragione economica per giustificare la diversa tecnica di contabilizzazione, per altro illegittima per quanto sopra considerato (cfr. deliberazione n. 259/2014/PRSP di questa Sezione, punto 3).

In mancanza dei dati relativi allo scostamento tra accertato e riscosso, a causa della rilevazione delle suddette risorse non secondo il principio della competenza finanziaria ma per cassa (almeno fino al rendiconto 2011), l'analisi in esame è costruita sulla base dei dati forniti dall'Ente in particolare dalla tabella riepilogativa dei ruoli accertati "per cassa" (fino al 2011) e utilizzati dall'Ente (nota prot. n. 4504 del 15.09.2014), in sede di assestamento del bilancio 2012, a supporto dei valori che ha proceduto ad accertare dal lato delle Entrate al Titolo III, sulla risorsa 510/4 per un importo complessivo di 29.939.228,12. (Del 259/2014/PRSP punto 3.1.)

ANNO RUOLO	IMP. CARICO	IMP. DI CUI VARIATIONE CAR.	IMP. DISCARICATO	IMP. SOGRAVATO	IMP. COMPENSA TO	IMP. RISCOSSO	IMP. RIMBORSO	IMP. MORA	IMP. RIMBORSO TATO DIA	IMP. RESIDUO	TOTALE PARTITE	ACCERTATO
2000	789.714,83	2.674,04	0,00	9.962,79	9.431,35	220.979,51	-531,44	49.620,39	0,00	659.303,97	6.370	659.303,97
2001	652.333,67	2.615,39	0,00	19.777,26	18.417,24	192.958,59	-1.990,02	42.904,39	0,00	440.957,84	4.932	440.957,84
2002	1.602.682,24	6.504,83	0,00	38.397,67	37.545,59	457.547,02	-752,28	79.715,65	0,00	1.107.489,63	12.172	1.107.489,63
2003	2.596.671,29	4.695,43	0,00	46.524,08	45.873,65	350.172,82	-850,43	60.830,70	0,00	2.200.624,82	9.143	2.200.624,82
2004	285.086,50	1.316,77	0,00	9.049,79	8.883,84	83.682,98	-165,95	10.637,07	0,00	192.619,68	2.333	192.619,68
2005	1.872.156,63	7.785,82	0,00	23.564,76	22.559,81	337.008,41	-1.004,94	32.168,19	0,00	1.512.588,41	9.487	1.512.588,41
2006	2.826.477,16	15.060,59	0,00	44.531,62	43.234,51	759.151,23	-1.297,11	52.241,54	0,00	2.024.091,42	16.066	2.024.091,42
2007	2.249.601,37	13.108,28	0,00	68.121,43	66.428,44	514.538,79	-1.692,99	27.523,69	0,00	1.668.634,14	10.967	1.668.634,14
2008	8.917.991,26	58.622,66	0,00	190.975,15	182.713,88	1.293.423,23	-8.261,27	56.851,80	0,00	7.441.854,15	30.304	7.441.854,15
2009	2.820.659,83	16.520,31	0,00	60.191,76	59.026,79	276.986,46	-1.164,97	7.056,48	0,00	2.484.646,58	8.258	2.484.646,58
2010	5.765.058,45	27.476,17	0,00	133.341,37	124.207,04	478.843,02	-9.134,33	6.737,50	0,00	5.152.008,39	9.617	5.152.008,39
2011	5.721.121,70	11.660,87	0,00	87.014,38	85.149,57	481.463,04	-1.864,81	1.534,44	0,00	5.154.509,09	12.540	5.154.509,09
	36.085.554,93	167.961,75	0,00	731.452,25	703.571,71	5.446.755,10	-27.880,54	427.822,34	0,00	29.939.228,12	132.189	29.939.228,12

Nota n. 4504 del 15.09.2014 del comune di Casoria

Tabella di analisi della capacità di riscossione dei ruoli CDS e del Titolo III delle Entrate

ANNO RUOLO	Imp. Carico	riscosso competenza	%riscosso di competenza	% Riscossione Titolo III Competenza	% Riscossione Titolo III residui
2000	789.714,83	220.979,51	27,98%		
2001	652.333,67	192.958,59	29,58%		
2002	1.602.682,24	457.547,02	28,55%		
2003	2.596.671,29	350.172,82	13,49%		
2004	285.086,50	83.682,98	29,35%		
2005	1.872.156,63	337.008,41	18,00%		
2006	2.826.477,16	759.151,23	26,86%		
2007	2.249.601,37	514.538,79	22,87%		
2008	8.917.991,26	1.293.423,23	14,50%		
2009	2.820.659,83	276.986,46	9,82%	84,56%	1,77%
2010	5.765.058,45	478.843,02	8,32%	91,46%	5,72%
2011	5.721.121,70	481.463,04	8,42%	66,26%	1,88%

Fonte: Sezione regionale di controllo per la Campania

Dalla tabella rappresentata, che evidenzia bassissime percentuali di incasso, risulta evidente che la suddetta operazione di accertamento per competenza delle entrate da sanzioni per violazione al codice della strada anche per ruoli antecedenti al 2012, mai accertati, oltre che giuridicamente non corretta, non risultava nemmeno sostenuta da ragioni di carattere "economico", prestandosi, peraltro, ad alimentare dubbi che la fattispecie in esame abbia costituito un mero artificio contabile adottato

dall'Ente nell'esercizio 2012- in fase di assestamento- al fine sovrastimare le entrate correnti per dare copertura finanziaria (con entrate del tutto inattendibili) a spese (in termini di competenza) non sostenibili pari a euro 14.969.614,06 (Impegni) in elusione del patto di stabilità, con incidenza negativa sugli equilibri correnti e in violazione dei postulati di veridicità, prudenza, coerenza, attendibilità e comparabilità cui deve informarsi l'intero sistema di bilancio.

4. Esponenziale crescita della spesa corrente in particolare della Funzione 03 "Funzione di Polizia locale"- Servizio 03 01 "Polizia municipale" - capitolo 01 03 01 03 "Prestazioni di servizio"

Va, altresì, evidenziato che correlativamente alla errata contabilizzazione tra le Entrate per competenza nel 2012 dei suddetti ruoli e alla conseguente maggiore entrata pari a euro (€ 34.604.396,11)", trattandosi di entrata a destinazione vincolata (art. 208, comma 4 d.lgs. n. 285/1992), sono state riscontrate dal lato delle Spese del comune di Casoria (nota del 13.10.2014 prot. CdC 4845) le seguenti risorse:

INTERVENTO	DESCRIZIONE	IMPEGNI
2030105/1	ACQUISTO VEICOLI	18.150,00
2030105/6	ACQUISTO MEZZI TECNICI	34.000,00
1030103/27	IMPLEMENTAZIONE DOTAZIONI TECNOLOGICHE	18.271,00
1080102/23	CIRCOLAZIONE SU STRADE COMUNALI ACQUISTO BENI	57.880,82
1030103/26	RIMBORSO SPESE GIUDIZIARIE E VERBALI	15.000,00
1030103/11	ASSICURAZIONE PER I VIGILI	139.226,73
1080103/18	CIRCOLAZIONE SU STRADE COMUNALI PRESTAZIONI	47.112,63
1030101/2	ASSUNZIONI STAGIONALI A PROGETTO	100.756,19
1030103/13	FONDO INTERVENTI E SPESE ART. 208	1.860.458,02
1030103/13	FONDO INTERVENTI E SPESE ART. 208 CDS	14.969.614,06

TOTALE 17.260.469,45 (Fonte: Comune)

E' stato accertato, correlativamente all'aumento delle risorse per violazione al codice della strada nel medesimo esercizio 2012, la notevolissima crescita della spesa concernente la Funzione 03 "Funzione di Polizia locale". In particolare l'analisi comparata della spesa corrente Funzione 03 "Funzione di Polizia locale"- Servizio 03 01 "Polizia municipale" - capitolo 01 03 01 03 "Prestazioni di servizio" rivelava il seguente andamento:

Funzione polizia locale		Rendiconto 2011	Previsione definitiva 2012	Rendiconto 2012
01 03 01 03	Prestazioni servizio	744.926,29	1.358.530,00	17.457.171,43

Fonte: Comune

Dalle risultanze istruttorie si accertava che l'Ente, per effetto della variazione di bilancio 2012 sul lato delle entrate (risorse al CDS), finiva con l'incidere in termini di crescita della spesa corrente (atti di impegno di spesa) per un ammontare notevolmente superiore sia rispetto al rendiconto 2011 che al previsionale 2012 per un totale pari a euro 17.457.171,43 e in particolare con un'esponentiale crescita del "Fondo Interventi e spese art. 208. CDS" (1030103/13) pari a euro 16.830.072,08.

L'Ente a chiarimento della crescita sproporzionata del suddetto Fondo ha così precisato: "Questo è stato assunto sulla base dell'art. 183, comma 5, u.c. del TUOEL che testualmente recita "Si considerano, altresì impegnati gli stanziamenti per spese correnti e per spese di investimento correlati ad accertamenti di entrate aventi destinazione vincolata per legge". In Tale fattispecie rientra anche la previsione dell'art. 208 del CDS che vincola la destinazione della quota pari al 50% dei proventi relativi alle sanzioni. Specificamente l'assunzione di detto impegno si riferisce per euro 14.969.614,06 a ruoli accertati per anni pregressi, mentre la differenza per quelli accertati e relativi all'annualità in corso. Poiché gli accertamenti correlati ai suddetti impegni non hanno garantito flussi finanziari gli stessi non sono stati nemmeno successivamente destinati e non hanno generato alcuna spesa".

Dalla risposta dell'Ente risulta, pertanto, evidente come la sovrastima delle risorse al CDS (€ 34.604.396,11), non accompagnata da flussi finanziari, ha generato - in fase di variazione di bilancio 2012 - al netto del suddetto Fondo pari a euro 16.830.072,08, impegni di spesa pari a € 14.969.614,06 privi di copertura finanziaria.

5. Errata contabilizzazione delle risorse per sanzioni al CDS, violazione/elusione del patto di stabilità anno 2012, disequilibrio di parte corrente di competenza e spesa corrente in crescita non sostenibile

Il quadro contabile e finanziario del comune di Casoria come sopra esposto e rappresentato si preta ad alimentare notevoli dubbi in relazione ad una possibile e sostanziale violazione del patto di stabilità anno 2012 per elusione. Il comune di Casoria dichiarava di avere rispettato (5.3/5.4/5.5/5.6 Siguel), per l'anno 2012, il c.d. patto di stabilità interno degli enti locali che come noto è costituito in termini di competenza mista ovvero sia l'obiettivo previsto in relazione al saldo finanziario corrisponde alla differenza tra entrate finali (primi quattro titoli di bilancio dell'entrata) e uscite finali (primi due titoli di bilancio della spesa), per la parte corrente pari alla differenza tra accertamenti di entrata e impegni di spesa e per la parte in conto capitale, pari alla differenza tra incassi e pagamenti (art. 77-bis del D.L. n.112/2008, convertito con modificazioni dalla legge n. 133/2008, successivamente modificato dall'art. 7-quater della legge n. 33/2009).

E' innegabile che una corretta contabilizzazione delle risorse derivanti da violazione al CDS dal lato delle entrate da parte del comune avrebbe comportato la violazione del patto di stabilità anno 2012 al contrario di quanto certificato dall'Ente stesso come evidenziato nella tabella seguente di raffronto di dati.

Nella colonna a sinistra si riportano i dati ufficiali del rendiconto 2012 dell'Ente, oggetto di riscontro istruttorio, da cui risulta certificato dal comune di Casoria il rispetto del patto di stabilità anno 2012. Contestualmente nella colonna a destra sono riportati affiancati i dati del rendiconto 2012, depurati

dalla errata contabilizzazione delle risorse derivanti da sanzioni per violazione al codice della strada (29 mln€) da cui risulta la violazione del patto di stabilità anno 2012.

