

2 • **GES.CO. Ambiente s.c.r.l.**, [partecipata dal Consorzio di Bacino SA2 (25%)]:
 secondo quanto riferito in proposito, la vicenda, connessa sempre alla gestione del ciclo dei rifiuti, risulta essere piuttosto complessa. Agli atti dell'Ente ⁽⁵⁵⁾ risulterebbe notificato un decreto ingiuntivo che dispone il pagamento di circa 1,8 mln di euro. Secondo quanto riferito dal Direttore del Servizio Ragioneria e dal dirigente del Servizio Programmazione e Controllo, il residuo passivo al 31.12.2009 non sarebbe direttamente individuabile poiché, anche in riferimento a questa circostanza, l'impegno di spesa sarebbe stato assunto omettendo l'indicazione del creditore. Sussisterebbero comunque, in proposito, disponibilità residue per circa 1,05 mln di euro.
 Si resta in attesa che venga definito il contenzioso in corso.

Le più rilevanti criticità evidenziate nelle tabelle riportate in precedenza, vengono sintetizzate nella tabella che segue:

Società	Credito nel bilancio 2010 della Società/Consorzio	Residuo passivo al 31.12.2010 nel bilancio del Comune	differenza
Salerno Energia S.p.A.	968.710,00	828.282,20	-140.427,80
Salerno Mobilità S.p.A.	2.002.503,00	1.536.062,03	-472.440,97
Salerno Pulita S.p.A.	22.679.367,00	11.159.500,70	-11.519.866,30
Salerno Solidale S.p.A.	6.644.949,97	4.543.229,56	-2.102.720,41
Ausino S.p.A.	387.874,81	—	-387.874,81
Consorzio per l'area di sviluppo industriale di Salerno	(2009) 3.192.534,00	(31.12.2009) —	-3.192.534,00
GES.CO. Ambiente s.c.r.l.	1.800.000,00 (circa)	—	-1.800.000,00
		totale	-19.615.864,29

Fonte: bilanci delle società e dati messi a disposizione dal dirigente del Settore Programmazione e Controllo

⁽⁵⁵⁾ Non essendo una partecipata, l'ente non ha a disposizione i bilanci della società consortile.

Le differenze fra i crediti vantati dalle società e dai consorzi ed i corrispondenti residui passivi risultanti nei bilanci del Comune di Salerno ammontano a quasi 20 milioni di euro. Deve peraltro ancora essere osservato, in proposito, che:

1. sono stati verificati i bilanci di poche società e consorzi, mentre la problematica evidenziata potrebbe investire una platea di soggetti potenzialmente più ampia;
2. nei bilanci delle società (ed in particolare nella nota integrativa) non sono sempre esplicitamente indicati i singoli debitori, per cui, anche limitando l'esame a poche società, non è detto che sia sempre possibile individuare integralmente i crediti vantati dalle stesse nei confronti del Comune di Salerno.

Secondo quanto riferito verbalmente dal dirigente del Settore Programmazione e Controllo, in alcuni casi le differenze (es. Salerno Pulita S.p.A.) sarebbero da ricondurre meramente al fatto che gli impegni sarebbero stati adottati talvolta "genericamente", omettendo l'esplicita indicazione del creditore.

In proposito, è appena il caso di rammentare che l'art. 183, comma 1, del TUEL, stabilisce: *"L'impegno costituisce la prima fase del procedimento di spesa, con la quale, a seguito di obbligazione, giuridicamente perfezionata è determinata la somma da pagare, determinato il soggetto creditore, indicata la ragione e viene costituito il vincolo sulle previsioni di bilancio, ..."*.

La precisa individuazione del soggetto creditore è ribadita anche dal punto 42 del Principio contabile n. 2.

Va aggiunto che gli stessi risultati di bilancio delle partecipate, sinteticamente riportati nelle tabelle di questo capitolo, evidenziano numerose situazioni allarmanti. E' senz'altro necessario che l'Ente si adoperi affinché vengano rimosse le cause che hanno determinato risultati di gestione negativi.

