

Somma di RESIDUI DA		ANNO				
TITOLO	2005	2006	2007	2008	precedente	Totale complessivo
IV	4.487.674,04	3.322.395,16	4.601.883,26	6.034.274,37	6.171.930,20	24.618.157,03
V	1.745.286,66	950.246,78	249.929,58	3.014.294,43	1.861.946,55	7.821.704,00
	<b>6.232.960,70</b>	<b>4.272.641,94</b>	<b>4.851.812,84</b>	<b>9.048.568,80</b>	<b>8.033.876,75</b>	<b>32.439.861,03</b>

Somma di RESIDUI DA RIPORTARE		ANNO				
TITOLO	2005	2006	2007	2008	precedente	Totale complessivo
II	3.220.229,66	1.390.795,86	2.270.896,55	7.997.313,81	7.655.305,89	22.534.541,77
	3.220.229,66	1.390.795,86	2.270.896,55	7.997.313,81	7.655.305,89	22.534.541,77

DATI CONTABILI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Riscossione In c/residui Titolo IV	2.124.619,72	1.114.845,00	1.165.449,41	4.071.332,94	4.336.598,94	1.268.740,48	2.785.985,85	2.444.293,92	829.182,19
Riscossione In c/residui Titolo V	5.593.231,90	7.874.523,00	12.021.845,31	3.524.165,20	2.807.399,39	3.353.518,88	3.180.298,15	969.616,50	1.912.715,21
	7.717.851,62	8.989.368,00	13.187.294,72	7.595.498,14	7.143.998,33	4.622.259,36	5.966.284,00	3.413.910,42	2.741.897,40

DATI CONTABILI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pagamenti In c/residui Titolo II	9.026.282,00	5.561.006,00	7.557.835,00	11.077.495,00	7.931.203,00	6.851.874,00	8.220.943,00	4.729.142,00	6.329.457,37

Non è stato possibile addentrarsi in maniera più specifica e dettagliata su tale tematica, sia per i tempi piuttosto ristretti previsti per la redazione della presente relazione che per la già menzionata criticità nella circolazione di dati e notizie tra l'Ente e lo stesso organo di revisione.

Le risultanze di cui sopra, anche alla luce dei disallineamenti emersi nel sistema contabile dell'Ente, ravvisano la necessità di un'attenta revisione delle singole poste che costituiscono i residui da parte dell'Amministrazione al fine di verificare oltre che la correttezza di tali dati, anche se sussistono tutti i requisiti per la loro permanenze in bilancio. Con l'occasione preme ancora una volta sottolineare l'importanza di tali operazioni e la necessità della correttezza e completezza dei relativi atti, i quali devono essere motivati in modo sufficiente e chiaro in ordine alle ragioni e al titolo giuridico del mantenimento o della cancellazione del residuo.

### 7. La situazione economica del Comune di Terracina

Dalla precedente trattazione è emerso come sia fondamentale garantire la conservazione degli equilibri economici, cioè degli equilibri di parte corrente evitando che le gestioni pregresse influenzino, in un modo o nell'altro, la gestione corrente alterando gli equilibri di competenza, cioè l'effettività del pareggio in tutte le sue espressioni.

Ciò vuol dire che le entrate correnti devono essere in grado di soddisfare integralmente le spese correnti e quelle per il rimborso di mutui e prestiti e, per di più, devono poter generare un margine differenziale positivo da impiegare, secondo l'insegnamento comunitario, per l'investimento, a discapito dell'indebitamento.

Il Comune di Terracina, nel periodo in esame, ha invece fatto generalmente ricorso all'utilizzo di entrate straordinarie non totalmente realizzate, alterando gli equilibri economici e innescando un processo di crescita della spesa corrente solo parzialmente soddisfatto dalla

crescita delle entrate correnti, tra le quali maturano anche consistenti partite inesigibili o si sono svelate partite insussistenti prescritte. L'incremento della spesa corrente sostenuta da risorse straordinarie (e solo parzialmente realizzate) ha compromesso gli equilibri economici perché non è stata limitata a spese di natura straordinaria, ma ha ingenerato costi incontrollabili che sono destinati ad incidere negativamente sui bilanci generazionali. A tal proposito, gli organi di revisione economico finanziaria, hanno più volte sollecitato l'Ente ad utilizzare e quindi impegnare la spesa corrente solo ed esclusivamente in corrispondenza di introiti effettivamente avvenuti e/o collegare gli stanziamenti iscritti in bilancio a titolo di recupero tributario a voci di spesa specificatamente ex ante individuate.

Il fenomeno è chiaramente evidenziabile dalla disamina delle tabelle relative all'evoluzione delle entrate correnti,

	2007		2002		2003		2004		2005	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Entrate Titolo I (accertamenti)	16.050.234,21		19.244.412,55	19,90%	21.439.437,24	33,58%	19.729.174,51	22,92%	20.467.750,46	27,52%
Entrate Titolo I al netto dell'ICI (accertamenti)	6.346.752,26		9.610.886,55	51,43%	10.010.418,24	57,73%	9.955.616,17	56,86%	10.424.750,46	64,25%
Entrate Titolo II (accertamenti)	6.905.248,43		6.358.781,71	-7,91%	7.012.507,51	1,55%	6.070.007,56	-12,10%	6.777.121,01	-1,86%
Entrate Titolo III (accertamenti)	2.239.211,47		2.741.908,83	22,45%	4.161.658,19	85,85%	4.555.246,06	103,43%	4.681.446,27	109,07%
			37.289.451,03	99,9%	37.613.602,94	100,0%	30.354.428,13	80,7%	31.526.917,74	83,8%

	2007		2008		2009		2010	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Entrate Titolo I (accertamenti)	22.385.266,52	39,47%	22.849.978,54	42,37%	21.998.140,03	37,06%	24.155.843,37	50,50%
Entrate Titolo I al netto dell'ICI (accertamenti)	11.989.254,70	88,90%	12.686.762,07	99,89%	13.135.013,64	106,96%	15.296.374,91	141,01%
Entrate Titolo II (accertamenti)	6.057.491,28	-12,28%	8.146.897,71	17,98%	6.613.225,62	-4,23%	8.003.460,10	15,90%
Entrate Titolo III (accertamenti)	5.201.762,63	132,30%	4.106.420,16	83,39%	3.572.741,89	59,55%	3.885.468,97	73,97%
	53.644.152,13	100,0%	53.513.296,41	100,0%	52.184.107,54	97,3%	56.054.772,44	107,0%

delle spese correnti

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Spese correnti	25.908.261,52	28.283.866,92	28.084.507,51	29.854.892,85	31.488.300,89	30.368.580,00	33.295.852,00	29.424.677,72	30.981.437,07

e dei differenziali

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Entrate Totali (accertamenti)	75.315.027,23	86.347.366,93	69.841.331,31	91.094.299,71	53.051.099,48	54.596.525,72	62.740.860,23	46.168.661,49	54.410.249,25
Spese Totali (Impegni)	75.253.447,40	86.246.361,36	69.285.447,18	90.321.744,64	52.790.264,91	54.528.182,00	63.076.601,78	46.168.661,39	51.977.115,30
Risultato di competenza	6.159,83	1.005,57	55.884,13	1.772.555,07	260.834,57	66.343,72	1.559.411,55	0,00	2.433.133,95

L'evoluzione della spesa del personale (desunto dalla classificazione della spesa per intervento) riflette un andamento ascendente provocato nel periodo da assunzioni, stabilizzazione e incrementi dei fondi per le risorse decentrate dei dipendenti.

Anno	Importo	Incremento	
		annuo	assoluto
2002	8.816.459,23		
2003	9.432.770,18	6,99%	6,99%
2004	9.182.922,41	-2,65%	4,16%
2005	8.779.851,15	-4,39%	-0,42%
2006	9.198.773,20	4,77%	4,34%
2007	10.915.725,00	18,67%	23,81%
2008	13.032.540,00	19,39%	47,82%
2009	11.566.086,29	-11,25%	31,19%
2010 (*)	10.956.843,85	-5,27%	24,28%

(\*) solo personale dell'Ente

Di seguito si sintetizza il trend storico relativo al personale, tanto nella sua consistenza numerica, quanto in quella finanziaria secondo le informazioni fornite dall'ufficio risorse umane e si mostrano, altresì, le sensibili evoluzioni dei fondi per le risorse decentrate.

Dalla lettura delle tabelle che seguono, è possibile rilevare come l'Ente a far data dal 2007, non ha registrato un trend decrescente della spesa del personale rispetto al valore del 2004. Il disposto dell'art. 1, comma 557, legge 296/2006 prevedeva che «<...gli Enti sottoposti al patto di stabilità interno assicurano la riduzione delle spese del personale, garantendo il contenimento della dinamica retributiva e occupazionale, anche attraverso la razionalizzazione delle strutture burocratiche-amministrative...>>».

In diverse occasioni, non solo in occasione della stesura dei pareri al bilancio di previsione ed al rendiconto di gestione, il Collegio ha invitato l'Amministrazione a tendere ad una graduale riduzione della dinamica della stessa.

Dai dati forniti dal Dipartimento Finanziario, trasmessi all'Organo di Controllo in data 12.09.2011, i cui valori sono da considerarsi non definitivi, ai sensi dell'articolo 19, punto 8, della legge 448/01, si riscontra che nel 2010, la spesa complessiva del personale decresce rispetto all'esercizio precedente:

#### SPESA DEL PERSONALE (dati da prospetto fornito dal Dipartimento Finanziario)

	2004	2006	2007	2008	2009	2010
Spese Intervento 01	10.283.061,00	10.887.276,00	10.915.722,00	12.381.760,00	11.566.086,00	10.752.557,00
Spese Intervento 03	495.108,00	1.319.144,00	1.011.739,00	1.174.348,00	1.174.348,00	1.174.348,00
Spese Intervento 05					94.484,00	96.658,00
Irap Intervento 07	740.778,00	835.079,00	802.212,00	650.780,00	626.595,00	603.330,00
Altre spese da specificare:						
Personale (C.C.I.C.C. Istituzione)						
Totale spese di personale	11.518.947,00	13.041.499,00	12.729.673,00	14.206.888,00	12.287.165,00	11.452.545,00
(-) Componenti escluse	2.418.954,00	2.360.796,00	1.728.648,00	2.500.855,00	2.229.669,00	1.398.234,00
(-) Componenti assoggettate al limite di spesa	9.099.993,00	10.680.703,00	11.001.025,00	11.706.033,00	10.057.496,00	10.054.311,00

Il dato del 2010 è da considerarsi provvisorio

L'entità numerica del personale a tempo indeterminato al 31/12 di ogni anno ha subito la seguente evoluzione:

	2004	2006	2007	2008	2009	2010
n. unità	263	256	293	283	269	257

Gli oneri relativi alla contrattazione integrativa impegnati nell'ultimo triennio risultano i seguenti:

Spesa Impegnata	2006	2007	2008	2009	2010
	1.320.000,00	1.384.164,00	1.730.000,00	1.900.000,00	1.900.000,00

Preso atto del ridotto margine di riduzione tra il dato del 2009 e quello del 2010, nella considerazione che, come già segnalato in occasione della stesura del parere al bilancio di previsione 2010, ai sensi dell'art.1, comma 557, della legge 296/2006 gli enti sottoposti al patto di stabilità interno devono assicurare la riduzione delle spese di personale, non solo ad essa direttamente riferibile ma anche quella degli organismi partecipati, si ignora se tale importo riferibile alla spesa del personale, comprenda anche le spese inerenti l'azienda Speciale "Terracina".

Visti i tempi ristretti per la redazione della presente relazione, non è stato possibile addentrarsi in maniera più specifica e dettagliata su tale tematica.

#### SPESA DEL PERSONALE (dati da conto annuale - spesa in c/pagamenti)

	2008	2009	2010
T.27 oneri per competenze e stipendi	4.981.800	5.509.300	5.283.644
T.28 oneri per indennità (compensi) accessori	1.677.673	2.100.868	2.379.377
T.14 altri oneri che concorrono a formare il costo del lavoro	3.428.181	4.040.898	4.576.476
<b>Totale costo del lavoro (articoli 13-14-15)</b>	<b>10.087.654</b>	<b>11.651.067</b>	<b>12.239.497</b>
T.15 fondo per la contrattazione collettiva	1.300.000	1.300.000	1.470.000

Si evidenzia altresì che nel periodo 2008-2010, sulla base dei dati desunti dal conto annuale del personale 2010, la spesa del personale riferita ai dirigenti subisce un forte incremento, presentando la seguente evoluzione:

	2008	2009	2010
Spesa per retribuzione	263.760,00	245.782,00	568.980,00
Numero dirigenti	3	3	5
<b>Retribuzione media per 1 dirigenti</b>	<b>87.920,00</b>	<b>81.927,33</b>	<b>113.796,00</b>

Dato desunto dal conto annuale 2010

Per gli anni 2005 e 2006 il Comune di Terracina nel periodo dal 06 al 22 novembre 2007 (prot. 22856 del 14.02.2008), è stato interessato da un accertamento ispettivo a cura dei Servizi Ispettivi di Finanza Pubblica del Ministero dell'Economia e delle Finanze – Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, avente ad oggetto:

- adempimenti in materia di dotazione organiche con riferimento alle riduzioni previste dal legislatore in base all'art. 34 della L. 289/2002;
- rispetto dei criteri determinati per l'avvio di rapporti di collaborazione – art. 7, d.lgs 165/2001;
- osservanza della disciplina in materia di attribuzione e di svolgimento delle mansioni superiori – art. 52 d. lgs 165/2001;
- osservanza della disciplina contrattuale e della più recente giurisprudenza in ordine alle progressioni verticali.

L'accertamento di cui sopra, si è concluso, evidenziando che: *“non sempre i provvedimenti posti in essere sono parsi idonei a corrispondere alla ratio normativa di relativo riferimento. Ci si riferisce in particolare, al superamento del limite di spesa previsto per le assunzioni di personale, per gli incarichi di consulenza, studio e ricerca per le progressioni verticali attivate ed a quant'altro esposto nell'elenco riepilogativo delle irregolarità e deficienze che accompagna la presente relazione”*.

Sulla base della nota ricevuta dal Dipartimento II – Affari Generali – Risorse Umane e Servizi Demografici prot. 45323/U del 07 settembre 2011, negli anni:

- .....2001 vengono stabilizzati n.08 cantieri scuola;
- .....2005 vengono stabilizzati n.02 cantieri scuola;
- .....2007 vengono stabilizzati n.09 cantieri scuola e n. 32 lavoratori socialmente utili.

Con la stabilizzazione di questi, si è prodotto un vero e proprio tur over anomalo, cioè senza che vi fosse alcuna corrispondenza tra il personale uscito e quello subentrato.