PROSPETTO PATTO DI STABILITA': RAFFRONTO

Equilibrio di parte corrente per competenza 2012 (Dati Siquel)	2012	Patto ricalcolato 2012/Corretto
Entrate titolo I	50.063.680,30	50.063.680,30
Entrate titolo II	6.698.857,65	6.698.857,65
Entrate titolo III	38.894.345,97	8.955.117,85
Totale titoli (I+II+III)	95.656.883,92	65.717.655,80
Spese titolo I	80.137.053,87	80.137.053,87
Differenza di parte corrente	15.519.830,05	-14.419.398,07
Equilibrio di parte capitale per cassa 2012 (Dati Slope)		
Totale Titolo IV	4.676.220,83	4.676.220,83
Spese Titolo II	3.465.961,22	3.465.961,22
Differenza di parte capitale per cassa (Dati Slope)	1.210.259,61	1.210.259,61
SALDO FINANZIARIO 2012 (Entrate Finali Lorde - Spese Finali Lorde)	16.730.089,66	-13.209.138,46
Variazioni in detrazioni**	(**16.714.846,6)	(**16.714.846,66)
SALDO FINANZIARIO 2012 (B) (Entrate Finali Nette - Spese Finali Nette)	1.487.089,66	1.487.089,66
SALDO OBIETTIVO	15.243.000,00	** -14.696.228,12
	3.447.000,00	3.447.000,00

Fonte: rielaborazione dati sezione controllo Corte dei Conti Campania

**N.B. dato rettificato rispetto alla deliberazione. n. 259/2014/PRSP di questa Sezione

La violazione del patto di stabilità, in specie nella forma della violazione della elusione, costituisce una grave violazione di legge e al contempo incide sugli equilibri di bilancio dell'ente come di seguito evidenziato.

5.1. In particolare ipotizzando che le variazioni in detrazione al saldo finanziario lordo (calcolato secondo il principio della competenza mista), dedotto dal calcolo del saldo finanziario netto riportato nel questionario "Rendiconto 2012 Siquel", siano corrette così come dichiarate e quantificate dall'Ente nella somma di € 1.487.089,66 e simulando, altresì, una corretta contabilizzazione dei proventi per sanzioni amministrative in violazione del codice della strada risalenti ad anni precedenti al 2012 (per importo pari a € 29.939.228,12) attraverso l'eliminazione dal titolo III dell'entrata di competenza, pari a euro 29.939.228,12 (ruoli mal accertati), erroneamente contabilizzata, si ottiene un saldo finanziario (ultima colonna) netto negativo pari -14.696.228,12 € (come da prospetto riportato).

Considerato che l'Ente indica nel "Rendiconto 2012 Siquel" ai fini del rispetto del patto di stabilità un saldo obiettivo di euro 3.447.000,00 e un saldo finanziario 2012 pari a € 15.243.000,00, appare evidente da quanto esposto che una corretta contabilizzazione da parte dell'Ente dei proventi per sanzioni amministrative in violazione del codice della strada risalenti ad anni precedenti al 2012 pari a 29 mln€ avrebbe determinato palesemente la violazione del patto di stabilità per l'anno 2012 per euro - 14.696.228,12.

5.2. Si rappresenta, peraltro, come sopra visto (punto 4) che l'Ente, alla richiesta di motivare l'anomala crescita della spesa corrente Funzione 03 "Funzione di Polizia locale"- Servizio 03 01 "Polizia municipale" - capitolo 01 03 01 03 "Prestazioni di servizio", ha chiarito che il 50% della suddetta spesa è stato destinato ad un "Fondo interventi e spese art. 208 CDS" (1030103/13) pari a euro 16.830.072,08, (di cui euro 14.969.614,06 per ruoli accertati per anni pregressi e la restante parte afferente a quelli accertati e relativi all'annualità in corso), non speso in quanto "gli accertamenti correlati ai suddetti impegni non hanno garantito flussi finanziari gli stessi non sono stati nemmeno successivamente destinati e non hanno generato alcuna spesa".

Da tale risposta risulta che l'Ente ha impegnato (art. 183 TUEL) il restante 50% delle risorse correlate all'accertamento dei proventi derivanti da sanzioni per violazione al codice della strada.

Ciò vuol dire, in altri termini, che l'Ente, sovrastimando tali risorse e pur destinando in un fondo il 50% delle stesse (art. 208 comma 4 d.lgs. n. 285/1992) ha, comunque, impegnato la parte residua a prescindere dalla legittima copertura finanziaria come risulta evidenziato nel prospetto seguente.

Ipotizzando (ultima colonna) di cancellare dalle entrate correnti di competenza del 2012 euro 29.939.228,12 di risorse per violazione del codice della strada, in quanto erroneamente contabilizzate per competenza ed eliminando il 50% dei suddetti proventi dalla spesa corrente, perché destinati ad un fondo non impegnato "in senso proprio" (art. 208, comma 4 del CDS), emergono i seguenti risultati:

PROSPETTO EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE 2010-2013

	2010	2011	2012	2012 CORRETTO (- 29 mln e - 50% del Fondo art. 208 CDS)
Entrate titolo I	31.984.216,68	50.973.237,00	50.063.680,30	50.063.680,30
di cui a titolo di F.S.R. o fondo di solidarietà		0,00	16.526.688,70	
Entrate titolo II	30.585.135,42	2.426.368,00	6.698.857,65	6.698.857,65
Entrate titolo III	3.906.846,63	4.688.184,00	38.894.345,97	8.955.117,85
Totale titoli (I+II+III) (A)	66.476.198,73	58.087.789,00	95.656.883,92	65.717.655,80
Spese titolo I (B)	61.273.698,28	53.571.393,00	80.137.053,87	65.167.439,81
Rimborso prestiti parte del Titolo III* (C)	670.002,47	708.821,00	1.403.750,00	1.403.750,00
Differenza di parte corrente (D=A-B-C)	4.532.497,98	3.807.575,00	14.116.080,05	-853.534,01
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente (+) / Copertura disavanzo (-) (E)	1.447.323,03	518.743,00	0,00	0,00
Entrate diverse destinate a spese correnti (F) di cui:	440.390,65	1.022.563,00	800.456,00	800.456,00
Contributo per permessi di costruire	75.000,00	1.022.563,00	800.456,00	800.456,00

Plusvalenze da alienazione di beni patrimoniali	0,00	0,00	0,00	0,00
Altre entrate (specificare)**	365.390,65	0,00	0,00	0,00
Entrate correnti destinate a spese di Investimento (G) di cui:	580.658,32	228.553,00	233.083,00	233.083,00
Proventi da sanzioni per violazioni al codice della strada	69.644,80	46.851,00	52.150,00	52.150,00
Altre entrate (specificare)***	511.013,52	181.702,00	180.933,00	180.933,00
Entrate diverse utilizzate per rimborso quote capitale (H)	0,00	0,00	0,00	0,00
Saldo di parte corrente al netto delle variazioni (D+E+F-G+H)	5.839.553,34	5.120.328,00	14.683.453,05	-286.161,01

Fonte: Comune e rielaborazione della Sez. reg. controllo Campania in relazione all'ultima colonna

L'ultima colonna, quella che elimina le entrate sovrastimate per sanzioni al codice della strada ed elimina dal lato della spesa il 50% della spesa correlata, in quanto destinata in un fondo (2012/corr/-50%), svela una differenza di parte corrente di competenza negativa (- 853.534,01), a dispetto di quella positiva dichiarata (euro 14.116.080,05) ed evidenzia una spesa corrente (euro 65.167.439,81) comunque in crescita rispetto agli anni precedenti.

Il dato più significativo è rilevabile dal confronto della spesa sostenibile senza la imputazione dei proventi per violazione al codice della strada, ammontante a euro 50.197.825,75 (ultima colonna prospetto equilibri parte corrente Tab.1. Punto 3.2 del. 259/2014/PRSP di questa Sezione), e la spesa sostenibile, senza imputare alle entrate correnti i proventi per violazione del codice della strada e impegnandone comunque il 50% (ultima colonna prospetto equilibri parte corrente), pari a euro 65.167.439,81. Il suddetto confronto evidenzia una maggiore spesa impegnata dall'Ente nel 2012 pari a euro 14.969.614,06 (dato dalla differenza tra euro 65.167.439,81 ed euro 50.197.825,75) non sostenibile se non violando il patto di stabilità e gli equilibri correnti.

PROSPETTO COMPLESSIVO DEL NON RISPETTO DEL PATTO DI STABILITA' 2012

Equilibrio di parte corrente per competenza	Correzione entrate			Correzione entrate e spese
	2012	2012/Corretto	2012/0,50	
Entrate titolo I	50.063.680,30	50.063.680,30	50.063.680,30	50.063.680,30
Entrate titolo II	6.698.857,65	6.698.857,65	6.698.857,65	6.698.857,65
Entrate titolo III	38.894.345,97	8.955.117,85	8.955.117,85	8.955.117,85
Totale titoli (I+II+III)	95.656.883,92	65.717.655,80	65.717.655,80	65.717.655,80
Spese titolo I	80.137.053,87	80.137.053,87	65.167.439,81	50.197.825,75
Differenza di parte corrente (D=A-B-C)	15.519.830,05	-14.419.398,07	550.215,99	15.519.830,05
Equilibrio di parte capitale per cassa (Dati Slope)				
TITOLO IV	4.676.220,83	4.676.220,83	4.676.220,83	4.676.220,83
Totale (Titolo IV)	4.676.220,83	4.676.220,83	4.676.220,83	4.676.220,83
Spese TITOLO II	3.465.961,22	3.465.961,22	3.465.961,22	3.465.961,22
Totale (Titolo II +III)	3.465.961,22	3.465.961,22	3.465.961,22	3.465.961,22
Differenza di parte capitale per cassa (Dati slope)	1.210.259,61	1.210.259,61	1.210.259,61	1.210.259,61
SALDO FINANZIARIO 2012 (Entrate Finali Lorde - Spese Finali Lorde)	16.730.089,66	-13.209.138,46	1.760.475,60	16.730.089,66
Variazioni in detrazioni (**dato rettificato)	**1.487.089,66	**1.487.089,66	**1.487.089,66	**1.487.089,66
SALDO FINANZIARIO 2012 (B) (Entrate Finali Nette - Spese Finali Nette)	15.243.000,00	-14.696.228,12	-273.385,94	15.243.000,00

SALDO OBIETTIVO								3.447.000,00	3.447.000,00	3.447.000,00	3.447.000,00

Fonte: rielaborazione dati sezione controllo Corte dei Conti Campania

Da quanto esposto risulta evidente che la non corretta imputazione dei 29 mln€ per proventi per violazioni per CDS (corrispondenti a ruoli antecedenti al 2011), ha reso possibile all'Ente spenderne quanto meno la metà senza alterare "apparentemente" gli equilibri e senza "apparentemente" violare il patto di stabilità nel 2012. In conclusione, mettendo a raffronto tutte le soluzioni ipotizzate nella rielaborazione del calcolo del rispetto del patto di stabilità, pur ammettendo che il 50% delle risorse accertate indebitamente sia stato destinato in un fondo e solo "impropriamente" impegnato nell'anno 2012, come affermato dall'Ente, risulta comunque che, eliminando dalle entrate del titolo III i 29 mln€ di proventi per violazioni al Codice della strada e cancellando, tra la spesa, il 50% dei suddetti proventi destinati a Fondo, il patto di stabilità per l'anno 2012 non risulta sostanzialmente rispettato con un saldo finanziario negativo pari a euro -273.385,94.