Dall'esame della classificazione economica della spesa corrente si rileva, come peraltro già segnalato, che la stessa nel periodo in esame subisce le seguenti evoluzioni:

DATI CONTABILI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Spese correnti Titoli I (impegnati)	25.909.261,52	28.263.866,92	28.064.507,51	29.854.892,95	31.466.300,99	30.386.560,00	33.295.882,00	29.574.677,00	30.981.437,07

La spesa corrente si espande anche per effetto del contemporaneo sostegno di nuove e maggiori entrate provocate in parte dall'incremento del gettito tributario derivante dall'aumento delle aliquote e tariffe, nonché da entrate non ripetitive. Infatti l'esame dei dati storici evidenzia la crescita delle entrate tributarie ed in particolar modo della tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU). Complessivamente l'incremento subito da questa specifica tassa nel periodo raggiunge il 78,46%, passando da euro 4.370.283,00 nel 2002 ad euro 7.799.190,00 nel 2009.

Ulteriore sostegno alla spesa viene cercato attraverso iscrizione di entrate straordinarie per accertamenti tributari la cui realizzabilità si è dimostrata invece avvolta da aloni di incertezza.

Nel 2007 la spesa corrente cessa di crescere per poi risalire nel 2008, anche per effetto della spesa del personale (vedi oneri della contrattazione decentrata). Nel periodo preso a riferimento, si è giunti, a consolidare spese incomprimibili per effetto di scelte effettuate non solo in quegli anni e destinate ad incidere sui bilanci generazionali. Al consolidamento della spesa non corrispondeva un altrettanto consolidamento delle entrate la cui espansione era instabile e soprattutto, fondata su entrate irripetibili.

L'esame di dettaglio dei singoli interventi di spesa sui quali si concentra la crescita evidenzia, inevitabilmente, l'incidenza determinante degli interventi afferenti la spesa per il personale e la spesa per l'acquisto di servizi sopra gli altri. Degno di nota è anche l'incremento delle spese per interessi passivi su mutui contratti e per utilizzo di beni di terzi.

I risultati economici di esercizio, per quanto sia scarsamente attendibile la contabilità economico-patrimoniale dell'Ente, confermano l'assoluta inesistenza dell'equilibrio tra costi e ricavi, con perdite d'esercizio annuali considerevoli.

In relazione alle voci che sono state prese a riferimento come indicatori a causa della lievitazione, della spesa corrente, l'Organo di controllo ha avuto modo in più occasioni di rilevare anomalie, formulare rilievi e osservazioni e suggerire interventi correttivi.

**Prestazioni di servizi:** in relazione a questa voce di spesa il Collegio, ha invitato a ridurre il ricorso a consulenze esterne, limitando le stesse all'effettiva verifica della mancanza delle

professionalità interne all'Ente in grado di poter svolgere la medesima attività.

**Personale:** altra voce di spesa in relazione alla quale il Collegio è stato più volte interessato ed ha più volte espresso pareri, raccomandazioni, intimazioni. Il Collegio, invitava la corresponsione ai sensi dell'art. 15 comma 5 CCNL nei soli casi di attivazione di nuovi servizi o processi di riorganizzazione finalizzati ad un accrescimento di quelli esistenti e non per le mere attività ordinarie. Le risorse incrementate ai sensi degli dell'art. 15 comma 5, risultavano destinate "all'attivazione di nuovi servizi e alla riorganizzazione di quelli esistenti, al fine di una maggiore rispondenza alle richieste dell'utenza.

Il Collegio, in merito al fondo per la dirigenza, rileva la mancanza dello stesso.

**Interessi passivi:** Anche questo è stato un argomento esaminato dall'Organo di revisione, al di là delle circostanze "obbligatorie" di redazione dei pareri sul bilancio annuale di previsione e sul rendiconto dell'esercizio. In merito prendendo coscienza della pericolosa tendenza al ricorso continuo e massiccio verso l'indebitamento, l'Organo di revisione, si legge nei verbali, faceva preciso invito all'Amministrazione nel senso che "prima di procedere all'assunzione di nuovo indebitamento, occorreva accertare l'effettiva capacità dei bilanci futuri di soddisfare il pagamento dei nuovi oneri finanziari, adeguando le previsioni degli ulteriori oneri finanziari che deriveranno dall'assunzione di nuovi presiti".

**Utilizzo di beni di terzi:** altro argomento sul quale l'Organo di revisione ha avuto modo di esprimere inviti all'Amministrazione. In diversi verbali, si invitava l'Amministrazione, nell'intento di contenere stabilmente le spese correnti ad una pronta razionalizzazione nell'uso degli immobili in proprietà e in locazione, riducendo il ricorso alla locazione a favore del pieno utilizzo dei beni di proprietà, al fine di eliminare oneri di gestione dei servizi pubblici non più sopportabili dall'erario comunale a causa della critica situazione finanziaria più volte rappresentata e di procedere all'immediato rilascio di immobili presi in locazione e non utilizzati per le finalità istituzionali dell'Ente, anche per scongiurare danni erariali.

Di seguito si esaminano in dettaglio le diverse incidenze dei principali costi nel periodo 2002-2010 (dati desunti dalla relazione dei revisori dei conti).

### **Periodo 2002**

La spesa corrente passa da euro 23.926.391,69 del 2001 ad euro 25.909.262,00 del 2002.

In tale anno, l'indice di rigidità della spesa corrente, che evidenzia quanta parte delle entrate correnti è assorbita dalle spese del personale e per il rimborso di rate di mutui (spese rigide) raggiunge il valore del 39,48%.

**Prestazioni di servizi:** la spesa per prestazioni di servizi nel 2002, subisce un incremento rispetto all'anno precedente di 118.002,98.

La copertura delle spese a domanda individuale, si legge nella relazione dei revisori dei conti, è stata del 58,10%, valore questo superiore al minimo previsto dalla normativa vigente del 36%.

**Personale:** la spesa per il personale dipendente nel 2002, subisce un incremento rispetto all'anno precedente di euro 1.501.474,98. Nel corso dell'anno, il numero del personale in servizio è passato da 256 unità a 279.

**Interessi passivi:** In questo periodo le spese per interessi passivi subiscono un incremento rispetto al 2001 di euro 374.639,00.

Le entrate del titolo V nel corso del 2002, passano da euro 10.472.932,81 ad euro 16.277.161,97.

### **Periodo 2003**

La spesa corrente passa da euro 25.909.262,00 del 2002 ad euro 28.263.866,00 del 2003.

In tale anno, l'indice di rigidità della spesa corrente, che evidenzia quanta parte delle entrate correnti è assorbita dalle spese del personale e per il rimborso di rate di mutui (spese rigide) raggiunge il valore del 37,88%

**Prestazioni di servizi:** la spesa per prestazioni di servizi nel 2003, subisce un incremento rispetto all'anno precedente di 742.475,00. All'interno della voce, nell'anno la spesa di trasporto e smaltimento rifiuti cresce da euro 6.259.911,08 del 2002 a euro 6.490.414,15. La percentuale di copertura di tale spesa è del 62,35%. Questa specifica spesa continuerà a crescere costantemente negli anni successivi.

La copertura delle spese a domanda individuale, si legge nella relazione dei revisori dei conti, è stata del 51,57%, valore questo superiore al minimo previsto dalla normativa vigente del 36%.

**Personale:** la spesa per il personale dipendente nel 2003, subisce un incremento rispetto all'anno precedente di euro 589.132,00. Nel corso dell'anno, il numero del personale in servizio è passato da 279 unità a 287.

**Interessi passivi:** In questo periodo le spese per interessi passivi subiscono un incremento rispetto al 2002 di euro 495.422,00.

La voce interessi passivi, comprende:

- interessi passivi sui prestiti per euro 3.273.920,88;
- interessi passivi corrisposti al tesoriere per l'anticipazione di cassa utilizzata euro 179.609,96.

Le entrate del titolo V nel corso del 2003, passano da euro 16.277.161,97 ad euro 20.324.075,01.

### **Periodo 2004**

La spesa corrente passa da euro 28.263.866,00 del 2003 ad euro 28.110.824,00 del 2004.

In tale anno, l'indice di rigidità della spesa corrente, che evidenzia quanta parte delle entrate correnti è assorbita dalle spese del personale e per il rimborso di rate di mutui (spese rigide) raggiunge il valore del 41,78%

**Prestazioni di servizi:** la spesa per prestazioni di servizi nel 2004, subisce un incremento rispetto all'anno precedente di 337.259,00. All'interno della voce, nell'anno la spesa di trasporto e smaltimento rifiuti cresce da euro 6.490.414,15 del 2003 a euro 6.797.649,00. Questa specifica spesa continuerà a crescere costantemente negli anni successivi. La percentuale di copertura di tale spesa è del 62,35%.

La copertura delle spese a domanda individuale, è stata del 65,35%, valore questo superiore al minimo previsto dalla normativa vigente del 36%.

**Personale:** la spesa per il personale dipendente nel 2004, subisce un decremento rispetto all'anno precedente di euro 249.848,00. Nel corso dell'anno, il numero del personale in servizio è passato a 297 unità.

**Interessi passivi:** In questo periodo le spese per interessi passivi subiscono un incremento rispetto al 2003 di euro 104.184,00. La voce interessi passivi, comprende:

- interessi passivi sui prestiti per euro 3.398.628,71;
- interessi passivi corrisposti al tesoriere per l'anticipazione di cassa utilizzata euro 159.086,57.

Le entrate del titolo V nel corso dell'anno, passano da euro 20.324.075,01 ad euro 10.624.623,20.

**Contributi per permessi a costruire:** In questo periodo, gli accertamenti per i permessi a costruire sono pari ad euro 5.487.719,00 e queste hanno concorso a finanziare le spese correnti per il 22,91%.

L'organo di controllo, nella sezione del parere al rendiconto di gestione dedicata a: "rilevi, suggerimenti e proposte", ha rilevato che: *"l'Ente, pur avendo posto in essere una considerevole attività di accertamenti in materia di tributi propri, la successiva attività di riscossione ha evidenziato scarsa realizzazione"*.

#### **Periodo 2005**

La spesa corrente passa da euro 28.110.824,00 del 2004 ad euro 29.854.893,00 del 2005.

**Prestazioni di servizi:** la spesa per prestazioni di servizi nel 2005, subisce un incremento rispetto all'anno precedente di 1.306.746,00.

**Personale:** la spesa per il personale dipendente nel 2005, subisce un decremento rispetto all'anno precedente di euro 403.071,00.

**Interessi passivi:** In questo periodo le spese per interessi passivi subiscono un decremento rispetto al 2004 di euro 116.242,00.

Le entrate del titolo V nel corso dell'anno, passano da euro 10.624.623,20 ad euro 47.785.135,91.

**Contributi per permessi a costruire:** In questo periodo, gli accertamenti per i permessi a costruire sono pari ad euro 4.120.716,08 e queste hanno concorso a finanziare le spese correnti per il 48,95%.

**Debiti fuori bilancio:** In questo periodo, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 245.205,87.

#### **Periodo 2006**

La spesa corrente passa da euro 29.854.893,00 del 2005 ad euro 31.466.301,00 del 2006.

**Prestazioni di servizi:** la spesa per prestazioni di servizi nel 2006, subisce un decremento rispetto all'anno precedente di 79.879,00. All'interno della voce, nell'anno la spesa di trasporto e smaltimento rifiuti è pari ad euro 6.484.575,00. Questa specifica spesa continuerà a crescere costantemente negli anni successivi. La percentuale di copertura di tale spesa è del 75,07%.

**Personale:** la spesa per il personale dipendente nel 2006, subisce un incremento rispetto all'anno precedente di euro 418.922,00.

**Interessi passivi:** In questo periodo le spese per interessi passivi subiscono un incremento rispetto al 2005 di euro 204.215,00. In rapporto alle entrate accertate dei primi tre titoli, l'incidenza degli interessi passivi nell'anno è del 10,22%.

Le entrate del titolo V nel corso dell'anno, passano da euro 47.785.135,91 dell'anno precedente ad euro 4.116.462,25.

**Contributi per permessi a costruire:** In questo periodo, gli accertamenti per i permessi a costruire sono pari ad euro 3.600.146,77 e queste hanno concorso a finanziare le spese correnti per il 34,60%.

L'Ente, non avendo rispettato gli obiettivi del patto di stabilità per l'anno 2005, si legge nel parere al rendiconto redatto dal Collegio, ha rispettato nell'anno 2006, le seguenti limitazioni disposte dal comma 33, dell'art. 1 della legge 315/2005:

- non ha proceduto ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo;
- non ha ricorso all'indebitamento per investimenti;
- ha effettuato spese per acquisto di beni e servizi in misura non superiore all'ultimo anno in cui si è accertato il rispetto del patto.

**Debiti fuori bilancio:** In questo periodo, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 714.628,58 (da nota prot. 5623/II del 21.07.2008 diretta alla Corte dei Conti – Sez. Regionale

di Controllo a firma del Sindaco e del Responsabile del Dipartimento Finanziario).

**Strumenti di finanza derivata:** L'Ente nell'anno 2006 ha concluso un contratto di strumento finanziario derivato: INTEREST RATE SWAP. Il contratto ha avuto inizio a partire dal 30/06/2006 con termine 31/12/2025.

Dalla relazione al rendiconto 2006 sono emersi molteplici profili sintomatici di irregolarità contabile, che sono stati oggetto di specifica deliberazione a cura della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti num. 6/2009/PRSE, ed in particolare questi hanno riguardato: mancato aggiornamento dell'inventario, mancato rispetto delle limitazioni in materia di assunzioni, criticità nella riscossione dei residui attivi di parte corrente, il costante ricorso a cospicue anticipazioni di tesoreria, errata allocazione tra le poste di spesa relative ai "servizi conto terzi", discordanze considerevoli fra i dati del conto del patrimonio e i dati del conto del bilancio, la ridotta copertura del costo del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani, carenza informativa circa le modalità di contabilizzazione dei differenziali positivi e delle riscossioni up front connesse alle operazioni di finanza derivata. Agli atti, non risulta che nessuna comunicazione sulle misure correttive adottate è stata indirizzata alla Corte dei Conti, contrariamente quindi a quanto previsto dalla stessa deliberazione.

### **Periodo 2007**

La spesa corrente passa da euro 31.466.391,00 del 2006 ad euro 30.386.560,00 del 2007.

**Prestazioni di servizi:** la spesa per prestazioni di servizi nel 2007, subisce un decremento rispetto all'anno precedente di 2.139.529,00. All'interno della voce, nell'anno la spesa di trasporto e smaltimento rifiuti ammonta ad euro 6.384.574,52. Questa specifica spesa continuerà a crescere costantemente negli anni successivi. La percentuale di copertura di tale spesa è del 88,17%.

**Personale:** la spesa per il personale dipendente nel 2007, subisce un incremento rispetto all'anno precedente di euro 1.716.952,00. Nel corso dell'anno, il numero del personale in servizio è passato a 331 unità.

Si legge altresì nel parere al rendiconto di gestione redatto dall'organo di controllo, che la spesa del personale sostenuta nel 2007 non rientra nei limiti di cui all'art. 1, comma 557 della legge 296/06.

**Interessi passivi:** In questo periodo le spese per interessi passivi subiscono un decremento rispetto al 2006 di euro 859.104,00.

In rapporto alle entrate accertate dei primi tre titoli, l'incidenza degli interessi passivi nell'anno è del 7,59%.

Le entrate del titolo V nel corso dell'anno, passano da euro 4.116.462,25 ad euro 8.189.415,46.

**Contributi per permessi a costruire:** In questo periodo, gli accertamenti per i permessi a costruire sono pari ad euro 2.604.679,02 e queste hanno concorso a finanziare le spese correnti per il 35,34%.

**Debiti fuori bilancio:** In questo periodo, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 283.542,00.

**Strumenti di finanza derivata:** L'Ente nell'anno 2007 non ha concluso nuovi contratti di finanza derivata, per cui è presente un unico contratto di strumento finanziario derivato: INTEREST RATE SWAP. Il contratto ha avuto inizio a partire dal 30/06/2006 con termine 31/12/2025.

Nell'anno 2007 è stata accertata in conto competenza una somma pari ad euro 690.957,28, e incassata in conto competenza una somma pari ad euro 420.146,90. l'Organo di revisione, ha altresì invitato l'Amministrazione a verificare l'ipotesi di estinzione anticipata (o rinegoziazione) del contratto valutando attentamente il rapporto costi benefici di tale eventuale operazione, tenendo conto di eventuali penali e/o costi diretti e indiretti.

Al risultato di gestione 2007 hanno contribuito le seguenti entrate correnti non ripetitive.

Entrate	importo
Recupero evasione ICI	1.623.000,00
Recupero evasione TARSU	388.768,32
Totale	2.011.768,32

L'importo di euro 2.011.768,32 risulta iscritto in bilancio quale accertamento in conto competenza. L'intera somma è stata riportata come residuo attivo.

Nel corso del 2007 l'Ente ha continuato ad esternalizzare il servizio di raccolta dei rifiuti urbani, sostituendo la ditta assegnataria. E' risultata nuova assegnataria del servizio la "Terracina Ambiente" Spa – società mista partecipata dall'Ente al 51% e costituita nel 2007. Il bilancio di tale società partecipata, chiude con una perdita d'esercizio pari ad euro 753.030,39. Questa, alla data del 31.12.2007 registra un valore negativo del patrimonio netto di euro (223.030,00) e un valore della produzione pari ad euro 1.695.316,00.

L'organo di controllo, nella sezione del parere al rendiconto di gestione dedicata a: "rilevi, suggerimenti e proposte", ha rilevato tra l'altro che: *"si raccomanda particolare attenzione alla gestione della liquidità. Occorre ridurre l'esposizione per anticipazione di cassa, con la conseguente riduzione del costo della stessa anche attraverso l'effettivo incasso di residui attivi. Attraverso la riorganizzazione della struttura deputata ai Servizi Finanziari dell'Ente è necessario rendere più efficiente l'azione di recupero tributario e tariffario inevaso, compresi i contributi derivanti da permessi per costruire. Si ritiene inoltre indispensabile che l'Ente si attivi attraverso la società Equitalia Gerit Spa, per la riscossione di ruoli per posizioni già definite e risultanti di ammontare rilevante.*

*In merito all'ammontare dei residui attivi il Collegio ritiene necessaria una verifica a cura dell'Ente finalizzata ad accertare la concreta esigibilità della singole partite e a provvedere all'eventuale stralcio delle stesse. In attesa dell'esito della verifica, si propone di tenere cautelativamente vincolata una parte dell'avanzo d'amministrazione. Si rileva la necessità che siano i responsabili dei servizi, di concerto con il responsabile del Dipartimento Risorse Finanziarie, a provvedere ad effettuare il riaccertamento dei residui. Tale attività deve essere effettuata periodicamente.*

*Il Collegio ritiene necessario tendere alla progressiva totale copertura del costo dei servizi a domanda individuale, dei servizi indispensabili e dei servizi diversi, attraverso i proventi derivanti dalla gestione e, contestualmente procedere alla eliminazione dei servizi non indispensabili, improduttivi e/o antieconomici. Si ravvisa la necessità di una improcrastinabile razionalizzazione dei maggiori centri di costo e di spesa del bilancio comunale, laddove sia possibile e, contestualmente operare tagli di spesa in corrispondenza di servizi non istituzionali o non indispensabili al fine di recuperare liquidità.*

*In ordine alla spesa per il personale, in conformità a quanto già enunciato in sede di parere al bilancio di previsione 2008, il Collegio invita l'Amministrazione a tendere ad una graduale riduzione della dinamica della stessa.*

*Si invita nuovamente l'Ente a dotarsi di un sistema contabile con rilevazione integrata e contestuale degli aspetti finanziari, economici e patrimoniali, in quanto si ravvisa la necessità di una maggiore adeguatezza del sistema contabile e del sistema di controllo interno.*

*Si invita l'Amministrazione a dotarsi di un inventario dei beni mobili e immobili al fine di rendere effettivi i valori iscritti nel conto del patrimonio.*

*Si rileva altresì che riguardo al conto del patrimonio e conto economico, in considerazione della inadeguatezza della contabilità economico-patrimoniale e, della mancanza dell'inventario in particolare, il Collegio non ne ha attestato la completezza e l'attendibilità, per cui si è limitato ad esprimere il parere favorevole per l'approvazione del rendiconto 2007 relativamente ai soli risultati della gestione finanziaria del 'Ente'.*

L'esercizio 2007, è stato anche caratterizzato dal parere negativo rilasciato dall'Organo di Controllo al bilancio di previsione 2007, in quanto si legge nel prescritto parere che l'Ente non ha adottato le necessarie misure correttive richieste dalla Corte dei Conti con la deliberazione 35/G/2007 del 29.03.2007).

### **Periodo 2008**

La spesa corrente passa da euro 30.386.560,00 del 2007 ad euro 33.295.852,00 del 2008.

**Prestazioni di servizi:** la spesa per prestazioni di servizi nel 2008, subisce un decremento rispetto all'anno precedente di 277.470,00. All'interno della voce, nell'anno la spesa di trasporto e smaltimento rifiuti ammonta ad euro 6.967.832,00. Questa specifica spesa continuerà a crescere costantemente negli anni successivi. La percentuale di copertura di tale spesa è del 88,00%.

**Personale:** la spesa per il personale dipendente nel 2008, subisce un incremento rispetto all'anno precedente di euro 2.116.815,00. Nel corso dell'anno, il numero del personale in servizio è passato a 323 unità.

Si legge altresì nel parere al rendiconto di gestione redatto dall'organo di controllo, che la spesa del personale sostenuta nel 2008 non rientra nei limiti di cui all'art. 1, comma 557 della legge 296/06.

Si legge sempre nello stesso parere, che il Collegio, nel mese di giugno 2008, non ha espresso parere favorevole all'ipotesi di CCDI 2008-2009 e nel contempo ha invitato l'Ente, al rispetto dei limiti di cui all'art. 1, comma 557 della legge 296/2006 come integrato dall'art. 3 comma 120 della legge 244/22007

**Interessi passivi:** In questo periodo le spese per interessi passivi subiscono un incremento rispetto al 2007 di euro 60.964,00.

In rapporto alle entrate accertate dei primi tre titoli, l'incidenza degli interessi passivi nell'anno è del 6,68%.

Le rate di mutuo relative all'esercizio 2009, per un ammontare di euro 1.075.222,25, in scadenza al 31.12.2009, sono state pagate nel 2010.

Le entrate del titolo V nel corso dell'anno, passano da euro 8.189.415,46 ad euro 10.916.978,16.

L'organo di controllo, in occasione della stesura del parere al rendiconto, ha raccomandato di intraprendere un'azione volta all'incremento delle entrate correnti da destinare all'estinzione delle posizioni debitorie, invitando nel contempo l'Ente ad una gestione più oculata ed economica, finalizzata al contenimento delle spese. Si legge sempre nello stesso parere al rendiconto, cosa peraltro già più volte evidenziato, che l'Ente costantemente utilizza l'anticipazione di cassa per far fronte a spese correnti. L'anticipazione deve essere utilizzata esclusivamente per far fronte a delle esigenze di liquidità temporanee e non strutturali. Detto ciò, si è invitato il responsabile del Dipartimento Finanziario a porre in essere un piano di rientro e ciò anche al fine di contenere gli oneri finanziari che ne derivano. I dati concernenti la gestione della liquidità continuano ad evidenziare uno stato di endemico fabbisogno, anch'esso segno della precarietà della situazione dell'Ente.

**Contributi per permessi a costruire:** In questo periodo, gli accertamenti per i permessi a

costruire sono pari ad euro 3.274.624,47 e queste hanno concorso a finanziare le spese correnti per il 65,91%. L'organo di controllo, ha invitato l'Ente a ridurre l'applicazione delle entrate straordinarie alla copertura di "disavanzi" di parte corrente mediante l'allargamento della forbice tra entrate e spese correnti.

**Debiti fuori bilancio:** In questo periodo, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 848.356,81. Risultano altresì debiti fuori bilancio o passività probabili da finanziare.

**Strumenti di finanza derivata:** L'Ente nell'anno 2008 non ha concluso nuovi contratti di finanza derivata, per cui è presente un unico contratto di strumento finanziario derivato: INTEREST RATE SWAP. Il contratto ha avuto inizio a partire dal 30/06/2006 con termine 31/12/2025.

Nell'anno 2008 è stata accertata in conto competenza una somma pari ad euro 618.447,00, e incassata in conto competenza una somma pari ad euro 326.626,69. L'organo di revisione, nel parere al rendiconto di gestione 2008, ha invitato nuovamente l'Amministrazione a verificare l'ipotesi di estinzione anticipata (o rinegoziazione) del contratto valutando attentamente il rapporto costi benefici di tale eventuale operazione, tenendo conto di eventuali penali e/o costi diretti e indiretti.

Al risultato di gestione 2008 hanno contribuito le seguenti entrate correnti e spese correnti di carattere eccezionale e non ripetitivo:

ENTRATE STRAORDINARIE	Importo
Ici accertamento anni pregressi	187.829,00
Tarsu accertamento anni pregressi e condono	1.814.466,42
Diritti di segreteria per rilascio concessioni sanatoria	210.308,00
Interest rate swap	618.447,00
<b>TOTALE</b>	<b>2.831.050,42</b>

USCITE STRAORDINARIE	Importo
Oneri straordinari gestione corrente	330.000,00
<b>TOTALE</b>	<b>330.000,00</b>

In data 28/10/2008 con verbale di assemblea straordinaria si è provveduto alla copertura della perdita d'esercizio ed alla contestuale ricostituzione del capitale ai sensi dell'art. 2482 ter del cc. della società Terracina Ambiente Spa.

In ordine al patto di stabilità, l'Ente ha provveduto a trasmettere al Ministero dell'Economia e delle Finanze la certificazione patto 2009 secondo i prospetti allegati al decreto. L'Organo di revisione ha riscontrato che i dati contabili riportati nella certificazione di cui sopra non corrispondevano ai dati iscritti nello schema di rendiconto di gestione 2009.

Il Dipartimento Finanziario, dietro richiesta dell'Organo di revisione, ha prodotto in data 18.10.2010 un documento con i dati desunti dal bilancio consuntivo 2009, comunicando che gli obiettivi del patto di stabilità sono stati raggiunti. L'organo di revisione ha invitato il responsabile del Dipartimento finanziario a trasmettere tempestivamente la rettificata certificazione al Ministero dell'economia e delle finanze e al Collegio dei revisori, senza però, alla data di redazione della presente relazione, avere riscontri in merito.

L'organo di controllo, nella sezione del parere al rendiconto di gestione dedicata a: "rilevi, suggerimenti e proposte", ha rilevato tra l'altro che: *raccomanda particolare attenzione alla gestione della liquidità, e che occorre ridurre l'esposizione per anticipazione di cassa, con la conseguente riduzione del costo della stessa anche attraverso l'effettivo incasso di residui attivi. Attraverso la riorganizzazione delle strutture dei diversi servizi è necessario rendere più*

efficiente l'azione di recupero tributario e tariffario inevaso, compresi i contributi derivanti da permessi per costruire. Si ritiene inoltre indispensabile che l'Ente si attivi attraverso la società Equitalia Gerit Spa, per la riscossione dei ruoli relativi alle posizioni già definite e risultanti di ammontare rilevante.

Si rileva che la situazione finanziaria dell'Ente, presenta un costante ricorso ad anticipazione di tesoreria che, unitamente al basso indice di riscossione dei residui attivi di parte corrente, è sintomatico di criticità nella gestione della liquidità.

In merito all'ammontare dei residui attivi il Collegio ritiene necessaria una verifica a cura dell'Ente finalizzata ad accertare la concreta esigibilità della singole partite e a provvedere all'eventuale stralcio delle stesse. Si rileva la necessità che siano i responsabili dei servizi, di concerto con il responsabile del Dipartimento Risorse Finanziarie, a provvedere ad effettuare il riaccertamento dei residui. Tale attività deve essere effettuata periodicamente.

Il Collegio ritiene necessario tendere alla progressiva totale copertura del costo dei servizi a domanda individuale, dei servizi indispensabili e dei servizi diversi, attraverso i proventi derivanti dalla gestione e contestualmente procedere alla eliminazione dei servizi non indispensabili, improduttivi e/o antieconomici. Si ravvisa la necessità di una improcrastinabile razionalizzazione dei maggiori centri di costo e di spesa del bilancio comunale, laddove sia possibile e, contestualmente operare tagli di spesa in corrispondenza di servizi non istituzionali o non indispensabili al fine di recuperare liquidità.

L'analisi della composizione delle principali voci di spesa ha consentito di evidenziare una rigidità del bilancio, dovuta alle spese fisse ed incomprimibili, quali la spesa complessiva del personale nonché la rata annuale per il rimborso della quota dei mutui contratti (capitale + interessi).

In ordine alla spesa per il personale, in conformità a quanto già enunciato in sede di parere al bilancio di previsione 2008, il Collegio invita l'Amministrazione a tendere ad una graduale riduzione della dinamica della stessa.

Il Collegio dei Revisori sollecita l'Ente a dotarsi di procedure di controllo atte ad impostare e monitorare i processi decisionali in corso nelle società partecipate, al fine di essere tempestivamente a conoscenza delle evoluzioni gestionali e di investimento delle stesse.

Si invita nuovamente l'Ente a dotarsi di un sistema contabile con rilevazione integrata e contestuale degli aspetti finanziari, economici e patrimoniali, in quanto si ravvisa la necessità di una maggiore adeguatezza del sistema contabile e del sistema di controllo interno.