6. La Sezione regionale di controllo per la Campania (del. n. 259/2014/PRSP) Imponeva all'ente la adozione, entro 60 gg, di misure correttive per rimuovere le irregolarità riscontrate

Questa Sezione con la pronuncia n. 259/2014/PRSP accertava che *"in altre parole l'Ente sembrerebbe aver raggiunto surrettiziamente il rispetto del patto di stabilità anno 2012 soltanto attraverso l'artificiosa imputazione al titolo III delle entrate del 2012 di proventi non di competenza a copertura della maggior spesa di parte corrente per 14 milioni di euro circa, così eludendo, sostanzialmente, il rispetto del patto di stabilità (commi 30 e 31 art. 31 della legge n. 183/2011)".*

"E' evidente, pertanto, che la sopra vista errata modalità di contabilizzazione nel 2012 dei ruoli per sanzioni alla violazione del Codice della strada, con il brusco passaggio dal metodo di contabilizzazione per cassa al principio della competenza, in mancanza di una giustificazione "economico funzionale" per la suddetta operazione contabile e per gli equilibri di bilancio dell'Ente, ha consentito al Comune di alterare il risultato di gestione, sottrarsi agli stringenti limiti di spesa previsti dal patto e conseguire un indebito beneficio, sottraendosi come conseguenza alle sanzioni/limitazioni (comma 26, dell'art. 31 della legge n. 183/2011; art. 7 d.lgs. n. 149/2011; art. 20 comma 10 d.l. n. 98/2011) che inevitabilmente sarebbero seguite al mancato raggiungimento dello specifico obiettivo di contenimento della spesa corrente". "Detta inosservanza, costituendo, in sé, una grave irregolarità contabile e finanziaria, ai sensi dell'art. 1, comma 167, della Legge n. 266/2005 (attualmente, anche degli artt. 148 e 148 bis del Tuel) riveste, come tale, indubbia rilevanza giuridica. A prescindere dalle conseguenze previste dalla legge finanziaria di riferimento sul piano sanzionatorio, infatti, la violazione "sostanziale" del Patto obbliga l'ente che ne è responsabile a ricondurre la gestione ai principi di correttezza finanziaria (nel senso di ossequio non solo formale delle disposizioni che regolano l'ordinamento contabile degli EE.LL.), eliminando l'artificio mediante il quale è stato conseguito solo apparentemente lo specifico obiettivo programmatico e che, nel caso in esame, allo stato degli atti, sembrerebbe aver consentito all'ente di spendere più di quanto avrebbe potuto per quell'anno".

Questa Sezione con la pronuncia n. 259/2014/PRSP disponeva, infine:

• "ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148-bis, terzo comma del d.lgs. n. 267/2000 l'Amministrazione comunale di Casoria, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia di accertamento, adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità accertate";

• il Collegio dei revisori dell'Ente verifichi, tenendo conto delle indicazioni fornite da questa Sezione secondo quanto prospettato nella parte in motivazione, gli esiti della corretta contabilizzare dei proventi relativi a violazione per sanzioni al codice della strada ante 2012 in relazione al reale rispetto dei limiti e degli obiettivi posti dal Patto di stabilità nel corso della gestione e del rendiconto 2012, anche ai fini di eventuali azioni elusive, trasmettendo alla scrivente Sezione l'apposito modello dimostrativo sull'eventuale rispetto/mancato rispetto del patto di stabilità per l'anno 2012. Nello svolgimento della suddetta attività di certificazione del patto di stabilità il Collegio dei revisori dell'Ente dovrà fare applicazione delle norme tecniche di natura contabile e dei principi della normativa vigente senza limitarsi ad una presa d'atto della conformità di tali dati con quelli scaturenti del rendiconto ma facendo approfondito esame della natura sostanziale delle entrate e delle spese escluse dei vincoli, in applicazione del principio generale di prevalenza della sostanza sulla forma (Sez. Aut. N. 17/2014/FRG)";

• "il responsabile dei servizi finanziari, nella propria competenza e con piena autonomia di giudizio, anche alla luce dell'articolo 147-quinquies del d.lgs. n. 267/2000, valuti le conseguenze delle violazioni, accertate con la presente pronuncia, sugli equilibri di bilancio anche sugli esercizi finanziari successivi, con relazione da trasmettere a questa Sezione".

7. Le misure correttive adottate dal comune di Casoria ex art. 148 bis, terzo comma del Tuel (deliberazioni di C.C. n. 3 e 4 del 27.02.2015) e il parere dal Collegio dei revisori

7.1. Con la Relazione datata 22.01.2015 a firma del responsabile del Servizio Finanziario, Dirigente del II Settore, resa in relazione alle misure correttive adottate dall'Ente, ai sensi dell'art. 148 bis comma 3 del Tuel, risultavano "individuate le seguenti partite contabili nell'esercizio finanziario 2012 oggetto di censura da parte della Corte dei conti":

RISORSA	DESCRIZIONE	ACCERTAMENTI
510/4	Proventi Riscossione Coattiva Mediante Ruoli Anni Precedenti	€ 29.939.228,12

INTERVENTO	DESCRIZIONE	IMPEGNO
1030103/13	FONDO INTERVENTI E SPESE ART.208	€ 1.860.458,02
1030103/13	FONDO INTERVENTI E SPESE ART.208	€ 14.969.614,06

Nella suddetta Relazione era altresì sottolineato che, in relazione all'esercizio 2012 e a seguito di una ricognizione delle poste del consuntivo dell'esercizio di competenza, l'Ente aveva effettuato la "cancellazione di impegni "tecnici" per complessivi € 5.634.436,20, oltre quelli sopra individuati, sempre previa verifica della assenza di movimentazione negli esercizi successivi. Le azioni svolte hanno quindi portato ad una rideterminazione dell'avanzo di amministrazione che è passato da € 72.431.203,88 ad € 64.957.484,04. Nonché a conseguire un avanzo di parte corrente. Inoltre è stato conseguito un obiettivo del patto di stabilità con i seguenti valori:

Saldo finanziario netto 7.769,00

Obiettivo programmatico annuale saldo finanziario 2014 3.448,00

Differenza tra il risultato netto e obiettivo annuale saldo finanziario 4.321,00"...

Esercizio 2013

È stata poi verificata la dinamica gestionale delle suddette partite, in particolare è stato verificato, anche per gli esercizi successivi, che sui residui attivi non fossero stati conseguiti incassi e sui residui passivi non fossero stati eseguiti pagamenti. Per quanto concerne questi ultimi non sono stati rilevati pagamenti o eventualmente assunzioni specifiche di impegni non più tecnici bensì vincolanti. Sui residui attivi sono stati invece conseguiti incassi sia nel 2013 che nel 2014. Per l'anno 2014 saranno effettuate ulteriori valutazioni e verifiche sugli equilibri finanziari nel corso della predisposizione del conto consuntivo dell'esercizio. Mentre per il 2013 tali incassi sono stati poi "attribuiti" a maggiori accertamenti in conto residui per le rispettive annualità. Gli stessi quindi non sono stati utilizzati per incrementare gli accertamenti a competenza dell'esercizio finanziario. Quindi il risultato del "Patto di stabilità" non risulta essere stato influenzato dalle suindicate manovre. È stato accertato invece che il flusso di cassa che si è verificato nell'esercizio sia stato opportunamente considerato al fine di rispettare l'obbligo di destinazione dei proventi ex art. 208, comma 4, del d.lgs. 285/92".

7.2. L'Ente ha, altresì, trasmesso la deliberazione di Consiglio comunale n. 3 del 27.02.2015 avente ad oggetto "Presa d'atto della deliberazione n. 259/2014 della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti- Nuova approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2012 e dei verbali allegati -art. 227 del d.lgs. n. 267/2000".

Con detta deliberazione il Consiglio comunale, prendendo atto della deliberazione n. 259/2014/PRSP di questa Sezione e valutando, nell'ambito delle proprie attribuzioni (art. 42 del Tuel) l'attività di rielaborazione del Conto consuntivo 2012 svolta dal settore competente, deliberava di approvare le rettifiche al rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2012 evidenziando un "rinnovato" risultato di amministrazione 2012, pari a euro 64.957.494,00, anziché pari a 72 mln di euro circa come risultanti dall'originario rendiconto anno 2012.

Tra le misure correttive l'Ente trasmetteva, altresì, la deliberazione di Consiglio comunale n. 4 del 27.02.2015 avente ad oggetto "Presa d'atto della deliberazione n. 259/2014 della Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti- Nuova approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2013 e dei verbali allegati -art. 227 del d.lgs. n. 267/2000", con cui, valutando, nell'ambito delle proprie attribuzioni (art. 42 del Tuel) l'attività di rielaborazione del Conto consuntivo 2013 svolta dal settore competente, deliberava di approvare le rettifiche al rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2013 ed evidenziava un rinnovato avanzo di amministrazione pari a euro 60.769.893,86.

7.3. Per veniva a questa Sezione la Relazione del Collegio dei Revisori (nota prot. 7527 del 23.02.2015 Prot. CdC n. 1357 del 02.03.2015) contenente l'analisi delle suddette operazioni contabili, reputate dal Comune di Casoria idonee a ristabilire gli equilibri di bilancio a seguito della pronuncia specifica n. 259/2014/PRSP di segnalazione di gravi irregolarità contabili adottata da questa Sezione).

Tale relazione evidenziava che il comune di Casoria aveva proceduto ad eliminare "entrate da accertamenti Prov. Risc. Coatt. Ruoli anni prec. Per complessivi 29.939.228,12 e a cancellare impegni tecnici per 5.634.436,20 e i fondi per 16.830.072,08 per un ammontare complessivo di euro 22.464.508,28. Il Collegio evidenzia, a tal fine, che gli interventi posti dall'Ente, rettificando la erronea

contabilizzazione delle indicate partite di cui ai punti da 1 a 3 sia in linea con quanto indicato dalla Corte; mentre in ordine alla fattispecie degli impegni tecnici per 5.634.436,20 è indubbio che si tratta di un elemento sopraggiunto individuato al di là della fattispecie oggetto della Ordinanza, in virtù di una ricognizione tecnica della gestione di competenza. Così come è evidente che la predetta cancellazione assume una rilevanza retroattiva incide sul Patto di stabilità che, viceversa senza la eliminazione in commento, sarebbe stato violato. Gli impegni cancellati derivano dal titolo I; la posta più significativa riflette la funzione 9 servizio 2 intervento 5 integrazione fitti e sussidi agli sfrattati integraz. Canoni legge 431/88 (vinc. Ris. 360 cap.2) per l'importo di euro 3.766.776,02. Nel merito a parere di questo Collegio, trattasi di un errore rilevante sia sul piano quantitativo che sul piano qualitativo, errore che ha concorso a determinare, comunque la non conformità al postulato della rappresentazione veritiera e corretta del Conto consuntivo 2012".

8. Sezione regionale di controllo per la Campania- Deliberazione Istruttoria n. 117/2015/PRSP- necessità di chiarimenti. Risposta dell'Ente con nota prot. N. 16507 del 21.04.2015) e parere del Collegio dei revisori

A seguito delle sopra rappresentate operazioni contabili poste in essere dal comune di Casoria ex art. 148 bis, terzo comma del Tuel, con deliberazioni di C.C. n.n. 3 e 4/2015, come riportate nella relazione illustrativa dell'Amministrazione dell'Ente e alla luce di quanto considerato dal Collegio dei revisori, questa Sezione reputava necessario conseguire chiarimenti in merito alle misure correttive adottate, coinvolgenti, tra l'altro, anche partite contabili differenti rispetto a quelle già censurate con la deliberazione di questa Sezione n. 259/2014/PRSP, e considerate dal Collegio dei revisori dell'Ente non in linea con quanto disposto da questa Sezione.