Si invita l'Ente a dotarsi di un inventario dei beni mobili ed immobili, prendendo in considerazione l'ipotesi di alienazione di immobili comunali rientranti nel patrimonio disponibile e suscettibile di non utilizzo per fini istituzionali, anche al fine di generare liquidità.

Si invita l'Ente ad adottare specifico piano triennale di contenimento delle spese ai sensi della L. 244/2007.

Si evidenzia che i responsabili dei servizi non hanno rilasciato attestazione circa l'insussistenza, alla chiusura dell'esercizio, di debiti fuori bilancio.

Si è rilevato altresì che riguardo al conto del patrimonio e conto economico, in considerazione della inadeguatezza della contabilità economico-patrimoniale e, dell'inventario in particolare, il Collegio non ne ha attestato la completezza e l'attendibilità, per cui si è limitato ad esprimere il parere favorevole per l'approvazione del rendiconto 2008 relativamente ai soli risultati della gestione finanziaria del 'Ente'.

Dalla relazione al rendiconto 2008 sono emersi molteplici profili sintomatici di irregolarità contabile, che sono stati oggetto di specifica deliberazione a cura della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti num. 17/2011/PRSE, ed in particolare questi hanno riguardato: squilibrio nella gestione corrente, squilibrio della gestione in conto residui, criticità nella gestione della liquidità ed esistenze di cospicue anticipazioni di tesoreria, esistenza di debiti

fuori bilancio non ammessi a riconoscimento nell'esercizio, mancato rispetto del principio di riduzione delle spese per il personale, assenza di valutazione di convenienza a supporto della decisione di ricapitalizzazione per perdite della società Terracina Ambiente Spa, facendo obbligo all'Amministrazione di comunicare alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti le misure consequenziali adottate. Alla data di stesura della presente relazione, nonostante che dalla data di ricezione della presente deliberazione siano ormai trascorsi diversi mesi (data protocollo Ente 24 marzo 2011), si ritiene che l'Amministrazione non abbia ancora adempiuto a tale osservanza.

### **Periodo 2009**

La spesa corrente passa da euro 33.295.852,00 del 2008 ad euro 29.574.677,00 del 2009.

**Prestazioni di servizi:** la spesa per prestazioni di servizi nel 2009, subisce un decremento rispetto all'anno precedente di 697.636,00. All'interno della voce, nell'anno la spesa di trasporto e smaltimento rifiuti ammonta ad euro 7.105.383,74. Questa specifica spesa continuerà a crescere costantemente negli anni successivi. La percentuale di copertura di tale spesa è del 99,79%. Per quanto concerne i servizi a domanda individuale, il Collegio, ha ritenuto che sarebbe stato opportuno procedere alla loro integrale copertura del costo, e che per tali servizi occorrerebbe attivare delle procedure di riscossione anticipata o contestuale all'erogazione del servizio per ridurre sia i costi dell'accertamento e riscossione successiva che per ridurre la perdita per inesigibilità dei crediti.

**Personale:** la spesa per il personale dipendente nel 2009, subisce un decremento rispetto all'anno precedente di euro 1.466.453,00. Nel corso dell'anno, il numero del personale in servizio è passato a 286 unità.

Il Collegio, ha espresso parere favorevole sull'ipotesi di accordo sul CCDI relativamente al solo esercizio finanziario 2009, anche se in un primo momento con prot. 59632/U datato 03.11.2009, aveva formulato parere negativo.

La riformulazione del parere da parte del Collegio in data 22.02.2010 (verbale n. 5), è avvenuta dietro richiesta di riesaminare l'intera vicenda contrattuale in discussione, avanzata dal dirigente del Dipartimento Affari Generali, Risorse Umane e Servizi Demografici, che con prot. 64613/U datata 24.11.09, a fronte del parere negativo, ha osservato che: *"l'importo iscritto per la contrattazione decentrata ricomprendendo le somme relative alle Posizioni Organizzative ed ai cc.dd. Progetti Obiettivo – che non risultavano contemplate dalla poste previste nei contratti precedenti – realizza un'economia di spesa di circa € 750.000,00, pari specularmente, alla diseconomie gestionale del contratto 2008. Da cui ne è conseguito che non trattasi di incremento di stanziamento bensì di una contrazione dello stesso"*.

L'ipotesi di accordo sul CCDI (2009) sottoscritta per euro 1.899.000,00, ha registrato, come peraltro evidenziato dal Dirigente del Dipartimento Affari Generali, Risorse Umane e Servizi Demografici, nonché presidente della Delegazione Trattante, una economia di gestione di 200.000,00 euro per la mancata realizzazione di progetti obiettivo e parte di tale economia diverrà strutturale.

Dalla lettura dello stesso verbale, si rileva inoltre:

- *"che l'erogazione di quanto dovuto a titolo di CCDI debba avvenire nel rispetto delle disposizioni previste dal D.Lgs n. 150/2009 (e successive disposizioni applicative) e che "non è consentita la attribuzione generalizzata dei compensi per produttività e o altre voci salariali, sulla base di automatismi comunque denominati" (art. 18, co. 4 del CCNL dell'1.4.1999, come sostituito dall'art. 37 del CCNL 22.1.2004);*
- *che nonostante la presenza della copertura finanziaria nel bilancio di previsione 2009, sarebbe stata auspicabile una ulteriore riduzione della spesa a titolo di contrattazione decentrata, data la situazione economico finanziaria dell'Ente.*

- *l'invito rivolto all'Ente a porre in essere azioni finalizzate ad un costante monitoraggio della spesa del personale in tutta la sua interezza (dipendenti, dirigenti, personale di diretta collaborazione con gli organismi politici) al fine di addivenire ad una contrazione della stessa".*

**Interessi passivi:** In questo periodo le spese per interessi passivi subiscono un incremento rispetto al 2008 di euro 27.769,00.

In rapporto alle entrate accertate dei primi tre titoli, l'incidenza degli interessi passivi nell'anno è del 7,51%.

Le entrate del titolo V nel corso dell'anno, passano da euro 10.916.978,16 ad euro 6.252.187,96.

**Contributi per permessi a costruire:** In questo periodo, gli accertamenti per i permessi a costruire sono pari ad euro 1.648.715,00 e queste hanno concorso a finanziare le spese correnti per il 50,27%.

**Debiti fuori bilancio:** In questo periodo, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 65.346,31. Risultano altresì debiti fuori bilancio o passività probabili da finanziare.

**Strumenti di finanza derivata:** L'Ente nell'anno 2009 non ha concluso nuovi contratti di finanza derivata, per cui è presente un unico contratto di strumento finanziario derivato: INTEREST RATE SWAP. Il contratto ha avuto inizio a partire dal 30/06/2006 con termine 31/12/2025.

Nell'anno 2009 è stata accertata in conto competenza una somma pari ad euro 772.742,46, e incassata in conto competenza una somma pari ad euro 517.118,74. L'organo di revisione, nel parere al rendiconto di gestione 2009, ha invitato nuovamente l'Amministrazione a verificare l'ipotesi di estinzione anticipata (o rinegoziazione) del contratto valutando attentamente il rapporto costi benefici di tale eventuale operazione, tenendo conto di eventuali penali e/o costi diretti e indiretti.

Al risultato di gestione 2009 hanno contribuito le seguenti entrate correnti e spese correnti di carattere eccezionale e non ripetitivo:

ENTRATE STRAORDINARIE	Importo
Ici accertamento anni pregressi	
Tarsu accertamento anni pregressi e condono	903.000,00
Diritti di segreteria per rilascio concessioni sanatoria	149.708,07
Interest rate swap	772.742,46
<b>TOTALE</b>	<b>1.825.450,53</b>

USCITE STRAORDINARIE	Importo
Oneri straordinari gestione corrente	49.317,47

Nel corso del 2009 l'Ente ha provveduto ad esternalizzare i servizi sociali, come da delibera consiliare del 30.10.2009 n. 146 – XVIII e seguenti, dando vita all'avvio della procedura finalizzata all'organizzazione giuridica e gestionale dell'Azienda Speciale "Terracina". L'operatività di tale azienda non ha avuto impatto sull'esercizio 2009.

L'organo di controllo, nella sezione del parere al rendiconto di gestione dedicata a: "rilevi, suggerimenti e proposte", ha rilevato tra l'altro che: *raccomanda particolare attenzione alla gestione della liquidità. Occorre ridurre l'esposizione per anticipazione di cassa, con la*

conseguente riduzione del costo della stessa (interessi passivi) anche attraverso l'effettivo incasso di residui attivi, sollecitando il Concessionario della riscossione a definire le posizioni contributive aperte. Si ritiene indispensabile procedere ad una tempestiva e contestuale programmazione finanziaria e monetaria, mediante la redazione ed attuazione di un piano dei flussi monetari di entrata e dei flussi monetari d'uscita. La programmazione finanziaria non può essere più scollegata dalla programmazione della liquidità. Tale obiettivo è attuabile anche mediante l'adozione di un programma dei pagamenti.

Il Collegio ha altresì ribadito l'urgenza di adottare politiche finanziarie strutturali più incisive che vadano nella direzione:

- a) dell'efficientamento dell'entrata, sia tributaria che extratributaria in considerazione del "blocco della leva fiscale" su alcune imposte comunali operata dal già citato art. 77 bis comma 30 del D.L. 112/2008;
- b) di una riorganizzazione strutturale del servizio tributario dell'Ente, sia in termini di potenziamento e formazione di risorse umane, sia in termini di organizzazione informatica ed informativa del servizio stesso;
- c) dell'attuazione di una efficace ed efficiente politica di recupero dell'evasione ed elusione di tutti i tributi, canoni ed altre imposte comunali;
- d) della riorganizzazione e potenziamento strutturale del Dipartimento Finanziario;
- e) della razionalizzazione e contenimento della spesa corrente anche attraverso l'adozione del piano triennale di contenimento delle spese di cui all'art. 2, commi da 594 a 599 della legge 244/07 da adeguarsi annualmente in relazione alle esigenze che dovessero emergere;
- f) dell'adozione del piano alienazioni e/o valorizzazione patrimonio immobiliare;

Per l'anno 2009, l'Ente ai sensi dell'art.2, commi da 594 a 599 della legge 244/07, non ha adottato il piano triennale di contenimento delle spese. Ha provveduto alla sua adozione nel 2010.

Si è invitato infine l'Ente a dotarsi:

- a) di procedure di controllo atte ad impostare e monitorare i processi decisionali in corso nelle società partecipate, al fine di essere tempestivamente a conoscenza delle evoluzioni gestionali e di investimento delle stesse;
- b) di un sistema contabile con rilevazione integrata e contestuale degli aspetti finanziari, economici e patrimoniali, in quanto si ravvisa la necessità di una maggiore adeguatezza del sistema contabile e del sistema di controllo interno.

Al fine di dare certezza ed attendibilità al sistema economico – patrimoniale ha rinnovato la richiesta di dotarsi di un inventario dei beni mobili ed immobili.

Si è rilevato altresì che riguardo al conto del patrimonio e conto economico, in considerazione della inadeguatezza della contabilità economico-patrimoniale e, dell'inventario in particolare, il Collegio non ne ha attestato la completezza e l'attendibilità, per cui si è limitato ad esprimere il parere favorevole per l'approvazione del rendiconto 2008 relativamente ai soli risultati della gestione finanziaria del'Ente.

Non risulta agli atti che l'Ente abbia adottato entro il 31 dicembre 2009, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazione, forniture e appalti, ai sensi dell'art. 9 del D.L. 78/2009.

Lo stesso articolo al comma 2, prevedeva che: "..... al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza

*pubblica; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi .....*"

### **Periodo 2010**

Le risultanze del 2010 non tengono conto del riallineamento dei dati di bilancio.

La spesa corrente passa da euro 29.574.677,00 del 2009 ad euro 30.983.613,07 del 2010.

**Prestazioni di servizi:** la spesa per prestazioni di servizi nel 2010, subisce un incremento rispetto all'anno precedente di 1.580.178,46. Visti i tempi ristretti per la redazione della presente relazione, non è stato possibile addentrarsi in maniera più specifica e dettagliata su tale incremento. All'interno della voce, nell'anno la spesa di trasporto e smaltimento rifiuti ammonta ad euro 7.104.226,85. La percentuale di copertura di tale spesa è di circa il 90,00%.

**Personale:** la spesa per il personale dipendente nel 2010, subisce un decremento rispetto all'anno precedente di euro 609.243,15. Nel corso dell'anno, il numero del personale in servizio è passato a 265 unità. Tale importo si riferisce al solo personale dell'Ente, non comprendo quindi la spesa relativa all'Azienda Speciale. Dalla lettura della nota prot. 8443/U del 17 febbraio 2011, a firma della responsabile del Dipartimento Finanziario, il Collegio, nel prendere atto che ancora non si è addivenuta alla definizione della problematica inerente alla corretta allocazione delle spese del personale dell'Azienda Speciale, visto anche l'approssimarsi della scadenza della redazione del rendiconto di gestione 2010, fa fatto proprio l'invito affinché venga prodotto in tempi rapidi una richiesta di parere alla Corte dei Conti. La necessità della richiesta di parere è stata già evidenziata dall'organo di controllo, sia in occasione del parere al Bilancio di previsione 2010 che nel verbale n.10/2010. Si era invitato l'Ente ad indirizzare una specifica richiesta di parere alla Corte dei Conti ai sensi della legge 131/2003 art. 7, comma 8, anche in merito sia al reclutamento del personale a qualsiasi titolo, sia all'inquadramento della spesa del personale.

Parere questo che si riteneva e si ritiene ancor oggi necessario, in considerazione della mancanza di uniformità sia in termini di dottrina che di giurisprudenza, su come debbano essere trattate le spese del personale dell'Azienda Speciale. Il co. 1 dell'art. 76 ha modificato l'art. 1, co. 557, della Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007 - che, com'è noto, sancisce il principio di riduzione delle spese di personale per gli enti sottoposti al Patto di stabilità interno), ha incluso, nel novero delle spese di personale dell'Ente locale, anche quelle sostenute per tutti i soggetti a vario titolo utilizzati dall'Ente locale in strutture e organismi variamente denominati, partecipati o comunque facenti capo all'Ente.

**Interessi passivi:** In questo periodo le spese per interessi passivi subiscono un incremento rispetto al 2009 di euro 328161,98.

Le entrate del titolo V nel corso dell'anno, passano da euro 6.252.187,96 ad euro 8.488.084,98.

**Contributi per permessi a costruire:** In questo periodo, gli accertamenti per i permessi a costruire sono pari ad euro 2.717.096,93.

**Debiti fuori bilancio:** In questo periodo, sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 1.637.748,37. Risultano altresì debiti fuori bilancio o passività probabili da finanziare.

Al risultato di gestione 2010 hanno contribuito le seguenti entrate correnti e spese correnti di carattere eccezionale e non ripetitivo:

- Ici maggiori accertamenti anni pregressi euro 1.270.000,00;
- Tarsu maggiori accertamenti anni pregressi euro 3.000.509,00;

- Permessi a costruire euro 2.717.096,93.

Anche per tale esercizio (2010) quindi, l'equilibrio della parte corrente è stato raggiunto con l'utilizzo di entrate di carattere straordinario e non ripetitive, ed al riguardo il precedente collegio in più occasioni aveva invitato il Responsabile del Dipartimento Finanziario a subordinare il sostenimento delle spese in ragione dell'effettive entrate conseguite, e ciò in quanto la mancata realizzazione delle stesse avrebbe potuto incidere negativamente sul raggiungimento degli equilibri di bilancio.

Agli atti non risulta che l'Amministrazione abbia operato in tal senso, dal momento che dalle evidenze contabili trasmesse dal Responsabile del Dipartimento Finanziario in data 02.09.2011 (prot. 44834/U) l'importo incassato in merito al recupero tributario (ICI - TARSU) è pari appena ad euro 509,00 (cinquecentonove/00).

Dalla relazione "sullo stato di avanzamento del progetto ICI e TARSU alla data del 03.06.2011" trasmessa allo scrivente Collegio, dal Responsabile del Dipartimento Finanziario con prot. 45057 del 05.09.201, si è preso atto che solo in parte gli accertamenti si sono perfezionati con l'emissione di un ruolo suppletivo e/o notificati ai contribuenti entro il 31.12.2010. Qualora tale operatività, che in questo momento non è possibile verificare vista l'urgenza di produrre la presente relazione fosse confermata, ci troveremo di fronte ad un comportamento da reputarsi non in linea con i principi della contabilità degli Enti Locali e tali da costituire irregolarità qualificabile come grave, in ragione del negativo impatto sugli equilibri economico-patrimoniali del Comune.

La censura attiene, in particolare, al preteso disposto accertamento in pendenza quindi della formalizzazione del relativo ruolo/notifiche, predisposto solo in via provvisoria e prive dei requisiti di certezza, con prassi di tutta evidenza contraria sia al postulato contabile generale della veridicità dei conti, sia a quello della prudenza in materia di valutazione delle entrate.

In considerazione che il presente rendiconto di gestione ancora non è stato approvato dall'Assise Comunale, si invita l'Ente a verificare gli importi accertati alla luce dei ruoli / notifiche emessi e di disporre eventuali regolarizzi.

In ordine al patto di stabilità, l'Ente ha provveduto a trasmettere nel mese di marzo 2011, al Ministero dell'Economia e delle Finanze la certificazione patto 2010 secondo i prospetti allegati al decreto. L'Organo di revisione nel riscontrare che i dati contabili riportati nella certificazione di cui sopra non corrispondono agli ultimi dati riportati nello schema di rendiconto di gestione 2010, invita l'Ente a produrre una nuova certificazione e di inoltrare la stessa al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nel corso del 2010, l'Organo di controllo contabile, ha richiamato l'attenzione dell'Ente, in generale, sulla corretta gestione delle riscossioni e dei pagamenti, ed ha altresì invitato gli organi politici e gestionali ad una rigorosa osservanza della normativa posta a presidio della gestione delle entrate e delle spese, recata dagli articoli 178-185 del T.U.E.L., nonché dai Postulati e principi contabili degli Enti locali, rispettivamente dal punto 12, lettera b) nel primo caso e n. 2 nel secondo caso (Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti locali).

L'anno 2010, si è caratterizzato anche per l'adozione dei seguenti provvedimenti:

- -) decisioni di esborsi, senza alcuna previa regolamentazione, di somme a seguito di transazione (euro 837.011,60). In particolare, in merito a quest'ultima azione, il Collegio, ha evidenziato che l'ipotesi delle transazioni è una misura sicuramente limitata a trattare il pregresso e che comunque doveva essere disciplinata con apposito regolamento comunale che ne prevedeva fattispecie, limiti, tempi e modalità. Qualsiasi

atto assunto discrezionalmente dal dirigente non è regolare sotto il profilo amministrativo.

- ) passaggio da TARSU a TIA con contestuale affidamento del servizio di riscossione a Terzi, rispetto alla quale l'organo di revisione contabile non ha mancato di esprimere forti riserve sul procedimento amministrativo di costruzione adottato;
- ) progetto obiettivo finalizzato al recupero tributario TARSU e ICI, che non ha conseguito in termini di cassa, gli obiettivi attesi (importo incassato solo 509,00);
- ) perfezionamento del contratto di Servizio con l'Azienda Speciale "Terracina".

L'organo di controllo, in fase di elaborazione del parere al bilancio di previsione 2010, ha fra l'altro evidenziato che:

- ✓ *"Era indispensabile procedere al recupero tributario di elusione ed evasione delle imposte locali (ICI, Tarsu, Cosap, Imposta Pubblicità e sulle pubbliche affissioni), emettendo entro il termine dell'esercizio i relativi avvisi di accertamento e/o liquidazione;*
- ✓ *i Dipartimenti tecnici, di concerto con il Dipartimento Finanziario, avrebbero dovuto procedere celermente e comunque entro la fine dell'esercizio alla individuazione delle aree fabbricabili e alla conseguente verifica del pagamento dell'imposta comunale sugli immobili;*
- ✓ *necessitava dare seguito agli atti amministrativi posti in essere relativi alla trasformazione dei cosiddetti diritti superficie in diritti di proprietà, operazione questa che avrebbe potuto garantire a breve termine liquidità per l'Ente;*
- ✓ *occorreva verificare l'ipotesi della percorribilità della revisione delle rendite catastali in applicazione delle disposizioni recate dalla legge 311/2004;*
- ✓ *necessitava che i Dipartimenti tecnici, di concerto con il Dipartimento Finanziario, avessero proceduto alla verifica delle pratiche urbanistiche in essere rispetto alle quali l'Ente ha il diritto di incassare la relativa quota a titolo di contributo per permessi di costruire;*
- ✓ *era necessario che la struttura del Corpo di Polizia Municipale, di concerto con il Dipartimento Finanziario accelerasse i meccanismi burocratici per portare all'incasso le contravvenzioni al codice della strada.*
- ✓ *che l'Amministrazione ponesse, ai relativi dirigenti, quali obiettivi da raggiungere entro il termine dell'esercizio, i recuperi delle predette entrate tributarie e entrate extratributarie, comprese quelle iscritte in bilancio al titolo IV dell'entrata (contributi per permessi di costruire);*
- ✓ *necessitava impegnare la spesa corrente, fino al termine dell'esercizio, solo ed esclusivamente in corrispondenza di servizi indispensabili;*
- ✓ *al fine di non irrigidire ancor più la gestione finanziaria dell'Ente, si riteneva di fondamentale importanza individuare in maniera inequivocabile le tipologie di spese correnti finanziate / da finanziarie con i proventi da permessi a costruire e da recupero per evasione tributaria e subordinare il sostenimento della stessa in ragione dell'effettive entrate conseguite a tale titolo.*
- ✓ *occorreva interrompere i procedimenti amministrativi di richiesta di ulteriori prestiti, laddove possibile e comunque senza arrecare nocumento finanziario per l'Ente;*

- ✓ *che il Dipartimento Finanziario avrebbe dovuto verificare costantemente, anche al di fuori delle scadenze predeterminate per legge, il rispetto del patto di stabilità, apportando immediatamente le necessarie variazioni di bilancio;*
- ✓ *necessitava una stretta collaborazione tra il Settore Legale e il Dipartimento Finanziario al fine di difendere tempestivamente e a ragion veduta le ragioni dell'Ente, sempre nell'ottica che portasse ad un risparmio complessivo della spesa;*
- ✓ *necessitava inventariare i beni mobili e immobili dell'Ente prendendo in considerazione l'ipotesi di alienazione di immobili comunali rientranti nel patrimonio disponibile e suscettibili di non utilizzo per fini istituzionali;*
- ✓ *adottare tutte le misure necessarie ad un utilizzo più razionale ed economico dei beni di proprietà dell'Ente;*
- ✓ *procedere più celermente all'incasso dei residui attivi iscritti in bilancio;*
- ✓ *istituire all'interno della struttura organizzativa dell'Ente dei meccanismi più efficaci per il controllo, soprattutto della gestione finanziaria, delle società partecipate e degli altri organismi strumentali presenti".*

Si legge altresì nella sopra citata relazione prodotta dall'Organo di Controllo che *"alla data odierna sono state adottate misure insufficienti per addivenire ad un effettivo miglioramento della liquidità dell'Ente. Pertanto, il Collegio ritiene indispensabile procedere ad una tempestiva e contestuale programmazione finanziaria e monetaria, mediante la redazione ed attuazione di un piano dei flussi monetari di entrata e dei flussi monetari d'uscita. La programmazione finanziaria non può essere più scollegata dalla programmazione della liquidità. Il Collegio invita all'approvazione di un programma dei pagamenti.*

*Attraverso la riorganizzazione delle strutture dei diversi servizi è necessario rendere più efficiente l'azione di recupero tributario e tariffario inevaso, compresi i contributi derivanti da permessi per costruire. Si ritiene inoltre indispensabile che l'Ente si attivi attraverso la società Equitalia Gerit Spa, per la riscossione dei ruoli relativi alle posizioni già definite e risultanti di ammontare rilevante.*

*Si rileva che la situazione finanziarie dell'Ente, è stata caratterizzata da un costante ricorso ad anticipazione di tesoreria che, unitamente al basso indice di riscossione dei residui attivi di parte corrente, è sintomatico di criticità nella gestione della liquidità.*

*Il Collegio ritiene necessario tendere alla progressiva totale copertura del costo dei servizi a domanda individuale, dei servizi indispensabili e dei servizi diversi, attraverso i proventi derivanti dalla gestione e contestualmente procedere alla eliminazione dei servizi non indispensabili, improduttivi e/o antieconomici. Si ravvisa la necessità di una improcrastinabile razionalizzazione dei maggiori centri di costo e di spesa del bilancio comunale, laddove sia possibile e, contestualmente operare tagli di spesa in corrispondenza di servizi non istituzionali o non indispensabili anche al fine di recuperare liquidità".*

### **8. Lo stock del debito e gli oneri finanziari relativi**

Aspetto di particolare rilevanza è anche quello relativo alla spesa in conto capitale o di investimento per i riflessi che lo stock del debito ha avuto sui bilanci successivi.

La nuova regola dei bilanci pubblici è ora quella di trasferire ricchezza e non più debiti alle generazioni future e, dunque, ciò impone che gli investimenti trovino canali di finanziamento alternativi e, soprattutto, venga rafforzato il margine differenziale positivo, cioè la differenza tra entrate e spese correnti più rimborso di capitali e l'equilibrio economico incida oltre la parte corrente del bilancio e il suo surplus finanzia adeguatamente anche gli investimenti.

Di certo è una contraddizione in termini, per tale finalità, consentire l'utilizzo di entrate

straordinarie per finanziare spese correnti. Il riferimento è alla deroga che annualmente il legislatore approva in relazione all'utilizzazione dei proventi da permessi a costruire, di certo entrate straordinarie, impiegate invece con troppa facilità per finanziare spese correnti e manutenzioni ordinarie.

Effettività degli equilibri significa limitare l'impiego di risorse ordinarie per la spesa corrente.

Nel corso del periodo oggetto di esame, l'Ente ha accertato entrate derivanti da permessi a costruire, destinando parte consistente di questa al finanziamento della spesa corrente come segue

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Permessi a costruire (accertamenti)			5.487.719,00	4.120.715,08	3.600.146,77	2.604.679,02	3.274.624,47	1.648.715,00	2.717.096,93
% destinata al finanziamento della spesa corrente			22,91%	48,95%	34,60%	35,34%	65,91%	50,27%	

Fra le cause che hanno concorso quindi a determinare tale situazione di endemico fabbisogno di cassa, degna di nota, oltre alle cause già evidenziate, è anche quella relativa al fatto che il differenziale fra accertamenti ed impegni di parte corrente presenta uno squilibrio in netto peggioramento negli ultimi anni, e che detto divario, secondo una prassi consueta per l'Ente, è stato coperto mediante l'applicazione al bilancio corrente di entrate di natura straordinaria, quali oneri di urbanizzazione iscritte nel titolo IV dell'entrata, recupero da evasione tributaria, etc.

Al fine di non irrigidire ancor più la gestione finanziaria dell'Ente, il collegio, ha verbalizzato che, sarebbe stato necessario individuare in maniera inequivocabile le tipologie di spese correnti finanziate / da finanziarie con tali entrate di natura straordinaria e subordinare il sostenimento della stessa in ragione dell'effettive entrate conseguite (riscossioni e non accertamenti) a tale titolo.

### 9. Debiti fuori bilancio

Effettività degli equilibri di bilancio significa anche evitare l'insorgere di debiti fuori bilancio, cioè quelle obbligazioni assunte senza il rispetto delle regole giuridiche e contabili proprie della gestione degli Enti locali. Trattasi di obbligazioni sorte in base ad impegni irrituali assunti, ovvero ad impegni effettivamente tali in senso giuridico, ma non contabili, che impongono l'Ente locale ad un'azione giudiziaria vittoriosa del creditore che può derivare, indipendentemente da una vicenda contrattuale, per effetto di puri fatti (produttori di danno) o di pronunce giudiziarie anche sommarie o non definitive.

Il debito fuori bilancio è, per sua natura, un debito perfezionatosi giuridicamente ma non contabilmente: sicché l'atto di riconoscimento della legittimità del debito fuori bilancio da parte del Consiglio dell'Ente fa coincidere i due aspetti giuridico e contabile in capo al soggetto che l'ha riconosciuto. Ne consegue che il mancato riconoscimento da parte del Consiglio non soltanto non consente a quel debito di entrare nella sfera patrimoniale dell'Ente, ma sposta, o meglio definisce, l'obbligazione giuridicamente perfezionatasi in capo all'autore dell'indebitamento.

L'attribuzione al Consiglio dell'Ente di riconoscerne la legittimità, risponde alla duplice esigenza di dotare tale organo della piena conoscenza, conferendogli l'assoluta responsabilità della decisione, ma anche di permettere al medesimo la valutazione sul fine pubblico conseguito (utilitas) e sulla condotta dell'amministratore che quel debito ha originato. I requisiti di riconoscibilità dei debiti fuori bilancio individuati nella Circolare Ministero degli

Interni num. F. L. 22/89 e F. L.21/93 consistono nel fine pubblico conseguito, nella regolarità della fornitura e nella congruità dei prezzi. Il debito assunto a carico del bilancio andrebbe, quindi, formalizzato e verrebbe posto in pagamento anche ratealmente, nel qual caso gli interessi di dilazione, se richiesti dal creditore, andrebbero opportunamente riconosciuti. La delibera di riconoscimento deve essere adottata ogni qual volta si rendesse necessario e con la periodicità stabilita dal regolamento di contabilità dell'Ente. Ove l'indagine conoscitiva desse esiti negativi, perché ad esempio non si fosse realizzata alcuna utilità pubblica dalla condotta amministrativa che diede origine alla sentenza, il Consiglio potrebbe dichiararsi estraneo a quel debito.