Non risultava chiaro in particolare quanto riportato nella sopra citata Relazione del Responsabile del Servizio economico finanziario in relazione all'esercizio 2012: "La ricognizione ha portato inoltre alla cancellazione di impegni "tecnici" per complessivi € 5.634.436,20, oltre quelli sopra individuati, sempre previa verifica della assenza di movimentazione negli esercizi successivi". "Le azioni svolte hanno quindi portato ad una rideterminazione dell'avanzo di amministrazione che è passato da € 72.431.203,88 ad € 64.957.484,04 nonché a conseguire un avanzo di parte corrente. Inoltre è stato conseguito un obiettivo del patto di stabilità con i seguenti valori:- Saldo finanziario netto 7.769,00; - Obiettivo programmatico annuale saldo finanziario 2014 3.448,00; - Differenza tra il risultato netto e obiettivo annuale saldo finanziario 4.321,00".

Nella suddetta Relazione di accompagnamento alle deliberazioni di C.C. n. 3 e 4 di riapprovazione *rectius* "approvazione delle rettifiche" dei rendiconti della gestione 2012 e 2013 era, infatti, evidenziata, in primo luogo, la eliminazione dal rendiconto 2012 degli accertamenti 510/4 "Proventi Riscossione Coattiva Mediante Ruoli Anni Precedenti" € 29.939.228,12 e dell'impegno 1030103/13 "Fondo Interventi e Spese art.208" € 14.969.614,06. Nella suddetta Relazione del responsabile finanziario risultava, altresì, evidenziata una operazione di cancellazione dal medesimo rendiconto della gestione 2012 di "impegni tecnici" pari a circa € 5.634.436,20, voce non ben specificata dall'Ente, oltre che di un ulteriore impegno 1030103/13 Fondo Interventi e spese art.208 pari a € 1.860.458,02, entrambi non oggetto di analisi critica o di contestazione o censura da parte di questa Sezione.

Al fine di una migliore valutazione dell'attività posta in essere dal comune di Casoria e in ossequio al principio del contraddittorio, questa Sezione deliberava specifica pronuncia istruttoria (n. 117/2015/PRSP) invitando l'Amministrazione comunale a fornire, entro 15 giorni, dettagliata relazione in merito alla sopra detta operazione ed ai conseguenziali riflessi sul patto di stabilità, contestualmente invitando il Collegio dei revisori dell'Ente ad esprimere parere.

8.1. L'ente rispondeva alla citata deliberazione istruttoria di questa Sezione con nota prot. N.16507 del 21.04.2014 significando quanto segue: *... "lo scrivente Responsabile del Servizio finanziario, come già riportato nella Relazione prodotta, ha provveduto ad effettuare una ricognizione complessiva della gestione di competenza. Nell'ambito di tale ricognizione sono stati individuati, oltre agli impegni conseguenti agli accertamenti censurati nella deliberazione n. 259/2014, anche ulteriori impegni per i quali si è provveduto alla relativa cancellazione: ciò è avvenuto in considerazione che con riferimento agli stessi non sono stati rinvenuti gli elementi richiesti quali (oggetto, creditore, titolo autorizzatorio) né è stato riscontrato, nella parte entrata, il relativo accertamento l'importo del corrispondente trasferimento regionale. Solo per distinguerli dagli accertamenti in senso proprio si è utilizzata l'espressione (probabilmente formalmente impropria) di impegni "tecnici": per essi si è ritenuto, dalla ricognizione compiuta, che non sussistessero le ragioni del loro mantenimento. Solo per completezza si ritiene di dover allegare alla presente la Parte II- Spesa-pagina 24 del Conto consuntivo 2012, così come tuttora pubblicato sul sito Internet del comune di Casoria, nella versione di cui alla Delibera Consiglio comunale n. 32 del 08.05.2013, nonché la parte I - Entrata- pagina 8 dello stesso consuntivo. Dai suddetti prospetti si rileva che le somme in questione, € 5.635.436,20 per la parte spesa e euro 5.635.438,19 per la parte entrata, sono state rispettivamente impegnate e fatte confluire nelle economie di bilancio. Per quanto concerne la programmazione di bilancio, si tratta prevalentemente di funzioni delegate dalla regione. I contributi per l'accesso alle abitazioni in locazione, di cui all'art. 11 della legge n. 431/99 Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo, il cui stanziamento è il più consistente (€ 3.766.766,02) sono relativi a bandi di Concorso pubblicati in annualità pregresse e per i quali, anche se in linea astrattamente teorica, la regione potrebbe finanziare per intero tutti i richiedenti classificati validamente. Allo stato relativamente alle annualità del triennio 2009/2011, nonostante la trasmissione alla Regione Campania delle graduatorie definitive dei beneficiari, risulta trasferita a questo Ente solo l'annualità 2009. Così per i contributi per l'acquisto della I^a abitazione lavoratori dipendenti (€ 1.006.819,81). Si tratta di funzioni delegate dalla regione Campania e relative solo ad assegnazioni per annualità pregresse 2002/2006, per le quali tuttavia, a seguito di pubblicazione dei relativi bandi di concorso e della successiva istruttoria delle domande pervenute, sono state erogate solo una parte delle risorse assegnate....."*

8.2. Perveniva anche il parere del Collegio dei revisori (prot. 2865 del 20.05.2015), a firma di soli due componenti, con cui era confermato il parere negativo già espresso (cfr. sopra punto 7.3) in merito alla violazione del patto di stabilità anno 2012.

In particolare il Collegio dei revisori evidenziava in relazione alle operazioni contabili, misure correttive adottate dall'Ente, ex art. 148 bis del Tuel che: della "ricognizione complessiva della gestione di competenza" compiuta dall'Ente "gli interventi che ha posto l'Ente, rettificando la erronea contabilizzazione delle indicate partite di cui ai punti da 1 a 3 (29.939.228,12 data da accertamenti

Provo Rise.Coat1. Ruoli anni prec.; 2. 1.860.458,02 dato da fondo interventi e spese art. 208; 3. 14.969.614,06 dato da fondo interventi e spese art. 208) fossero in linea con quanto indicato dalla Corte; così come, in ordine alla fattispecie degli impegni tecnici per 5.634.436,20, si evidenziava che si trattava di un elemento sopraggiunto individuato al di là delle fattispecie oggetto della Ordinanza, in virtù di "una ricognizione tecnica" della gestione di competenza; si evidenziava, altresì, che la predetta cancellazione, assumendo, di fatto, una rilevanza retroattiva, incideva sul Patto di Stabilità. Infatti senza la "eliminazione", il Patto sarebbe stato violato. Si sottolineava che gli impegni cancellati derivavano dal titolo I; la più significativa la funzione 9 servizio 2 intervento 5 integrazione fitti e sussidi agli sfrattati Integraz. canoni legge 431/98 (vinco Ris. 360 cap.2) per l'importo di euro 3.766.776,02.

Nel merito questo Collegio ha già potuto evidenziare la fattispecie rilevando un "errore rilevante" sia sul piano quantitativo sia sul piano qualitativo, errore che ha concorso a determinare, comunque, la non conformità al postulato della rappresentazione veritiera e corretta del conto consuntivo dell'anno 2012.

In definitiva, in ossequio alla citata ordinanza il Collegio ha, inoltre, posto in essere, a campione, un'attenta attività di verifica sulla fase delle entrate finali accertate al titolo I del Patto di Stabilità interno 2012. Patto di Stabilità Interno che, rimodulato con i dati modificati, ha consolidato un saldo finanziario netto di 7.769,00 rispetto al precedente di 15.243.000,00. Il Collegio sospendeva la verifica del patto di stabilità 2012 ponendo in essere un esame della natura sostanziale delle entrate (rif. Relaz. Rev. Del 23.02.2015 prot.7527) e precisamente in data 18.02.2015 richiedeva la verifica degli accertamenti n.ri 4157 e 4158 (l'Ente erroneamente sostiene che la richiesta è stata fatta per la prima volta in data del 25.03.2015). Da tale riscontro non sono emerse censure. Dalla relazione del responsabile del servizio finanziario del 21.04.2015 emerge una sostanziale conformità con quanto posto in essere dall'Ente".

9. Inidoneità delle misure correttive adottate dall'ente ex art. 148 bis, terzo comma del Tuel: cancellazione dal lato delle Spese di 1.860.458,02 €, come stanziamento a "Fondo interventi e spese art. 208. CDS" e di impegni tecnici per 5.634.436,20 €. Riflessi sul patto di stabilità 2012. Accertamento della violazione del patto di stabilità per elusione

9.1. In considerazione di tutto quanto sopra esposto, della documentazione trasmessa da parte dell'Ente e alla luce del parere del Collegio dei revisori, il magistrato istruttore reputava necessario richiedere l'esame collegiale dell'Ente in adunanza pubblica dinanzi a questa Sezione (in data 5 giugno 2015) al fine di poter verificare e accertare, nella pienezza del contraddittorio, la contestata grave violazione di norme finanziarie volte a garantire la regolarità della gestione finanziaria ovvero la grave irregolarità contabile di avvenuta sovrastima in competenza nel 2012 di entrate per 29 mln€, con incidenza sulla veridicità del risultato di gestione e di amministrazione di esercizio, la conseguente mancata copertura finanziaria in competenza di spese di parte corrente per circa 14 mln€, e in particolare, il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno per l'esercizio 2012 mediante comportamenti elusivi.

Lette, altresì, le controdeduzioni dell'Ente (nota n. 22152 del 27.05.2015), considerate le osservazioni svolte in adunanza dai rappresentanti dell'Ente e dal magistrato istruttore, dopo ampia discussione nelle camere di consiglio del 5 giugno e 1 luglio 2015, si osserva quanto segue.

9.2. Ricapitolando in merito alla fattispecie in esame va rilevato che il Comune di Casoria con il rendiconto 2012, approvato con delibera di Consiglio comunale dell'08/05/2013, dichiarava il formale rispetto del patto di stabilità realizzando un saldo finanziario netto di € 15.430.000,00 a fronte di un saldo obiettivo di € 3.447.000,00, così pervenendo a un differenziale positivo di € 11.983.000.

L'approvazione del rendiconto 2012 conteneva, come ormai noto (deliberazione n. 259/2014/PRSP di questa Sezione), l'illegittimo accertamento per competenza al Titolo III dell'Entrate - categoria 1 - risorsa POLIZIA MUNICIPALE - RISORSE FINALIZZATE CODICE DELLA STRADA - "violazioni del codice della strada" di proventi per euro 29.939.228,12 relative a ruoli risalenti ad annualità antecedenti al 2012, mal contabilizzati per competenza nei rispettivi anni di formazione, stante la prassi dell'ente di procedere alla contabilizzazione di dette risorse solo per cassa. Tale operazione di "accertamento" presentava, profili di grave irregolarità (cfr. sopra punto 5) che hanno pregiudicato gli equilibri finanziari di bilancio, compromesso la regolarità della gestione finanziaria e determinato il mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità 2012. Quest'ultima violazione - fermo restando quanto sarà meglio precisato in prosieguo - risulta essere stata posta in essere attraverso comportamenti elusivi.

Questa Sezione regionale di controllo per Campania - con deliberazione n. 254/2014/PRSP - disponeva pertanto l'adozione di misure correttive da parte dell'Ente, entro 60 giorni dalla comunicazione di deposito della pronuncia medesima.

Il comune di Casoria adottava con deliberazioni di Consiglio comunale nn. 3 e 4 del 27.02.2015 le seguenti misure correttive ex art. 148 bis del Tuel, consistenti in "*rettifica delle risultanze contabili del conto consuntivo 2012 e 2013*":

- 1) eliminazione dalla gestione di competenza 2012 di entrate di competenza pari a euro 29.939.228,12, corrispondenti agli accertamenti per competenza 2012 delle risorse da sanzioni per violazione al CDS (ruoli coattivi) risalenti ad anni precedenti al 2012.
- 2) eliminazione dalla gestione di competenza 2012 di spese di competenza per euro 1.860.458,02 dato da Fondo Interventi e spese art. 208.
- 3) eliminazione dalla gestione di competenza 2012 di spese di competenza pari a euro 14.969.614,06 (c.d. *impegno tecnico*) costituente un Fondo Interventi e spese art. 208 CDS.
- 4) eliminazione dalla gestione di competenza 2012 degli impegni "tecnici" o "impropri" pari a euro 5.634.436,20.

Preliminarmente si rileva che, al di là della valutazione relativa agli aspetti tecnici di contabilizzazione del 29 min€ di risorse per violazione al codice della strada, è rimasto privo di alcuna spiegazione da parte dell'Amministrazione di Casoria nell'arco della complessa istruttoria instaurata con il magistrato istruttore e con questo Collegio il motivo per cui l'Ente abbia proceduto a tale "maxi-accertamento per competenza", né alcuna traccia è ravvisabile nelle delibere di Consiglio comunali n. 3 e 4/2015: dal momento che il comune stesso ha riconosciuto che a fronte degli "impegni" ex art. 208 non c'era la relativa copertura finanziaria non è dato sapere a cosa servisse riaccertare tutti i ruoli nel 2012. In altri

termini il Comune non ha mai argomentato sulle ragioni sostanziali sottostanti a tale maxi accertamento e sulla relativa spesa da finanziare.

In relazione alle misure di cui ai nn. 1) e 3) si osserva che il Comune ha proceduto ad eliminare dalla gestione di competenza 2012 entrate, pari a euro 29.939.228,12, relative a sanzioni per violazione al CDS accertate in mancanza dei relativi presupposti (art. 179 Tuel) e irregolarmente contabilizzate. Correlativamente si è proceduto a cancellare gli stanziamenti di spesa da essa derivanti in base del combinato disposto dell'art. 183, comma 5, u.c. del TUEL ("Si considerano, altresì impegnati gli stanziamenti per spese correnti e per spese di investimento correlati ad accertamenti di entrate aventi destinazione vincolata per legge") e dell'art. 208 del CDS (che vincola la destinazione della quota pari al 50% dei proventi relativi alle sanzioni) in particolare il "Fondo interventi e spese art. 208. CDS" (nel caso di specie- 1030103/13 - pari a 14.969.614,06 €)- c.d. impegno tecnico.

Quanto alla misura di cui al n.4) (eliminazione dalla gestione di competenza 2012 di impegni "tecnici" pari a euro 5.634.436,20) l'istruttoria ha consentito di chiarire la natura degli stessi, genericamente individuati dall'Ente (vedi sopra punti n. 7 e 8) come partita da eliminare. Gli impegni cancellati derivavano dal titolo I. La parte più significativa corrisponde alla funzione 9 servizio 2 intervento 5 integrazione fitti e sussidi agli sfrattati ex legge n.431/98 (Ris. 360 cap.2) per l'importo di euro 3.766.776,02; la parte restante corrisponde a contributi per l'acquisto della I^ abitazione lavoratori dipendenti (1.006.819,81€); entrambi gli impegni risultano finanziati con risorse della regione Campania per funzioni delegate.

Analizzando la suddetta funzione delegata per il comune di Casoria negli anni, dal 2009 al 2011 (dati Sirtel), si rilevava che ogni anno in sede di bilancio previsionale il comune a fronte di un accertamento per trasferimenti per funzioni delegate dalla Regione, al Titolo II ctg.3, procedeva ad impegnare dal lato della Spesa i suddetti trasferimenti per lo stesso importo all'intervento 1090205. In sede di successiva rendicontazione alla diseconomia per mancato trasferimento da parte della Regione di dette funzioni corrispondeva dal lato delle Spese un'economia per mancato trasferimento all'intervento 1090205. Si osserva che tale correlazione non è stata seguita, permanendo il relativo impegno, dal comune di Casoria in occasione dell'approvazione del rendiconto 2012 (approvato con Delibera C.C. del 08/05/2013) in quanto a fronte della diseconomia per mancato accertamento di trasferimenti per risorse delegate di importo pari a € 5.634.436,20 non viene contabilizzata una corrispondente economia per mancato impegno all'intervento 1090205.

Infine, in relazione alla misura n. 2) (cancellazione dalla gestione di competenza 2012 di 1.860.458,02€ come stanziamento a "Fondo interventi e spese art. 208. CDS") si osserva quanto segue. Lo stanziamento in questione, originariamente, vale a dire nel rendiconto 2012 come approvato con Delibera C.C. del 08/05/2013, risultava correlato all'imputazione per competenza di entrate per "violazioni del codice della strada" di euro 4.665.167,99 relative a ruoli del 2012. La successiva cancellazione del predetto stanziamento - ad oggi e in relazione alla gestione di competenza 2012 - è volta, di contro, a rideterminare l'ammontare del Fondo in questione correlandolo non più alla totalità degli accertamenti di competenza del 2012 per Sanzioni al Codice della strada, bensì al mero incasso delle ridette sanzioni accertate nel 2012. Vengono infatti conservati come "Fondo interventi e spese art. 208. CDS" unicamente 457.982,7 €, che rappresentano il 50% dell'incassato sugli accertamenti 2012 (pari ad euro 915.965,31 €).

Questa Sezione non può non rilevare che, a dispetto di quanto sarà argomentato in seguito (punti 9.3 e 9.4) in relazione alle misure precedenti (nn. 1, 3, 4), la misura in esame risulta incontestabilmente illegittima in virtù del combinato disposto dell'art. 183, comma 5, u.c. del TUEL (*"Si considerano, altresì impegnati gli stanziamenti per spese correnti e per spese di investimento correlati ad accertamenti di entrate aventi destinazione vincolata per legge"*) e dell'art. 208 del CDS (che vincola la destinazione della quota pari al 50% dei proventi relativi alle sanzioni). Infatti, a fronte della corretta previsione per competenza di entrate per "violazioni del codice della strada" risalenti a ruoli del 2012 pari a 4.665.167,99€ doveva essere istituito o conservato, in virtù di quanto dispone l'art. 208 del CDS, un fondo riprodotto il 50% delle suddette entrate per "violazioni del codice della strada" accertate per competenza e non, come nel caso di specie, pari al 50% di quanto incassato (cfr. sanzioni incassate) in palese violazione del principio della competenza finanziaria.

In sostanza non è contabilmente corretto accertare proventi (sanzioni al CDS per ruoli del 2012) per 4 milioni di euro circa e istituire un fondo vincolato, ex art. 208 del CDS, pari al 50% dell'incassato (circa a 400 mila euro) presupponendo un accertamento delle sanzioni per cassa anziché per competenza, ancora una volta confondendo i criteri della competenza e della cassa.

A tale proposito va affermato che è priva di pregio l'osservazione formulata al riguardo dall'Ente nelle controdeduzioni all'adunanza pubblica (pag. 7 della nota del comune di Casoria n. 22151 del 27.5.2015) per cui *"si è provveduto a disimpegnare la corrispondente somma, in quanto alla fine dell'esercizio finanziario non risultava essere stata costituita alcuna obbligazione giuridica, andando così a costituire avanzo vincolato"*.

In conclusione la cancellazione dalle risultanze contabili del rendiconto 2012 del Comune di Casoria del fondo pari a euro 1.860.458,02€ dalla spesa corrente di competenza del 2012 risulta, pertanto, per come è stata realizzata, non corretta contabilmente. Ad avviso del Collegio, tale operazione contabile, in quanto assolutamente illegittima, risulta non plausibile e non trova altra logica se non quella di consentire all'Ente di alterare i saldi della gestione di competenza 2012 al fine di mascherare l'avvenuta violazione del patto di stabilità mediante comportamenti elusivi.

9.3. Ciò esposto il Collegio rileva che per effetto di tali misure (deliberazioni di Consiglio comunale nn. 3 e 4 del 27/02/2014) l'Ente rappresentava un più ridotto risultato di amministrazione in relazione al rendiconto 2012 (pari euro 64.957.484,04) e in relazione al rendiconto 2013 (pari a euro 60.769.893,86) e, in particolare, comunicava il formale rispetto del patto di stabilità 2012 pur rappresentando un nuovo saldo finanziario netto pari a 7.769.000,00 (a fronte del saldo obiettivo di 3.447.000,00), realizzando così un margine di spazio finanziario più basso rispetto a quanto dichiarato con l'approvazione originaria del rendiconto 2012 (pari a 11.983.000,00 €) ovvero pari a 4.322.000,00 €. Tali misure correttive sono state oggetto di contestazione da parte del magistrato istruttore.

In particolare mentre l'operazione di eliminazione delle partite contabili di cui ai nn. 1 e 3 risultava, ad avviso del suddetto magistrato istruttore, in linea con le prescrizioni di questa Sezione, trattandosi di partite oggetto di specifica censura, maggiori perplessità sono state sollevate in relazione alla eliminazione delle partite contabili di cui ai nn. 2 e 4 mai contestate da questa Sezione della Corte.

Le controdeduzioni dell'Ente, l'ampio dibattito in adunanza pubblica con i rappresentanti dell'Ente e la discussione svolta nelle camere di consiglio del 05 giugno e 1 luglio 2015 hanno, peraltro, permesso di superare in parte le perplessità manifestate dal magistrato istruttore sulla loro illegittimità (soprattutto

in relazione alla eliminazione della partita contabile n.4) ed hanno portato a concludere che le suddette misure correttive (n. 1, 2, 3, 4): sono inidonee, per le modalità adottate, a ristabilire gli equilibri di bilancio nella misura in cui pretendono ad oggi di incidere sulla gestione di competenza degli esercizi conclusi e certificati con l'approvazione del relativo rendiconto; non sono idonee a superare l'accertata violazione del patto di stabilità 2012 con comportamenti elusivi nei termini di seguito specificati. Tale conclusione è stata raggiunta in virtù di quanto argomentato di seguito.

9.4. Questa Sezione osserva che le risultanze comunicate dall'Ente per effetto delle deliberazioni di Consiglio comunale n. 3 e 4/2015 (risultato di amministrazione più contenuto e rispetto del patto di stabilità 2012 pur con un differenziale minore rispetto al parametro obiettivo) sono state contabilizzate dal comune di Casoria a parziale rettifica delle "risultanze del rendiconto 2012 e 2013" e dalla relativa gestione di competenza con efficacia ex tunc ovvero come se l'ente disponesse ancora, in virtù dell'obbligo di adottare misure correttive per rimediare alle illegittimità riscontrate da questa Sezione con la deliberazione 259/2014/PRS ex art. 148 bis del Tuel, della gestione di competenza del bilancio 2012 e 2013 in realtà ormai conclusa e certificata con l'approvazione dei rispettivi rendiconti 2012 e 2013.

Peraltro l'Ente locale nell'adottare le misure correttive dirette a ristabilire gli equilibri di bilancio ha fatto riferimento, non solo a partite di bilancio censurate da questa Sezione (accertamenti di competenza 2012 pari a 29 mln€), ma anche a voci della spesa (impegni di competenza 2012 pari a 1.860.458,02 € come stanziamento a "Fondo interventi e spese art. 208, CDS" e impegni "tecnici" o "impropri" pari a euro 5.634.436,20) non oggetto di specifica censura o contestazione da parte di questa Sezione e impropriamente utilizzate dall'Ente per correggere artificiosamente la gestione di competenza 2012 allo scopo di mascherare l'avvenuta violazione del patto di stabilità anno 2012.

Si osserva, infatti, che l'Ente locale, a fronte dell'accertamento da parte della Corte dei conti di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio (art. 148 bis del Tuel), può intervenire nell'ambito delle proprie attribuzioni soltanto nel pieno rispetto delle regole contabili che, nel caso in esame, si esplicano nella salvaguardia del principio della distinzione tra la gestione di competenza e quella del pregresso, quale aspetto del più generale principio di veridicità dei bilanci.