I debiti fuori bilancio di cui il Consiglio è competente a riconoscerne la legittimità sono quelli elencati dalla legge e rispondono ad una delle seguenti fattispecie:

a) sentenze passate in giudicato o immediatamente esecutive;

Per sentenze passate in giudicato si intendono quelle nei cui confronti non è più ammesso alcun mezzo di impugnazione e pertanto divengono esecutive nei loro effetti. Le sentenze immediatamente esecutive sono quelle per le quali il giudice, in pendenza dell'ulteriore grado di giudizio, dichiara la provvisoria esecutorietà tra le parti.

b) La copertura di disavanzi di consorzi, aziende speciali e di istituzioni

La legge autorizza il riconoscimento dei debiti fuori bilancio relativi a disavanzi degli enti strumentali a cui è affidata la gestione di specifici servizi. Il disavanzo è riportabile secondo quanto previsto dagli statuti, convenzioni o atti costitutivi dei predetti enti strumentali a condizione che il loro bilancio sia stato deliberato in pareggio e che il disavanzo sia derivato esclusivamente da fatti di gestione, ossia da minori accertamenti di entrate, o da maggiori spese impreviste o straordinarie.

Tali precetti lasciano supporre che il disavanzo debba essere causato da un evento imprevedibile, i cui oneri finanziari non potevano essere adeguatamente collocati nel bilancio di previsione: solo in tal caso, infatti, verrebbe a crearsi un debito fuori bilancio non patologico e, pertanto, riconoscibile;

c) La ricapitalizzazione di società di capitali costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali.

Il richiamo è alla sola ricapitalizzazione che costituisce l'unica forma, specificamente disciplinata dalla norme civilistiche, di ripiano delle perdite delle società miste strumentali per l'esercizio di servizi dell'Ente. La presenza di perdite delle aziende non deve portare il Consiglio al semplice atto di riconoscimento del debito, bensì indurlo ad indagare sulle cause dell'inefficienza che hanno determinato una gestione antieconomica, affinché esse vengano tempestivamente rimosse.

Effettività degli equilibri vuol dire anche garantire un equilibrio economico stabile e duraturo agli organismi partecipati e dismettere tutti quelli inefficienti e antieconomici.

d) le procedure espropriative o occupazioni di urgenza.

Le procedure espropriative per opere di pubblica utilità hanno un iter procedimentale abbastanza complesso sia per quanto riguarda la definizione del provvedimento ablatorio sia per quanto riguarda la determinazione dell'indennità di esproprio e di occupazione. All'atto dell'emissione del decreto di esproprio viene altresì fissata l'indennità da corrispondere all'espropriato che, se accetta si limiterà a sottoscrivere l'atto di cessione volontaria. Se, però, non dovesse accettare l'indennità determinata dall'Ente espropriante, quest'ultimo è tenuto ad effettuare il deposito presso la Cassa Depositi e Prestiti in attesa dell'esito del giudizio che l'espropriato solitamente instaura in caso di mancata accettazione. Nei casi in cui la misura della indennità determinata dalla sentenza o dall'accordo stragiudiziale dovesse risultare maggiore dell'indennità prevista al momento del provvedimento di espropriazione o di

occupazione, la parte della indennità eccedente la somma a suo tempo impegnata costituirà un debito fuori bilancio in quanto non prevista e non impegnata nel bilancio dell'anno finanziario in cui sono stati adottati i predetti provvedimenti.

L'autonoma individuazione della fattispecie dei debiti fuori bilancio in esame, benché potesse rientrare nella lettera a), è dovuta, da una parte, al fatto che la maggiore somma da pagare può derivare anche da atti stragiudiziali e, dall'altra, dall'esigenza di evidenziare a parte tale tipologia di debito, visto che gran parte degli Enti locali ne sono gravati.

e) acquisizione di beni e servizi in violazione delle regole sull'impegno

La possibilità di procedere al riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivante dalla acquisizione di beni e servizi, in violazione degli obblighi dell'impegno preventivo, costituisce una deroga a quanto stabilito con giustificato rigore dalla norma che detta le regole da rispettare per l'assunzione degli impegni di spesa.

Essa è ammessa per le sole spese disposte nell'espletamento di pubbliche funzioni e servizi di competenza dell'Ente, a condizione che siano accertati e dimostrati l'utilità pubblica e l'arricchimento senza giusta causa.

L'elemento che caratterizza l'utilità pubblica è l'individuazione dell'apprezzamento del requisito della vantaggiosità pubblica, apprezzamento effettuato in via generale dal legislatore. In ogni caso si deve ammettere che sono da qualificarsi di per sé utili e vantaggiose le spese specificatamente previste per legge, nonché quelle strettamente connesse a funzioni obbligatorie per legge da attuarsi secondo scelte discrezionali dell'amministrazione locale.

L'arricchimento corrisponde alla diminuzione patrimoniale sofferta senza giusta causa dal soggetto che ha fornito beni e servizi, da indennizzare nei limiti dell'arricchimento ottenuto dall'Ente. Ciò comporta che il quantum del debito riconoscibile da parte dell'Ente dovrà essere pari alla minor somma tra l'arricchimento dell'Ente e la diminuzione patrimoniale subita dal terzo. L'arricchimento coincide con il prezzo di mercato nel caso di beni e servizi, o con quanto previsto dalle tariffe dei vari ordini nel caso di prestazioni professionali. La diminuzione patrimoniale corrisponde ad ogni genere di spese affrontate dall'imprenditore per effettuare le forniture, comprese le spese generali e, secondo una certa giurisprudenza, anche il mancato utile. Nel caso di incarichi professionali, la diminuzione patrimoniale coincide con il mancato guadagno, da determinarsi eventualmente anche ex art. 1226 c.c..

La parte residua di debiti che rimane al di fuori del riconoscimento operato dall'Ente va posta a carico dell'agente che ha concorso alla formazione del debito fuori bilancio e solo a quest'ultimo il terzo potrà rivolgersi per la completa soddisfazione del proprio credito.

Con la delibera di riconoscimento dei debiti fuori bilancio si deve provvedere anche ad indicare i mezzi finanziari destinati alla loro copertura, completandosi in questo modo il procedimento che ha per fine quello di far rientrare nella corretta gestione di bilancio quelle spese che ne erano del tutto fuori.

La legge disciplina le modalità di pagamento ed il reperimento dei mezzi finanziari a copertura dei debiti fuori bilancio. E' consentito di farvi fronte con ogni mezzo finanziario a disposizione dell'Ente, ad eccezione delle entrate provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle aventi specifica destinazione per legge, nonché con i proventi derivanti da alienazione di beni patrimoniali disponibili. Inoltre, l'Ente locale può convenire con i creditori un piano di rateizzazione del pagamento del debito di durata non superiore a tre anni, compreso quello in corso.

Con la legge di riforma dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti Locali (D. Lgs 77/95) il legislatore mostrò di aver valutato positivamente l'opportunità, per gli Enti, di fronteggiare i debiti fuori bilancio attraverso l'assunzione di mutui con oneri a totale carico

dell'Ente. Tale soluzione, che aveva il pregio di assicurare la rapida ed integrale provvista finanziaria e, contemporaneamente, di diluire in un tempo ragionevole gli effetti finanziari di fenomeni eccezionali sia per la loro frequenza che per la loro consistenza, è recentemente svanita con la modifica apportata al Titolo V della Costituzione dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3 che, nel riformare l'articolo 119 della Cost., ha escluso il ricorso all'indebitamento da parte degli Enti Locali se non per finanziare spese d'investimento. E perciò ipotizzabile che con detto strumento il solo ripiano di debiti fuori bilancio inquadrabili nel titolo II della spesa (tra i quali gli espropri).

L'esame della contabilità del Comune di Terracina nel periodo 2002 – 2010 mostra la presenza di debiti fuori bilancio, la cui quantificazione non è definita con certezza.

Nel corso del periodo preso a riferimento, l'Ente ha provveduto a riconoscere debiti fuori bilancio per i seguenti importi:

DATI CONTABILI	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio				245.205,87	714.628,58	283.542,00	848.956,81	65.346,31	1.637.748,37

Al fine di ottemperare a quanto disposto dal testo unico sull'ordinamento degli enti locali, in tema di debiti fuori bilancio, l'organo di revisione economico finanziaria ha messo a disposizione del Dipartimento Finanziario uno schema di certificazione che ogni dirigente avrebbe dovuto presentare a corredo degli atti del Rendiconto di gestione 2009, ove appunto si certificava la presenza o meno di debiti fuori bilancio alla data del 31 dicembre 2009. Inaspettatamente, tutti i dirigenti hanno sottoscritto e presentato una "anomala" dichiarazione che ancora alla data odierna non si è in grado di comprendere appieno. La locuzione adottata era la seguente: *"non sussistono debiti fuori bilancio riconosciuti e ancora da finanziare al 31 dicembre 2009"* ancorché alla data di sottoscrizione erano ben noti, a detta del responsabile del Dipartimento Finanziario, i valori dei debiti fuori bilancio.

## 10. Organismi partecipati

### TERRACINA AMBIENTE S.p.a

A far data dal 2007, l'Ente ha affidato, il servizio di raccolta dei rifiuti urbani alla "Terracina Ambiente" Spa – società mista partecipata dall'Ente al 51% e costituita nel 2007. Tale esternalizzazione del servizio, permane ancora oggi. L'ultimo bilancio approvato e trasmesso all'Ente risulta essere quello relativo all'esercizio 2009, e dalla lettura dello stesso, si evince che la società partecipata ha registrato un risultato negativo pari ad euro 1.650.525,00 e che la società in virtù della perdita conseguita, ha un valore di patrimonio netto negativo, da qui quindi la necessità di provvedere ad adottare i provvedimenti previsti dall'art. 2482 ter del c.c.. Nella relazione sul rendiconto 2009 del Collegio Sindacale della società partecipata, è riportato che: *".....i dati contabili dei primi mesi dell'esercizio sociale 2010, ci inducono a ritenere che anche in tale esercizio persiste una perdita strutturale di redditività a causa dei costi di produzione e gestione superiore ai ricavi ...."*. In considerazione di quanto sopra, ha chiesto all'Ente di comunicare se siano stati adottati atti di indirizzo gestionali o piani industriali atti ad evitare nuove perdite per il futuro. Si è rilevato quindi che tale operazione di ripianamento della perdita, enunciata nel verbale di approvazione, ancorché avente carattere straordinario, non risulta corredata da alcuna valutazione di opportunità/convenienza.

Sul punto sarebbe utile, acquisire elementi circa le cautele adottate per evitare la maturazione di altre passività delle quali l'Ente sarà chiamato a farsi carico.

Anche i bilanci precedenti di tale società si sono chiusi in perdita. Agli atti non risulta che l'Amministrazione abbia adottato iniziative, volte a contenere i costi futuri (riduzione del

numero del consiglio di amministrazione e delle relative indennità, la risoluzione di eventuali contratti di consulenza, accordi sindacali per ridurre le spese di personale), a permettere l'esercizio di un effettivo controllo, e a riportare la gestione futura della società partecipata in attivo.

Poiché, l'Ente risulta socio al 51% della Terracina Ambiente Spa, l'organo di controllo, ha più volte segnalato che sia le perdite che le inefficienze gestionali si ripercuotono sul bilancio dell'Ente, per cui è assolutamente indispensabile che il dirigente a cui è demandata la gestione del relativo servizio e il dirigente del dipartimento finanziario dell'Ente stabiliscano un rapporto di reciproco, periodico e tempestivo scambio di informazioni gestionali e finanziarie (comprese quelle documentali) riguardanti le società partecipate con gli organi delle società stesse. E' necessario che gli stessi dirigenti riferiscano periodicamente alla parte politica sull'andamento economico - patrimoniale degli organismi a cui l'Ente ha affidato i propri servizi, potendo in questo modo avere la possibilità di decidere, adeguatamente indirizzati dal dirigente responsabile del relativo servizio e dal dirigente del dipartimento finanziario, se continuare o meno con tali modalità gestorie in ragione dei risultati economici consuntivi delle partecipate stesse, della loro efficienza, efficacia ed economicità alla data odierna dimostrata. In sostanza, occorre attivare efficientemente ed efficacemente un controllo sugli affidamenti in house come previsto dal Tuel modificato a seguito dell'emanazione di specifiche norme della comunità europea. L'Ente, quindi in quanto responsabile ultimo dei risultati gestionali della propria partecipata, è tenuto a svolgere un attento e costante monitoraggio sulla attività, al fine di rilevare e possibilmente impedire che una gestione non ispirata a criteri di economicità possa causare squilibri sul bilancio dell'Ente.

Si rileva altresì, che le deliberazioni Consiliari che hanno portato al passaggio dal regime TARSU al quello TIA, con il contestuale affidamento del servizio di riscossione a terzi, comprese tutte le altre deliberazioni connesse e/o conseguenti non sono state portate previamente all'attenzione degli Organi di Controllo Interno, per cui gli stessi sono stati impossibilitati ad espletare le attività di propria competenza. Il Collegio, quindi, non ha potuto procedere a verificare la sostenibilità dell'operazione alla luce dei documenti di programmazione economica finanziaria dell'ente e del progetto di sviluppo della società. Non è stato possibile addentrarsi in maniera più specifica e dettagliata su alcune tematiche, sia per i tempi piuttosto ristretti previsti per la redazione della presente relazione che per la presenza di difficoltà nella circolazione di dati e notizie riguardanti la Terracina Ambiente Spa. Per completezza di informazione, si evidenzia che l'organismo partecipato Terracina Ambiente Spa, è stato oggetto tra l'altro di uno specifica trattazione sia da parte del precedente organo di controllo con il verbale num. 01 del 31.01.2010, che dall'attuale con il verbale num. 12 del 09.06.2011.

#### LA FARMACIA COMUNALE X SEDE SRL

La Farmacia Comunale X Sede srl, organismo partecipato al 51%. L'ultimo bilancio approvato trasmesso all'Ente è relativo all'esercizio 2009. Tale società, ha chiuso i bilanci sistematicamente in utile.

#### ISTITUZIONE DEI SERVIZI SOCIALI

Nel corso del 2009, il Consiglio Comunale, ha deliberato l'istituzione dell'Azienda Speciale con la contestuale chiusura dell'Istituzione dei servizi sociali.

Con verbale di deliberazione di Giunta Comunale n. 185 del 07.04.2010, è stato definito il

passaggio dell'Istituzione all'Azienda Speciale.