In altri termini l'Ente non può ad oggi - 2015 - intervenire sulla gestione di competenza degli esercizi 2012 e 2013, ormai conclusi e certificati con l'approvazione del relativo rendiconto di gestione, pretendendo di sanare - ex post - la non corretta contabilizzazione per competenza di entrate pari a 29 ml € e al contempo, nella rivendicata attività di autocorrezione, eliminare - sempre ex post - impegni di spesa della medesima gestione di competenza 2012 in quanto ritenuti privi dei requisiti necessari al loro mantenimento in bilancio. Va infatti ribadito che "fermo e inderogabile rimane il risalente principio, coerente con il carattere finanziario del bilancio comunale, che il conto dei residui deve essere tenuto distinto da quello della competenza, in modo che nessuna spesa afferente ai residui possa essere imputata sui fondi della competenza e viceversa; tale principio non può assolutamente essere derogato poiché appunto inteso a garantire la conformità al vero delle scritture contabili" (Sezioni riunite in speciale composizione, deliberazione n. 18/2015/EL).

Elementari regole di certezza di "diritto contabile" impongono invero all'Ente che voglia legittimamente e autonomamente compiere attività di riesame del proprio operato e delle operazioni contabili delle

gestioni passate di procedere, operando sulla gestione dei residui, con efficacia ex nunc, senza alterare il rendiconto della gestione di competenza ovvero in altri termini senza falsare le informazioni della situazione patrimoniale e finanziaria dei precedenti esercizi finanziari.

Altrimenti opinando sarebbe inevitabilmente pregiudicata la funzione certificativa del rendiconto (artt. 227 e 228 del Tuel) che, secondo il Principio contabile degli enti locali n. 3.4, è quella di fornire una "rappresentazione articolata delle operazioni intraprese da un ente locale. Le finalità di un rendiconto redatto con scopi generali sono quelle di "rendere conto della gestione" e quindi di fornire informazioni sulla situazione patrimoniale e finanziaria, sull'andamento economico e sui flussi finanziari di un ente locale. Specificamente, gli obiettivi generali della comunicazione dell'ente locale devono essere quelli di dare informazioni utili per evidenziare la responsabilità dell'ente per le risorse ad esso affidate e per prendere decisioni".

Inoltre, secondo il principio contabile n. 3.27 "Il rendiconto costituisce un insieme unitario ed organico di documenti formali per la rappresentazione dei risultati dell'attività amministrativa svolta nell'esercizio di riferimento, considerati nei diversi aspetti finanziario, patrimoniale ed economico e fa parte, insieme ai documenti di previsione, del Sistema di Bilancio, come definito nel documento Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali. I valori di rendiconto, pertanto, devono essere confrontabili e devono essere confrontati con quelli di previsione e costituiscono conferma e dimostrazione del grado di attendibilità di questi ultimi, che devono essere formulati nel rispetto del principio contabile n. 1, Programmazione e previsione nel sistema di bilancio."

In base ai suddetti principi contabili il rendiconto deve "rendere il conto della gestione" in osservanza dei fondamentali principi di veridicità, coerenza e costanza nel tempo e deve fornire una rappresentazione delle attività intraprese, realizzate e che hanno già prodotto i propri effetti finanziari, economici e patrimoniali rilevati contabilmente e in raccordo effettivo con i successivi strumenti di pianificazione e programmazione. Il rendiconto, infatti, avendo una forma standard è in grado di garantire confronti nello spazio e nel tempo; serve a evidenziare i risultati socialmente rilevanti prodotti dall'ente, in uno spazio e in un tempo ben definiti e sotto il profilo politico amministrativo consente l'esercizio del controllo del Consiglio dell'Ente sulla Giunta quale organo esecutivo e in ultimo, ma non per importanza, il controllo della collettività locale attraverso la divulgazione dei suoi contenuti. Va infatti osservato che, per rispetto dell'autonomia ordinamentale riconosciuta agli enti territoriali (art. 114 Cost.), le valutazioni compiute dal Consiglio Comunale al momento dell'approvazione del rendiconto della gestione ai sensi degli art. 227 e 228 del Tuel hanno la funzione di dimostrare fedelmente e sostenere l'esattezza dei dati quantitativi e qualitativi inseriti nei documenti contabili di fine esercizio, riflettendo la sostanza economica degli eventi e delle operazioni così come autorizzati nelle previsioni di bilancio annuale ovvero hanno una funzione di "certezza". Diversamente opinando ovvero ammettere che l'ente locale possa rivedere ex post le poste di bilancio di un esercizio concluso metterebbe in gioco la funzione certificativa del bilancio e della sua approvazione da parte del Consiglio dell'ente che, con esso, fissa le regole della programmazione e delle relative decisioni politiche.

Il comune di Casoria, per contro, nelle deduzioni al deferimento in adunanza pubblica (pag. 2 nota n. 22151 del 27.02.2015) rivendica, infatti, il diritto a effettuare "ogni rettifica non comparabile con i parametri di regolarità e regole di buona amministrazione finalizzata ad una sana e prudente gestione

in un ambito di autocorrezione di scorrette imputazioni contabili" al fine di legittimare retroattivamente operazioni contabili adottate.

La deduzione non è meritevole di accoglimento, per il principio di stabilità storica della rendicontazione sopra richiamato. Detto in altri termini, la funzione certificativa del consuntivo rispetto alla sostanza economica di fatti che hanno già prodotto i loro effetti, la sua concatenazione con la programmazione finanziaria successiva e la predisposizione di provviste per nuova attività finanziaria, conferiscono all'atto in esame una particolare stabilità

Modificare, pertanto, *ex post* tali dati con effetto retroattivo sulla gestione di competenza pregressa - come pretende di fare il comune di Casoria - significherebbe vanificare non solo la funzione di veridicità "storica" insita nel rendiconto (e con essa sul certificato del patto di stabilità interno) ma, altresì, disperdere la misura di ciò che è stato fatto nel corso dell'esercizio finanziario in termini di grandezze quantitative-monetarie e di descrizione di tipo qualitativo. Ammettere, pertanto, che la revisione dell'operato contabile dell'Ente possa avere efficacia retroattiva, alterando le risultanze contabili della gestione di competenza del 2012 e 2013, come rivendicato dal Comune in esame, senza una disposizione in tal senso della Corte dei conti (cfr. del. n. 182/PRSP/2014 di questa Sezione), significherebbe stravolgere e vanificare tali funzioni. Del resto, altrimenti ragionando, e ammettendo come legittima ogni revisione - con efficacia *ex tunc* - a fronte dell'accertata rilevazione di un'illegitimità, peraltro sanabile *ex nunc* (con lo stralcio, ad esempio, di un residuo tecnico privo di titolo) sarebbe facile per l'Ente vanificare l'azione di controllo della Corte dei conti e ai suoi amministratori aggirare la responsabilità e le conseguenze rispetto a fatti ed evidenze contabili consapevolmente attestati e a scelte effettuate (con l'aberrante effetto di vincolare risorse pur constatando, a consuntivo, l'assenza di copertura per mancato accertamento delle risorse previste, salvo l'onere di reperire, a consuntivo stesso, i mezzi di ripiano di eventuali disavanzi).

Il Comune di Casoria in virtù del richiamo ad *"una funzione di controllo dinamica nella misura in cui implica una vigilanza sui doverosi adempimenti che gli enti territoriali devono adottare ogniqualvolta si verificano squilibri di bilancio"* (nota n. 22151 del 27.05.2015 citata - pag. 4) afferma che *"non pare condivisibile il principio secondo il quale si opererebbe una distinzione tra irregolarità accertate e irregolarità non segnalate e comunque non autonomamente rilevabili: soprattutto nella considerazione che l'eventuale eliminazione di talune illegittimità porterebbe al rispetto del Patto"* (nota n. 22151 del 27.05.2015 citata - pag. 5).

Di contro questa Sezione rileva che il comune di Casoria, nel richiamare i principi dell'autotutela, sembra ignorare le ipotesi di autotutela vincolata ovvero *"ipotesi di illegittimità dell'atto dichiarata da sentenza passata in giudicato del giudice ordinario, e quella di illegittimità dell'atto dichiarata da un'autorità di controllo priva del potere di annullamento"*. È, peraltro, pacifico in giurisprudenza che per gli atti che esplicano effetti giuridici ripetuti nel tempo il principio di legalità impone all'Amministrazione il loro adeguamento in ogni momento al quadro normativo di riferimento. In tali ipotesi l'interesse pubblico all'esercizio dell'autotutela è *"in re ipsa"* e si identifica nella cessazione di ulteriori effetti *"contra legem"* cfr. Consiglio di Stato VI, sentenza 17 gennaio 2008, n. 106" (T.A.R. Campania Napoli Sez. IV, Sent., 03-04-2012, n. 1527). Al contempo l'ente locale è tenuto al rispetto delle regole di contabilità che, nel caso di specie, impongono la salvaguardia delle gestioni attuali da quelle passate; altrimenti operando secondo la prospettiva assunta dal comune di Casoria non è dato sapere quale sia

l'interesse pubblico, sottostante l'eliminazione di partite contabili relative a gestioni passate che hanno esaurito i loro effetti e si sono tradotte in atti concreti, se non a perpetrare nel tempo l'elusione del patto di stabilità 2012 ovvero il fittizio e apparente rispetto del patto di stabilità 2012.

Il comune di Casoria nelle deduzioni al deferimento in adunanza pubblica (pag. 2 nota n. 22151 del 27.02.2015) rivendica, infatti, come visto, il diritto a effettuare "ogni rettifica non comparabile con i parametri di regolarità e regole di buona amministrazione finalizzata ad una sana e prudente gestione in un ambito di autocorrezione di scorrette imputazioni contabili" al fine di legittimare retroattivamente operazioni contabili adottate. Non ammettere che tali operazioni possano dispiegare la propria efficacia retroattivamente, in relazione alle gestioni passate (in specie esercizio 2012), non significa precludere all'Ente una attività di autocorrezione, che ben può e deve essere svolta dall'Ente medesimo, nell'ambito della propria autonomia decisionale e di ridefinizione delle linee programmatiche finanziarie, ma solo ribadire che la stessa attività deve essere assunta necessariamente nel rigoroso rispetto del processo storico di rendicontazione, dei principi di veridicità, chiarezza e correttezza che devono caratterizzare la redazione dei documenti contabili e del rendiconto in particolare, senza alterare i risultati delle gestioni passate.

Ciò vale a dire che non è censurabile in sé l'operazione di eliminazione da parte del Comune di Casoria di partite di bilancio, pur non oggetto di apposita pronuncia della Corte dei conti medesima (in particolare le voci n. 2 e 4), ma lo diventa per le modalità con cui tale attività di riesame e rivisitazione delle poste di bilancio (gestione di competenza 2012), come sopra specificata, è stata posta in essere in concreto dal Comune. Questi, infatti, ha operato attraverso approvazione delle "rettifiche" al rendiconto della gestione degli esercizi finanziari 2012 e 2013 con le deliberazioni di C.C. nn. 3 e 4 del 27.02.2015, che si risolvono sostanzialmente in nuove approvazione dei rendiconti 2012 e 2013.

Nello specifico, ad avviso di questa Sezione, il comune di Casoria con le suddette misure correttive, che coinvolgono anche partite non censurate da questa Sezione (segnatamente, impegni di competenza 2012 pari a 1.860.458,02 € - stanziamento a "Fondo interventi e spese art. 208. CDS" e impegni "tecnici" o "impropri" pari a euro 5.634.436,20), anziché operare *rebus sic stantibus* ed ex nunc attraverso una accurata attività di riaccertamento "ordinario" dei residui attivi e passivi ai sensi dell'art. 228 comma 3 del Tuel con cui procedere a rettifiche (eliminazione di somme erroneamente accertate in esercizi precedenti) e integrazioni (somme di competenza di esercizi precedenti non accertate erroneamente o accertate in misura inferiore) tali da ripristinare gli equilibri di bilancio, ha alterato - ex tunc - le risultanze dei rendiconti 2012 e 2013 al solo scopo di evitare di dover dichiarare, dopo l'accertamento di evidente e artificiosa sovrastima delle entrate acclarato da questa Sezione (deliberazione n. 259/2014/PRSP), la sostanziale permanenza della violazione del patto di stabilità dell'esercizio 2012.

9.5. Alla luce di quanto considerato va, pertanto, affermato che le misure correttive adottate dall'Ente (n. 1, 3 e 4) non risultano rispettare i principi di veridicità, significatività e attendibilità che devono caratterizzare il rendiconto di gestione degli esercizi 2012 e 2013 e sono altresì inidonee a ristabilire gli equilibri di bilancio. L'Ente, riconosciuta la erronea contabilizzazione delle entrate di 29 mln€ per sanzioni al CDS (deliberazione n. 259/2014/PRSP di questa Sezione), avrebbe dovuto operare sul rendiconto 2014 stralciando le stesse dalla gestione residui attivi, continuando il loro accertamento per cassa così come in passato. Senza, altresì, considerare che orienta nel senso suindicato anche la

seguente disposizione, recata dal decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, oggi vigente, che all'allegato 2, punto 3 per scongiurare effetti distorsivi sugli equilibri di bilancio per effetto del passaggio da un criterio di contabilizzazione ad un altro, in particolare recita: "Le entrate che negli esercizi precedenti a quello di entrata in vigore del presente principio applicato sono state accertate 'per cassa', devono continuare ad essere accertate per cassa fino al loro esaurimento".

Verificata l'assoluta inidoneità delle misure correttive adottate dall'Ente - la n. 2 in assoluto trattandosi di misura contabilmente non corretta (punto 9.4) e le nn. 1, 3 e 4 per la loro ininfluenza sulle gestioni di competenza degli esercizi passati nei termini sopra argumentati (punti 9.2, 9.3, 9.4) - e fermo restando il riconoscimento del principio pacifico per cui l'Ente locale ben può operare a rivedere tutte le partite di bilancio sia della gestione di competenza (in corso) che delle gestioni passate (gestioni residui) con rettifiche ed integrazioni purchè in ossequio ai principi contabili, in particolare, di quello della salvaguardia del conto dei residui da quello della competenza, del principio di veridicità e rispondenza della sostanza economica delle operazioni realizzate, resta invariato l'accertamento posto in essere da questa Sezione con la deliberazione n. 259/2014/PRSP relativo alla violazione del patto di stabilità 2012 mediante comportamenti elusivi consistenti in sovrastima delle entrate correnti pari a 29 mln€ (cfr. sopra punto 5).

Risulta palese, sia dalle risultanze contabili (sopra punto 5) che dal parere del Collegio dei revisori dell'Ente (nota n. 1357 del 02.03.2015 e n. 2805 del 20.05.2015), che se l'Ente non avesse contabilizzato i 29 mln€ tra le entrate di competenza, pur ammettendo che il 50% delle risorse accertate indebitamente sia stato destinato in un fondo e solo "impropriamente" impegnato nell'anno 2012, il patto di stabilità anno 2012 non risulterebbe rispettato con un saldo finanziario negativo pari a euro -273.385,94 e l'Ente sarebbe incorso nella formale violazione del patto di stabilità, con conseguente obbligo di applicare nell'anno successivo le sanzioni ex art. 31 della legge n. 183/2011. *ve*

Operando nei termini e modi su indicati (punto n.5) invece il comune di Casoria ha mascherato la violazione del patto di stabilità e si è sottratto nell'anno successivo alle sanzioni/limitazioni conseguenti volte a ridurre la spesa corrente indebitamente dilatata.

In tal senso è anche il parere del Collegio dei revisori che ha criticato la eliminazione dalla gestione di competenza 2012 dell'Ente della partita relativa agli impegni tecnici pari a euro 5.634.436,20 in relazione alla conseguente incidenza sul patto di stabilità ("così come, in ordine alla fattispecie degli impegni tecnici per 5.634.436,20, si evidenziava che si trattava di un elemento sopraggiunto individuato al di là delle fattispecie oggetto della Ordinanza, in virtù di "una ricognizione tecnica" della gestione di competenza; si evidenziava, altresì, che la predetta cancellazione, assumendo, di fatto, una rilevanza retroattiva, incideva sul Patto di Stabilità. Infatti senza la "eliminazione", il Patto sarebbe stato violato. Si sottolineava che gli impegni cancellati derivavano dal titolo I; la più significativa la funzione 9 servizio 2 intervento 5 integrazione fitti e sussidi agli sfrattati Integraz. canoni legge 431/98 (vinco Ris. 360 cap.2) per l'importo di euro 3.766.776,02. Nel merito questo Collegio ha già potuto evidenziare la fattispecie rilevando un "errore rilevante" sia sul piano quantitativo sia sul piano qualitativo, errore che ha concorso a determinare, comunque, la non conformità al postulato della rappresentazione veritiera e corretta del conto consuntivo dell'anno 2012").

Invero, reputa il Collegio, che le misure correttive adottate dall'Ente oltre a non essere idonee a ripristinare gli equilibri di bilancio, nel senso della loro inidoneità ad incidere sulle partite di bilancio

degli esercizi già conclusi, a prescindere dalla loro legittimità, siano state adottate dall'Ente al solo scopo di effettuare una revisione della gestione di competenza 2012 e appaiono una forzatura assunta al solo fine di dichiarare che la diversa e corretta contabilizzazione delle entrate (i 29 mln€) non avrebbe inciso sul rispetto del patto di stabilità, la cui violazione peraltro risulta palesemente conclamata.

Lo sfioramento dei vincoli del patto di stabilità interno, oltre a costituire una grave irregolarità contabile che pregiudica l'obiettivo del contenimento della spesa pubblica corrente nell'ambito della finalità generale del coordinamento finanziario (cfr. Corte cost. 8 del 2013 e 212/2012), può essere oggetto di verifica da parte della magistratura contabile (art. 148 bis del Tuel, art. 20 del d.l. n. 98/2011; art. 6 del d.lgs n. 149/2011). Va quindi ulteriormente evidenziato che il controllo della Corte dei conti sul reale rispetto del patto di stabilità da parte degli enti territoriali sarebbe vanificato se ciascun ente potesse rimettere in discussione la certezza contabile risultante dal rendiconto e ricalcolare a proprio piacimento il raggiungimento del saldo obiettivo del patto come certificato nel prospetto che ogni anno va approvato e trasmesso entro il 31 marzo al MEF--Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (anche ai fini della concreta applicazione della sanzione prevista dall'art. 31, comma 26, lett. a) della medesima legge di stabilità per il 2012). Va, infatti, sottolineato come peraltro evidenziato nella Circolare 14 febbraio 2012 n. 5 del MEF che *"i dati indicati nella certificazione del patto di stabilità interno devono essere conformi ai dati contabili risultanti dal conto consuntivo dell'anno di riferimento"*. Altrimenti opinando, a fronte della contestazione della Corte dei Conti in merito alla violazione del patto di stabilità, ciascun ente territoriale potrebbe riaprire a proprio piacimento le gestioni passate, riconsiderare i dati del rendiconto già esaminato ed approvato, ri-esaminare ex post e retroattivamente le varie partite di bilancio, *"far quadrare i conti"* e così vanificare la funzione delle disposizioni in materia di elusione del patto di stabilità (art. 20 comma 10,12,e,12 del d.l. n. 98/2011, convertito nella legge 111/2011 e art. 31 comma 31 della legge n. 183/2011) volte sostanzialmente a scoraggiare l'adozione di mezzi elusivi diretti ad addivenire ad un rispetto solo formale del patto.

In base a quanto considerato, questo Collegio reputa le misure correttive adottate dall'ente irrilevanti ai fini della fattispecie in esame, esaminata più diffusamente sopra e dichiara la violazione del patto di stabilità 2012 mediante comportamenti elusivi consistenti in sovrastima di entrate da sanzioni al CDS per 29 mln€.

ELUSIONE/VIOLAZIONE PATTO STABILITA' ANNO 2012

Equilibrio di parte corrente per competenza 2012 (Dati Siquel)	Patto ricalcolato Del. n. 259/2014 /PRSP		Patto rendiconto 2012 Del. CC n. 3 del 27.02.2015	Patto - rendiconto 2012 - Legittimo Ricalcolato dalla Sez. Corte Conti Campania
	2012	2012/Corretto		
Entrate titolo I	50.063.680,30	50.063.680,30	50.063.680,30	50.063.680,30
Entrate titolo II	6.698.857,65	6.698.857,65	6.698.857,65	6.698.857,65
Entrate titolo III	38.894.345,97	8.955.117,85	8.955.117,85	8.955.117,85
Totale titoli (I+II+III)	95.656.883,92	65.717.655,80	65.717.655,80	65.717.655,80
Spese titolo I	80.137.053,87	80.137.053,87	57.672.545,59	65.167.439,81

Differenza di parte corrente	15.519.830,05	-14.419.398,07	8.045.110,21	550.215,99
Equilibrio di parte capitale per cassa 2012 (Dati Siope)				
Totale Titolo IV	4.676.220,83	4.676.220,83	4.676.220,83	4.676.220,83
Spese Titolo II	3.465.961,22	3.465.961,22	3.465.961,22	3.465.961,22
Differenza di parte capitale per cassa (Dati Siope)	1.210.259,61	1.210.259,61	1.210.259,61	1.210.259,61
SALDO FINANZIARIO 2012 (Entrate Finali Lorde - Spese Finali Lorde)	16.730.089,66	-13.209.138,46	9.255.369,82	-1.760.475,60
Variazioni in detrazioni**	1.487.089,66	1.487.089,66	1.487.089,66	1.487.089,66
SALDO FINANZIARIO 2012 (B) (Entrate Finali Nette - Spese Finali Nette)	15.243.000,00	-14.696.228,12	7.768.280,16	273.385,94
SALDO OBIETTIVO	3.447.000,00	3.447.000,00	3.447.000,00	3.447.000,00
Margine di manovra	11.796.000,00	11.249.228,12*	4.321.280,16	-3.173.614,06

Fonte: Sez. reg. controllo per la Campania della Corte dei Conti

10. Violazione del patto di stabilità interno conseguita in forma elusiva attraverso sovrastima di entrate da sanzioni per CDS (euro 29.939.228,12) in assenza dei presupposti ex art 179 del Tuel - Quadro normativo - Valutazioni conclusive

Il legislatore, con l'art. 20 commi 10, 11 e 12 del d.l. n. 98/2011, convertito dalla legge n. 111/2011 ha emanato precise disposizioni in materia di elusione delle regole del patto di stabilità.

In particolare, il comma 12 ha introdotto il comma 111-ter all'art. 1 della legge n. 220/2010 prevedendo che: *"Qualora le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti accertino che il rispetto del patto di stabilità interno è stato artificialmente conseguito mediante una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite al pertinenti capitoli di bilancio o altre forme elusive, le stesse irrogano, agli amministratori che hanno posto in essere atti elusivi delle regole del patto di stabilità interno, la condanna ad una sanzione pecuniaria fino ad un massimo di dieci volte l'indennità di carica percepita al momento di commissione dell'elusione e, al responsabile del servizio economico-finanziario, una sanzione pecuniaria fino a tre mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali"*; tale disposizione è stata poi pedissequamente riprodotta nell'art. 31, comma 31 della legge n. 183/2011 (Legge di stabilità 2012).