Il Collegio, evidenzia che anche con l'Istituzione, ha riscontrato difficoltà ad espletare l'attività di verifica e che anche presso tale organismo ha ancora in sospeso le verifiche di cassa al 31.12.2010, 31.03.2011 e 30.06.2011.

In più occasione, si è stigmatizzato l'operato di tale organismo, che non curante delle molteplici richieste formulate dall'organo di controllo (sia attuale che precedente), ha ritenuto opportuno di non dargli seguito. Alla data di stesura della presente relazione, non risulta che sia stato trasmesso all'Ente il bilancio al 31.12.2010, nonché un resoconto sullo stato della liquidazione stessa. Inevasa è stata anche la richiesta formulata nel verbale 12/2011, di ricevere la situazione debitoria dell'Istituzione, al fine di poter verificare l'allineamento della stessa con le risultanze contabili dell'Ente.

Si rileva altresì, che nonostante che la messa in liquidazione di tale organismo sia stata disposta con delibera consiliare num. 91 – X del 07.10.2010, ad oggi tale procedura di scioglimento ancora non si è conclusa.

Il Collegio, ha altresì sollevato delle perplessità in merito alla delibera di Giunta Comunale num. 163 del 04.04.2011, avente ad oggetto: *"Autorizzazione all'utilizzo delle disponibilità di cassa presenti sul conto corrente dell'Istituzione Comunale dei Servizi Sociali in Liquidazione e trasferimento delle stesse sul conto corrente di tesoreria dell'Azienda Speciale"*.

Non è stato possibile addentrarsi in maniera più specifica e dettagliata su alcune tematiche, sia per i tempi piuttosto ristretti previsti per la redazione della presente relazione che per la presenza di difficoltà nella circolazione di dati e notizie tra l'Istituzione, l'Ente e lo stesso organo di revisione, criticità questa peraltro già più volte verbalizzata e portata anche all'attenzione degli organi politici

#### AZIENDA SPECIALE

Nel corso del 2009, il Consiglio Comunale, ha deliberato l'istituzione dell'Azienda Speciale con la contestuale chiusura dell'Istituzione dei servizi sociali. L'esercizio 2010, rappresenta il primo anno di attività.

Si rileva altresì, che le deliberazioni Consiliari che hanno portato all'istituzione dell'Azienda Speciale con la contestuale approvazione dell'atto costitutivo, comprese tutte le altre deliberazioni connesse e/o conseguenti non sono state portate previamente all'attenzione degli Organi di Controllo Interno, per cui gli stessi sono stati impossibilitati ad espletare le attività di propria competenza. Il Collegio, quindi, non ha potuto procedere a verificare la sostenibilità dell'operazione alla luce dei documenti di programmazione economica finanziaria dell'ente e del progetto di sviluppo della società, la congruità delle risorse umane e finanziarie trasferite, nonché l'avvenuta rideterminazione della dotazione organica dell'ente sia in via provvisoria che in via definitiva.

Non risulta agli atti che sia stato presentato all'Ente, il consuntivo 2010 ed il bilancio di previsione 2011 dell'Azienda Speciale. Nel verbale num 12/2011, il Collegio, ha tra l'altro evidenziato che alcuni atti deliberativi che sono stati prodotti dall'Ente, non hanno trovato applicazione a causa di ragioni di natura organizzativa e gestionale ed ha sollevato dubbi circa l'avvenuto affidamento all'Azienda Speciale "Terracina", di servizi (gestione canile, gestione arenili) non previsti dal vigente contratto di servizio / statuto, ed in considerazione di ciò ha censurato l'operato dell'Ente.

Anche per l'Azienda Speciale, non è stato possibile addentrarsi in maniera più specifica e dettagliata su alcune tematiche, causa la mancata circolazione di dati e notizie tra l'Azienda,

l'Ente e lo stesso organo di revisione, criticità questa peraltro già più volte verbalizzata e portata anche all'attenzione degli organi politici.

Per completezza di informazione, si evidenzia che l'organismo partecipato Azienda Speciale "Terracina", è stato oggetto tra l'altro di una specifica trattazione sia da parte del precedente organo di controllo con il verbale num. 10 del 12.031.2010, che dall'attuale con il verbale num. 12 del 09.06.2011

Non risulta altresì, agli atti che l'Ente abbia proceduto ai sensi dell'art. 3, comma 27, L. 244/07, ad una ricognizione di tutte le proprie partecipazioni societarie, direttamente detenute, al fine di effettuare, caso per caso, una duplice valutazione con riferimento all'attività societaria individuata nello statuto:

- se questa riguardi la produzione di beni e di servizi cd. "non inerenti", ossia non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali. In tal caso la partecipazione sarebbe da considerarsi vietata ex lege e l'Ente sarebbe tenuto ad alienarla a terzi secondo procedure ad evidenza pubblica;
- se questa, invece concerne la produzione di servizi di interesse generale. In tal caso, la partecipazione sarebbe da considerarsi legislativamente consentita.

In più occasioni, il Collegio, ha ritenuto necessario che l'Ente verificasse e ponderasse le ragioni che hanno giustificato la costituzione ed il mantenimento dei sopra menzionati organismo societari, analizzando i costi delle attività precedenti all'istituzione ed il complesso dei costi successivi al fine di decidere se mantenere o meno la partecipazione. Senza trascurare che le assunzioni di nuovo personale da parte delle società e le relative spese di personale possono porsi in contrasto con la disciplina vincolistica in materia di limiti alle spese di personale che disciplina l'ordinamento finanziario degli enti locali. Infatti, se si somma la spesa di personale sostenuta dalle partecipate con quella del Comune potrebbe non risultare rispettato il limite di spesa stabilito dalla legge n. 296 del 2006.

Il Collegio, in più occasioni, ha evidenziato che la partecipazione ad enti e/o società di capitali rappresenta un potenziale rischio per la stabilità dell'equilibrio di bilancio dell'Ente pubblico - socio, che sin dal momento in cui decide di avvalersi di tale strumento, non può non svolgere una severa e circostanziata attività tecnico-valutativa in ordine alla sussistenza di condizioni minime di economicità e/o di autosufficienza economico-finanziaria dell'attività gestionale che si vuole intraprendere; ciò è tanto più necessario quando la perdita di esercizio via via accumulata risulta di rilevante ammontare in rapporto al patrimonio netto, soprattutto se dai risultati di più esercizi emerge un trend costantemente negativo, che si appalesa di ostacolo all'attivazione di proficua politica di risanamento aziendale.

Il Collegio, nel contempo ha evidenziato l'esigenza che in presenza di partecipazioni societarie - specialmente se caratterizzate da andamento gestionale negativo - costituisca principio di trasparenza e di corretta informazione per il Consiglio comunale la redazione di un prospetto riepilogativo delle risorse via via trasferite alle Società partecipate, da cui sia possibile desumere il titolo del trasferimento (ad. esempio per copertura perdite ovvero per ricapitalizzazione) nonché l'allocazione in bilancio delle relative poste. Ad avviso del Collegio un tale prospetto, da allegare ai documenti contabili, oltre a fornire informazioni utili e di agevole lettura all'organo consiliare in ordine alle gestioni cui l'Ente partecipa, porrebbe quest'ultimo nella condizione di adottare, cognita causa, le determinazioni più appropriate in

ordine alle partecipate comunali, le cui vicende gestionali negative, ove non conosciute compiutamente e tempestivamente, rischiano di incidere surrettiziamente, sull'equilibrio del bilancio comunale e, in definitiva, sulle economie familiari dei cittadini amministrati.

Anche di tali modalità operative di sana gestione anche se in più occasione sollecitate, nell'ambito del Comune di Terracina, non hanno trovato attuazione.

L'Ente, come peraltro, già evidenziato, non ha quindi, mai proceduto a dotarsi di procedure di controllo atte ad impostare e monitorare i processi decisionali in corso nelle società partecipate, al fine di essere tempestivamente a conoscenza delle evoluzioni gestionali e di investimento delle stesse, nonostante sia stata più volte sollecitato.

#### **11. "Disallineamenti contabili"**

Come riportato nella nota prot. 41273/U del 05 agosto 2011 sottoscritta dalla dott.ssa Nasti e dal Consulente Dott. Paoletti, *"dalla stampa dei partitari relativi agli impegni assunti nell'annualità 2009 e precedenti è emersa una incongruenza tra il totale dei residui passivi esposti per ciascun capitolo di spesa e la sommatoria dei singoli impegni registrati in contabilità. E' stato inoltre rilevato che: "il totale dell'impegnato/accertato relativo ad una serie di capitoli sia di entrata che di spesa non corrisponde al totale degli impegni/accertamenti emessi realmente sul capitolo" e che, il totale del pagato/riscosso relativo ad una serie di capitoli sia di entrata che di spesa non corrisponde al totale dei mandati/reversali emessi realmente sul capitolo....*

*Le criticità riscontrate hanno determinato una rappresentazione non veritiera delle risultanze contabili nei rendiconti di gestione approvati con gravi danni per l'intera contabilità dell'Ente.*

*Dal punto di vista contabile, la software house ha provveduto al riallineamento tecnico dei dati al fine di far emergere le risultanze dei dati contabilizzati e relativi alle annualità dal 2002 al 2009. Il risultato di tale attività ha evidenziato un disavanzo complessivo della gestione di competenza per le annualità 2002-2009 pari a circa 31 milioni di euro come evidenziato nelle tabelle allegate alla presente relazione.*

Il Collegio, preso, atto di tali disallineamenti, oggi peraltro oggetto anche di indagini da parte della Guardia Finanza, ha invitato il Responsabile del Dipartimento Finanziario (verb. 8/2011) a porre in essere una accurata e dettagliata verifica contabile, e di riscontro sui "nuovi" rendiconti e che, quindi, attesti:

- a) la corrispondenza di tale "nuovo documento contabile" alle risultanze della gestione;
- b) che questo sia quindi conforme alle scritture dell'Ente;
- c) l'adeguatezza dell'assetto organizzativo amministrativo e contabile adottato dall'Ente e sul suo concreto funzionamento.

Solo a conclusione di tale attività, il Collegio, ha verbalizzato che procederà:

- 1 ad accertare la corrispondenza dei risultati di entrate e di spesa, con riferimento alle previsioni definitive agli accertamenti ed impegni di competenza;
- 2 alla verifica dell'esatta rappresentazione dei risultati e dei riepiloghi sia per le entrate che per le spese con riferimento alla competenza ed alla cassa;
- 3 alla verifica della situazione amministrativa, specie per quanto concerne la corrispondenza dei dati globali con quelli risultanti nella situazione patrimoniale.

Essendo alla data di stesura della presente relazione non pervenuta alcuna comunicazione in tal senso, il Collegio, ha ritenuto opportuno, procedere alla stesura della presente relazione, utilizzando i dati dei consuntivi approvati dall'Assise Comunale e presenti sul sito: [www.finazalocale.interno.it](http://www.finazalocale.interno.it). coerenza

Comportamento questo, che trova fondamento anche nella volontà dell'Organo di Controllo di non voler incorrere nella supposizione di "non logicità" che ha caratterizzato in questi ultimi mesi l'operato dell'Amministrazione in genere e del responsabile del Dipartimento Finanziario in particolare, che da una parte ha utilizzato i dati ante allineamento per certificare l'avvenuto rispetto sia del patto di stabilità, che dei parametri obiettivo della condizione di ente strutturalmente deficitario, consentendo così ad esempio le assunzioni del personale a staff del sindaco, dei vigili stagionali e della modifica di un rapporto di lavoro da par-time a tempo pieno, e dall'altra ha utilizzato i dati post allineamento nella relazione quando ha fatto la disamina dei servizi indispensabili.

## 1. I SERVIZI INDISPENSABILI

Dall'analisi dei dati di bilancio emerge una esposizione debitoria dell'Ente relativa ai soli servizi indispensabili, così come definiti dal D.M. 28 maggio 1993, pari a complessivi euro 59.213.416,78.

SERVIZI INDISPENSABILI				
Residui passivi al 31.12.2010 (*)	Impegni assunti nel 2011	Totale debiti	Mandati emessi nel 2011	Totale da pagare
55.678.046,40	9.122.717,62	64.800.764,02	5.587.347,24	59.213.416,78

(\*) importi da riallineamento dati

Dalla lettura di tali atti d'impegno di spesa riflettenti le assunzioni di personale, non si rileva alcunché in merito a possibili dati negativi delle certificazioni di cui sopra. Si evidenzia che il mancato rispetto del patto di stabilità e/o un accertamento negativo delle condizioni di Ente strutturalmente deficitario, vieta, tra gli altri, di procedere ad assunzione di personale.

Preso atto di quanto sopra detto, il Collegio, ritiene inoltre opportuno evidenziare, come peraltro riportato nella nota a firma del Responsabile del Dipartimento Finanziario prot. 45057/U del 05 settembre 2011, che *"le discordanze rinvenute tra i dati certificati e quelli effettivamente registrati in contabilità non rappresentano la causa della situazione di dissesto finanziario dell'Ente, ma solo un aggravante"*.

Il Collegio, a titolo precauzionale, in attesa che si completi l'attività di verifica sui disallineamenti che hanno interessato il software gestionale, le cui risultanze potrebbero inficiare le risultanze del patto di stabilità e del rispetto dei parametri obiettivo per i comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, non solo dell'esercizio 2010, ma anche degli esercizi precedenti, ha invitato l'Ente (verb. 14/2011) ad adottare tutte le limitazioni imposte dalla legislazione finanziaria, qualora se ne constati tale violazione.

L'organo di controllo, ha sottolineato che il mancato conseguimento degli obiettivi del patto e del rispetto dei parametri obiettivo per i comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario configurerebbe un "comportamento difforme dalla sana gestione finanziaria" (art.1 co. 168 L.F. 2006), e come tale richiederebbe che l'Ente adottasse specifici provvedimenti per ricondurre la gestione ai principi di correttezza finanziaria.

L'importanza della verifica sugli esercizi precedenti, sotto questo profilo, è ancora più rilevante, atteso che la determinazione dei risultati di ciascun anno e l'accertamento della sussistenza/insussistenza di gravi irregolarità, non è solo riferibile all'esercizio considerato, ma è assunta come base di riferimento per la determinazione di parametri finanziari per gli esercizi futuri. Qualora al termine delle attività di riallineamento dovesse risultare il mancato raggiungimento del patto di stabilità e del rispetto dei parametri obiettivo per i comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario per gli esercizi pregressi (per uno o per taluni di essi), tutti gli atti amministrativi assunti nel corso dei precedenti esercizi (es. assunzioni di personale anni 2011 - 2010 e precedenti), vietati dalla legge in conseguenza del mancato predetto rispetto degli obiettivi di patto, dovranno essere considerati necessariamente nulli. In tale ottica, ha raccomandato quindi all'Ente di verificare i provvedimenti adottati nell'ultimo esercizio, ed eventualmente assumere provvedimenti di rettifica al fine di evitare responsabilità civili, amministrative e contabili/erariali.