Le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno avuto già modo di chiarire che l'attribuzione alle sezioni giurisdizionali della competenza ad accertare comportamenti "elusivi" del rispetto degli obiettivi, nell'ambito di una fattispecie tipizzata di responsabilità di tipo "sanzionatorio", anche se finalizzata a tutelare il medesimo bene giuridico, (il rispetto del patto di stabilità interno), non interferisce, stante l'assoluta autonomia dei giudici (secondo i parametri a suo tempo fissati dalla Corte Costituzionale nella sent. N. 29/1994) col potere intestato alla sezione di controllo dapprima dall'art. 168 e poi con l'art. 148 bis del d.lgs n. 267/2000 di accertare sia l'"an" del rispetto degli obiettivi che il "quomodo", ovvero le modalità con cui sono stati realizzati e, conseguentemente, viene riconosciuta alle sezioni regionali di controllo la possibilità di "...indagare in ordine a violazioni che si realizzano in forma elusiva...", nella prospettiva di riconoscere al controllo stesso un valore sostanziale e non meramente formale (cfr. Corte dei conti, SS.RR. in composizione speciale - Sentenza n. 33/2014).

La fattispecie elusiva, così come chiarito dalle circolari della RGS n. 5/2012 e n. 5/2013 relative all'applicazione degli artt. 30, 31 e 32 della citata legge n. 183/2011, si sostanzia in comportamenti

che, pur se apparentemente legittimi, risultino intenzionalmente e strumentalmente finalizzati ad aggirare i vincoli di finanza pubblica. Ne consegue che è fondamentale e dirimente valutare la finalità economico-finanziaria dei provvedimenti adottati dall'ente e la rappresentazione che gli stessi hanno assunto nel bilancio.

E' chiaramente evincibile dal tenore della suindicata norma che il legislatore ha individuato sia una modalità tipica di artificioso conseguimento, da parte dell'amministrazione, degli obiettivi finanziari posti dal Patto (la "non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio"), che una clausola di chiusura che si sostanzierebbe genericamente in "altre forme elusive". Queste ultime, pur essendo state individuate con una formulazione ampia e non tipizzabile, in considerazione dell'obiettivo di carattere finanziario da perseguire (costruito sui risultati del rendiconto consuntivo), devono essere valutate in relazione agli effetti "finali" che hanno prodotto sotto il profilo della rappresentazione in bilancio.

Consolidata giurisprudenza di questa Corte ha ritenuto come il concetto di elusione sia riferito ad una clausola generale volta ad individuare un insieme di condotte, di per sé lecite, ma che, collegate tra di loro, risultano finalizzate ad aggirare la legge per realizzare un determinato risultato illecito, vietato dalla norma (cfr. da ultimo Corte dei Conti, Sez. Puglia, delibera n. 55/2015/PRSP; Sez. controllo Veneto, delibera n. 167/2013/PRSP, Corte dei Conti, Sez. controllo Lombardia, delibera n. 544/2013/PRSP).

Tale definizione mutuata in ambito contabile-finanziario, ha consentito d'individuare una forma elusiva del patto di stabilità interno ogniqualvolta l'ente, "*in modo preordinato, realizzi un'operazione che, pur legittima in sé, sia idonea ad occultare il peso finanziario, che tuttavia finirà, sia pure indirettamente, per gravare sulle poste contabili del bilancio dell'ente stesso. Tale operazione, realizzata attraverso una condotta contraria alla buona fede, consente, infatti, all'ente di perseguire il risultato finanziario ritenuto maggiormente conveniente ai fini del rispetto del patto di stabilità interno*" (cfr. da ultimo Corte dei Conti, Sez. Puglia, delibera n. 55/2015/PRSP).

La giurisprudenza contabile ha ricondotto alle forme elusive le ipotesi di evidente sottostima dei costi dei contratti di servizio tra l'ente e le sue articolazioni societarie o strumentali (con copertura rimandata agli esercizi futuri), l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio successivo (emersione ex post di debiti fuori bilancio), l'imputazione di poste in sezioni di bilancio non rilevanti ai fini del patto e, per quello che specificamente interessa in questa sede, le fattispecie attinenti ai casi di sovrastima delle entrate correnti o di accertamenti effettuati in assenza dei presupposti indicati dall'articolo 179 del TUEL. (cfr. anche Circolare MEF-RGS n. 5/2013).

Alla luce di quanto esposto, questo Collegio non può non rilevare come l'artificiosa operazione di sovrastima delle risorse corrispondenti a sanzioni per violazione al codice della strada, con imputazione a competenza nel 2012, di tutti i ruoli, non solo del 2012 ma anche di quelli relativi agli anni precedenti (dal 2011 al 2000 accertati fino ad allora solo per cassa e con un incasso medio bassissimo pari al 18% in media) realizzata dal comune di Casoria - che ha consentito formalmente il rispetto del patto di stabilità nell'esercizio di riferimento - si sia sostanziata in un'oggettiva violazione del patto di stabilità interno in forma elusiva, intesa nel senso suindicato.

Nello specifico, l'ente ha realizzato una complessa fattispecie, in quanto il ricondurre le risorse in esame al principio della competenza è operazione legittima, ma solo in relazione ai ruoli formati

nell'anno 2012. Risulta invece assolutamente illegittimo imputare a competenza nel 2012 ruoli accertati fino ad allora solo per cassa (dal 2000 al 2011) con conseguente alterazione sul risultato di gestione, di amministrazione e soprattutto ai fini dell'obiettivo del patto di stabilità dell'anno.

Non c'è dubbio che tale operazione contabile, proprio per come è stata "congegnata" ha consentito al comune di dimostrare l'avvenuto formale rispetto del patto di stabilità per il 2012, ma in realtà le evidenze istruttorie (del. 254/2014/OPRSP e 117/2015/PRSP) hanno dimostrato che la suddetta operazione contabile era illegittima sotto molteplici profili giuridico contabili, oltre che priva di un flusso finanziario sottostante che la giustificasse economicamente ed ha consentito al comune di Casoria di impegnare circa 14 mln€ senza copertura finanziaria e oltre i limiti consentiti secondo gli obiettivi dell'anno, in elusione del patto di stabilità anno 2012.

11. L'applicazione delle sanzioni

Circa la problematica concernente le conseguenze dell'accertata violazione con modalità elusive del patto di stabilità interno (del. n. 259/2014/PRSP), va rammentato che la competenza della Sezione giurisdizionale all'applicazione delle sanzioni conseguenti alle condotte elusive (art. 31, comma 31, legge di stabilità n. 183/2011), non preclude alla Sezione regionale di controllo di verificare l'effettivo rispetto degli obiettivi del Patto in sede di analisi sui rendiconti degli enti locali, in funzione in primo luogo di garantire la sana gestione finanziaria (cfr. cit. Corte dei conti, SS.RR. in composizione speciale - Sentenza n. 33/2014).

Le sanzioni o "limitazioni amministrative" a carico degli enti che non hanno rispettato il Patto di stabilità interno trovano fondamento e giustificazione nella circostanza che la mancata osservanza dei vincoli costituisce grave irregolarità nella gestione finanziaria ed amministrativa degli enti interessati, alla quale è necessario porre rimedio adottando le necessarie misure correttive (in questo senso si è espressa la Corte dei conti in sede di nomofilachia, con la deliberazione SSRR 11 marzo 2011 n. 16; in senso conforme la Sezione Lombardia con deliberazioni n. 813/2009/PAR, e n. 288/2010/PAR; da ultimo Sezione Puglia con deliberazione n. 55/2015/PRS). "In altri termini, il legislatore introducendo "sanzioni" o "limitazioni amministrative" ha inteso delineare alcuni meccanismi omogenei ed applicabili in modo indifferenziato a tutti gli enti che sono incorsi nella grave irregolarità finanziaria del mancato rispetto del Patto di stabilità interno. Dette "sanzioni" o "limitazioni amministrative" non sono graduate in relazione alla gravità o alla causa della violazione della disciplina del Patto, ma operano sull'ordinaria attività amministrativa, limitando la potestà degli organi di governo e direzione dell'ente inibendo lo svolgimento di specifiche attività (ad es. divieto di indebitamento e divieto di assunzione di personale) o riducendo il margine di discrezionalità (ad es. limitazione della spesa corrente entro specifici parametri)" (cfr. Sezione Puglia con deliberazione n. 55/2015/PRSP).

L'art. 31, comma 28, della legge di stabilità n. 183/2011 dispone che agli enti locali per i quali la violazione del patto di stabilità interno sia accertata successivamente all'anno seguente a quello cui la violazione si riferisce (come avviene, in virtù della presente deliberazione per il comune di Casoria in relazione al patto per il 2012), le sanzioni (elencate al comma 26) si applicano nell'anno successivo a quello in cui è stato accertato il mancato rispetto.

La sola rideterminazione delle indennità di funzione e dei gettoni di presenza (di cui al comma 2, lettera e), dell'articolo 7 del d.lgs n. 149/2011), è applicata ai soggetti di cui all'articolo 82 TUEL

(sindaco, altri amministratori e consiglieri), in carica nell'esercizio in cui è avvenuta la violazione del patto.

Ai sensi del successivo comma 29, i predetti enti locali sono tenuti a comunicare l'inadempienza, entro trenta giorni dall'accertamento, al MEF-Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato (anche ai fini della concreta applicazione della sanzione prevista dall'art. 31, comma 26, lett. a) della medesima legge di stabilità per il 2012).

Accertata l'avvenuta violazione del patto di stabilità interno per l'anno 2012, il Comune deve pertanto rettificare il prospetto di cui al decreto MEF 25 febbraio 2013, quantificando l'importo definitivo dello scostamento.

PER QUESTI MOTIVI

ve

Alla luce delle esposte considerazioni e dei rilievi mossi, in esito all'istruttoria eseguita e alla luce di quanto emerso nell'adunanza pubblica del 05.06.2015 e nelle camere di consiglio del 05.06.2015 e 01.07.2015 nei termini e con le considerazioni esplicitate nella parte motiva e di diritto ed ai sensi degli artt. 1, comma 166 e ss. della L. n.266/2005 e 148 bis, comma 1,2,3 del Tuel, la Sezione regionale di controllo per la Campania nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 e dall'art. 148 bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto dell'esercizio 2012 del comune di Casoria (Na) adotta specifica pronuncia accertando:

- l'errata contabilizzazione nella gestione di competenza 2012 di entrate pari a 29.939.228,12 € relative a ruoli per sanzioni al codice della strada formati in anni precedenti al 2012;
- il mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'esercizio 2012 (a differenza di quanto attestato dall'ente al Ministero dell'Economia e delle finanze, Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, mediante apposito prospetto), derivante dalla violazione di norme contabili e da atti e comportamenti elusivi del precetto normativo;
- l'inidoneità nei termini di cui in motivazione delle misure correttive adottate dall'Ente ai sensi dell'art. 148 bis terzo comma del Tuel a rimuovere le irregolarità e distorsioni finanziarie evidenziate nella deliberazione n. 259 dell'11 dicembre 2014 di questa Sezione e a ristabilire gli equilibri di bilancio.

Restano salve le verifiche che questa Corte effettuerà sui bilanci di previsione e rendiconti successivi, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL e dell'art. 1 comma 166 della L. n. 266/2005.

DISPONE che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione:

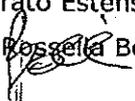
- al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale del Comune di Casoria (Na), perché ne dia comunicazione al Consiglio comunale per le valutazioni di competenza, nonché all'Organo di revisione dell'ente;
- alla Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania per le valutazioni di sua competenza ai fini di cui all'art. 31 comma 31 del D.Lgs n.183/2011;
- alla Prefettura di Napoli e al Ministero dell'Interno per il seguito di competenza.

B

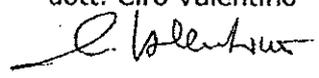
Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente delibera sul sito internet Istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nelle camere di consiglio del giorno 5 giugno e 1 luglio 2015.

Il Magistrato Estensore
dott.ssa Rossella Bocci



Il Presidente
dott. Ciro Valentino



Depositata in Segreteria il 1 luglio 2015

Il Direttore della Segreteria
dott. Mauro Grimaldi