Assume rilievo, ai fini della scelta delle misure correttive, l'ammontare dello scostamento fra l'obiettivo programmatico e la spesa effettivamente impegnata o sostenuta, nonché quale sia il parametro obiettivo da rispettare ed eventualmente non rispettato. L'Ente è stato chiamato quindi, a valle della certificazione dei disallineamenti sopra evidenziati ad esaminare le eventuali cause del mancato raggiungimento degli obiettivi, in considerazione del parametro non rispettato e del relativo differenziale; alla stregua di detta analisi, avrebbe dovuto di conseguenza adottare le misure necessarie per riportare la situazione finanziaria dell'Ente ad una sana gestione finanziaria.

Analoga attenzione doveva essere prestata anche al rispetto di tutte le limitazioni imposte dalla legislazione finanziaria qualora si fosse constatata l'eventuale violazione.

Per gli enti inadempienti al patto 2008/2011, la legge ha previsto un sistema sanzionatorio che opera mediante la riduzione dei trasferimenti erariali, il blocco delle assunzioni, la limitazione alla crescita delle spese correnti, il divieto all'indebitamento e la riduzione delle indennità degli amministratori.

L'Organo di controllo, nell'esprimere quindi riserve sull'avvenuto rispetto del patto di stabilità e del rispetto dei parametri obiettivo per i comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario alla luce delle considerazioni sopra riportate (disallineamento dei dati sul sistema contabile), ha invitato l'Ente ad adottare in via cautelare le misure previste dal sistema sanzionatorio.

Per quanto riguarda i provvedimenti adottabili, il Collegio, ha segnalato quanto segue:

- blocco delle assunzioni del personale, con mancata copertura dei posti resisi vacante per cessazione del servizio;
- potenziamento delle entrate tributarie con avvio di una urgente operazione di accertamento della tassa rifiuti tutt'ora in corso di svolgimento;
- revisione degli appalti relativi alle manutenzioni ordinarie del patrimonio, con riduzione di spesa, cessazione e modifica di alcuni servizi oggi in essere, tali da produrre risparmi di spesa a decorrere dall'esercizio 2011;
- dismissione del patrimonio immobiliare con attivazione di procedura di alienazione di immobili ritenuti non necessari all'attività istituzionale e/o comportanti esosi oneri di gestione complessiva;
- totale copertura della spesa/costo relativo ai servizi a domanda individuale e, in generale, ai servizi pubblici erogati dall'Ente;
- nessuna forma di consulenza esterna da attivare;
- nessun ricorso a mutui o indebitamenti per le spese di investimento;
- taglio delle indennità e delle spese correnti;

- diminuzione di contributi economici alle associazioni presenti sul territorio;
- blocco delle spese relative alla contrattazione decentrata.

Sempre, in merito a quanto sopra, il Collegio, nello stesso verbale, ha ritenuto non più rinviabile la verifica "sull'adeguatezza dell'assetto organizzativo amministrativo e contabile adottato e sul concreto funzionamento", ed ha rinnovato la richiesta già indirizzata al Responsabile del Dipartimento Finanziario di produrre un'apposita nota esplicativa, avente ad oggetto il modello di organizzazione e gestione adottato, affinché sulla base della stessa possa essere verificata l'adeguatezza dell'assetto organizzativo ed amministrativo che l'Ente si è dato.

## **12. La situazione organizzativa del Comune di Terracina**

L'organizzazione costituisce uno degli elementi essenziali per una efficiente, efficace ed economica gestione amministrativa e finanziaria.

Negli ultimi anni si è assistito ad una proliferazione di atti amministrativi, in particolare di deliberazioni della Giunta Municipale che hanno ripetutamente affrontato la materia della organizzazione della macchina amministrativa. Tali interventi però, oltre ad essere stati definiti in maniera estemporanea e senza un reale disegno strategico di organizzazione, non hanno inciso minimamente sul miglioramento dei servizi offerti all'utenza, sia in termini di qualità, sia in termini di economicità del prodotto/processo.

La rimodulazione razionale dell'intero impianto organizzativo, ma in particolare dei Dipartimenti Tecnici e del Dipartimento Finanziario, più volte richiesta dagli organi di controllo è rimasta inevasa a diretto detrimento della efficienza economica dei servizi resi.

Una tempestiva riorganizzazione del servizio finanziario e in particolare tributario, sotto il profilo delle risorse umane e strumentali, era fondamentale al fine di poter garantire all'Ente di incamerare risorse, mediante adeguate e mirate azioni di lotta all'evasione ed elusione fiscale dei tributi comunali, possibili solo attraverso una informatizzata, efficiente ed integrata banca dati dei tributi comunali, indipendentemente dall'approvazione di progetti obiettivo. L'azione dell'Ente tesa al recupero tributario è risultata essere del tutto insufficiente, soprattutto in termini di riscossione effettiva. Il mancato raggiungimento degli obiettivi di recupero evasione/elusione tributaria è da imputare non solo ad un inadeguato funzionamento dell'organizzazione del servizio tributario quanto anche ad una inadeguata programmazione ed attuazione degli interventi necessari. Nell'immediato futuro, sia l'organo esecutivo dell'Ente, sia l'Organo Straordinario di Liquidazione, sono chiamati a tener conto di quanto registrato da questo Organo di revisione, sotto il profilo delle capacità organizzative.

L'anno 2007 ha fatto registrare una rilevante stabilizzazione di personale in pianta organica dell'Ente, precedentemente inquadrato come LSU/LPU, senza però procedere si ritiene ad una necessaria ed efficiente azione di formazione o riforma dello stesso affinché questo potesse determinare una maggiore efficienza produttiva dell'organizzazione. Tale stabilizzazione, risulterebbe quindi non motivata dalla volontà di assumere maggiori responsabilità nella gestione diretta di taluni servizi pubblici locali a rilevanza economica, bensì ha determinato solo un maggior esborso in termini economici di somme, soprattutto a titolo di salario accessorio. Si pensi inoltre degli effetti della stabilizzazione del personale con cantiere scuola lavoro e alle assunzioni degli agenti di polizia locale.

Da queste poche considerazioni è senz'altro possibile affermare che ancor prima di parlare di dissesto economico-finanziario è necessario, previamente e/o contestualmente, parlare di dissesto organizzativo.

### 13. Conclusioni

Il dissesto del Comune di Terracina è l'epilogo di una gestione amministrativa che nel periodo 2002-2010 ha potenziato la spesa corrente e d'investimento senza che questa crescita venisse accompagnata da un corrispondente incremento delle entrate proprie, in ragione di presunti recuperi per annualità arretrate di tributi, sanzioni amministrative per violazioni al codice della strada e oneri per il rilascio di permessi a costruire e condoni edilizi, riconducibili essenzialmente ad inefficienze della struttura organizzativa. La crescita della spesa del personale, delle prestazioni di servizi e delle locazioni è stata ulteriormente aggravata dagli effetti indotti dell'investimento (interessi passivi e quote mutui e prestiti) nonché dalla presenza di debiti fuori bilancio innescati, probabilmente, anche per effetto di sottostime di spese. La scarsa attività di recupero coattivo ha inesorabilmente fatto degradare tali crediti tra quelli di dubbia o difficile esazione per una serie di ragioni tecniche che i responsabili della riscossione meglio dovranno spiegare e riferire agli organi inquirenti e all'organo straordinario di liquidazione il quale richiederà ogni iniziativa idonea al recupero dei crediti pregressi al fine di soddisfare, se pure parzialmente la massa passiva. Non è da sottovalutare tale aspetto in considerazione del fatto che la procedura di risanamento potrà ritenersi realmente conseguita solo se, al suo cessare, non saranno lasciati crediti di terzi insoddisfatti. Diversamente, il Comune in bonis si ritroverà a fare i conti con il passato e ricadrà nella sofferenza finanziaria dalla quale oggi tenta di riuscire definitivamente.

L'esigenza di far fronte alle spese fisse continuative ed a quelle connesse all'espletamento dei servizi indispensabili ha innescato meccanismi perversi di utilizzo di anticipazioni di tesoreria, cessioni di credito e finanziamenti apparentemente a breve e di dubbia legittimità costituzionale, con l'ulteriore conseguenza di aver prodotto un effetto moltiplicatore della spesa per interessi passivi e spese legali.

Il disordine contabile ha contribuito ad offuscare l'attendibilità della contabilità finanziaria e la mancata costituzione di un fondo svalutazione crediti ha impedito che potessero crearsi ammortizzatori dei residui attivi stagnanti, mai espunti dalla contabilità finanziaria per non far apparire la gravità della reale situazione finanziaria ormai collassata.

Al fine di pervenire al necessario risanamento, per quanto riguarda la spesa del personale si reputa assolutamente indispensabile che si proceda al totale azzeramento delle risorse destinate alla contrattazione decentrata (salario accessorio in tutte le sue sfaccettature), alla ridefinizione del personale titolare di posizione organizzativa nel numero strettamente essenziale alla erogazione dei servizi indispensabili, comunque secondo uno schema oggettivo e prestabilito che ne preveda l'individuazione, compreso il posizionamento al minimo della retribuzione di posizione, sia per quest'ultimi che per i dirigenti dell'Ente. E' necessario, altresì, al fine di non incorrere in responsabilità erariali a carico dei dirigenti che hanno assunto atti siffatti, non corrispondere alcuna indennità o retribuzione di risultato se previamente non sia stato approvato il piano della performance e adempiuto a tutti gli obblighi previsti dal decreto legislativo 150/2009. Nel caso in cui siano stati, medio tempore, assunti atti nella direzione d'anzì delineata, il dirigente responsabile dovrà richiedere la ripetizione delle somme illegittimamente erogate a favore dell'Ente.

Tali provvedimenti, si ritiene, debbano essere adottati con effetto immediato, senza ulteriore indugio.

Ciò che maggiormente preoccupa ora il Collegio è che, se queste, come sembra, sono le cause del dissesto finanziario del Comune di Terracina, un'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato, mai più fondato su crediti di dubbia o difficile esazione, deve necessariamente rivedere radicalmente le scelte espansive della spesa che nel frattempo si sono radicate nel

tessuto connettivo del Comune e richiede interventi drastici e risolutori. Dal lato dell'entrate, il potenziamento delle tariffe e delle aliquote tributarie potrà solo in parte contribuire al risanamento se non si mettono in campo tutte le iniziative finalizzate al recupero dell'evasione che pure è presente in maniera massiccia.

Il Collegio, ritiene quindi che le cause, che hanno concorso a determinare l'attuale situazione strutturale finanziaria complessiva del Comune di Terracina, altamente deficitaria, possono essere così sintetizzate:

- ✦ ricorso all'anticipazione di cassa ai limite di legge;
- ✦ il ricorso all'utilizzo dell'anticipazione di cassa costante, ex art. 222 del TUEL, con aggravio sulle casse comunali degli interessi passivi, con conseguente situazione altamente deficitaria di cassa;
- ✦ l'impossibilità dell'Ente ad adottare idonee misure atte a far fronte alla "critica" situazione economico-finanziaria dell'Ente con le modalità di cui agli art. 193 e 194 TUEL;
- ✦ assenza di qualsivoglia attività di razionalizzazione e controllo della spesa corrente;
- ✦ inosservanza delle procedure di impegno di spesa di cui all'art. 183 e 191 del TUEL;
- ✦ assenza di azioni efficaci ed incisive per la riscossione delle entrate dell'Ente;
- ✦ reiterato mancato rispetto dei principi contabili nella gestione del bilancio;
- ✦ inattendibilità delle scritture contabili, alla luce dei disallineamenti emersi e oggetto tra l'altro di indagini da parte della Guardia di Finanza;
- ✦ esistenza di un deficit strutturale di parte corrente ;
- ✦ appesantimento della gestione con oneri finanziari;
- ✦ elevati oneri per endemica emersione di debiti fuori bilancio;
- ✦ criticità organizzativa dell'apparato burocratico con particolare riferimento agli uffici finanziari, tecnici ed a quelli preposti alla gestione del patrimonio comunale;
- ✦ assenza di un concreto controllo di gestione;
- ✦ incapacità di poter far validamente fronte ai debiti liquidi ed esigibili di terzi;
- ✦ incapacità di poter assolvere alle funzioni ed ai servizi indispensabili;
- ✦ mancata adozione di un programma dei pagamenti ai sensi della legge 102/2009.

Tanto si rappresenta per gli opportuni urgenti provvedimenti, del Consiglio Comunale, ai sensi dell'art. 244 e segg. del TUEL.

Fanno parte integrante della presente relazione i seguenti allegati citati:

- relazione prot. 41273/U, a firma del Responsabile del Dipartimento Finanziario dott.sa Ada Nasti e del Consulente Finanziario dott. Pino Paoletti;
- nota prot. 05/DF del 12.04.2011, a firma della Responsabile del Dipartimento Finanziario dott.sa Ada Nasti;
- lettera dell'organo di controllo datata 08 agosto 2011, indirizzata all'Ente avente ad oggetto: "Segnalazione di dissesto finanziario – Richiesta dati";
- lettera dell'organo di controllo datata 31 agosto 2011, indirizzata all'Ente avente ad oggetto: "Segnalazione di dissesto finanziario – richiesta dati";
- patto di stabilità;
- parametri di deficitarietà strutturale;
- elenco decreti ingiuntivi;

- delibera consiliare di presa atto della grave situazione economico-finanziaria dell'Ente del 08 agosto 2011.

Terracina 12 settembre 2011

F.to Dott. Luigi MARAGONI – Presidente  
F.to Dott. Luigi TORRE – Componente  
F.to Dott. Stefano FAVALI – Componente

Il contenuto del presente verbale è approvato all'unanimità dei componenti del Collegio.

Al termine della riunione, alle ore 20,20 contestualmente viene dato l'incarico al Dott. Luigi Maragoni di redigere il relativo verbale.

Il Collegio dispone la trasmissione del presente verbale al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale, al Segretario Generale, all'Assessore al Bilancio ed al Responsabile del Dipartimento Finanziario a cura del Rag. Angelo Maragoni d'ordine del Presidente del Collegio, nonché la conservazione nel fascicolo da tenere nella sede comunale. Si invitano le SS.LL. in indirizzo a prendere cognizione del contenuto del presente verbale.

Il presente verbale è composto di n. 68 pagine + allegati. Gli allegati sono omessi nella copia del verbale comunque a disposizione in quanto acclusi all'originale tenuto nel fascicolo presso il Dipartimento Finanziario.

Terracina

Dott. Luigi MARAGONI – Presidente

Dott. Luigi TORRE – Componente

Dott. Stefano FAVALI – Componente