Il Comune di Salerno non si attiene a tale prescrizione (circostanza che si concretizza con l'esistenza di significativi residui attivi in proposito) ed accerta i proventi in parola per competenza.

Nella tabella che segue sono riportate, con riferimento agli stessi proventi da permessi di costruire:

- le previsioni definitive di entrata contenute nel bilancio di previsione definitivamente assestato;
- gli accertamenti;
- le riscossioni (di competenza, relative ai residui e totali).

PROVENTI DA PERMESSI DI COSTRUIRE – previsioni definitive e accertamenti

	2006	2007	2008	2009	2010
PREVISIONE DEF.	6.223.240,50	12.888.426,37	13.477.000,00	5.205.000,00	18.892.585,57
ACCERTAMENTI	6.356.755,99	7.194.378,26	14.020.458,37	8.278.866,79	15.548.176,49
RISCOSSIONI (C)	4.279.069,57	4.476.279,45	2.700.517,86	3.202.779,34	2.354.111,08
RISCOSSIONI (R)	1.614.663,42	2.014.344,62	671.008,45	4.364.484,66	799.194,07
RISCOSSIONI (I)	5.913.732,99	6.490.624,07	3.371.526,31	7.567.264,00	3.153.305,15

Fonte: Conto consuntivo – vari anni (preconsuntivo per il 2010)

Come risulta molto chiaramente dalla suddetta tabella, se l'ente si fosse attenuto all'accertamento per cassa avrebbe potuto accertare importi notevolmente più contenuti, sia che si considerino le riscossioni di competenza che quelle totali: nel 2010, le riscossioni totali sono state di poco superiori al 20% dell'importo accertato. Se gli importi fossero stati accertati correttamente per cassa, quelli da destinare al finanziamento della spesa di parte corrente sarebbero stati molto più ridotti, circostanza che non avrebbe consentito, *ceteris paribus*, i rilevanti squilibri di parte corrente registrati nell'ultimo triennio. L'Ente ha destinato al finanziamento della parte corrente un importo aggiuntivo di molto superiore a quello che sarebbe stato complessivamente accertabile e, per tale ragione, i limiti di legge all'utilizzo dei proventi in parola appaiono, nella sostanza, elusi.

L'accertamento per competenza ha determinato la formazione di significativi residui attivi al 31.12.2010, per un ammontare complessivo di 25.500.024,70 euro:

esercizio provenienza	Residui attivi relativi ai proventi delle concessioni edilizie
2007	910.756,84
2008	7.191.839,73
2009	4.203.362,72
2010	13.194.065,41
TOTALE	25.500.024,70

Le circostanze descritte non configurano, tuttavia, una mera irregolarità formale, violando l'accertamento per cassa prescritto nel Principio contabile n. 2 e confermato da innumerevoli pronunce della Corte dei conti. Piuttosto, deve essere, in proposito, ancora evidenziata una conseguenza assolutamente sostanziale: destinando al finanziamento della parte corrente una quota

- utilizzo delle somme vincolate in giacenza (art. 195 TUEL)⁽⁶⁶⁾;
- utilizzo pressoché integrale dell'anticipazione di tesoreria (art. 222 TUEL);
- ritardi (gravi) nella emissione dei mandati di pagamento.

L'analisi della reale situazione di cassa, infatti, non sarebbe completa senza un esame (seppur sommario) delle obbligazioni cui il Comune deve far fronte e che non riesce ad onorare per mancanza della necessaria liquidità. A tal fine, si è chiesto al dirigente del Servizio Programmazione e Controllo di effettuare una stima dei debiti in sofferenza. Ne è risultato un prospetto (Al. 27) dal quale risulta che, al 18.07.2011, tale importo era pari complessivamente a € 40.481.677,77. Si tratta, nello specifico, di liquidazioni non evase, ovvero di liquidazioni per le quali non è stato ancora emesso il relativo mandato di pagamento. Alla luce di tutto quanto sin qui esposto, è possibile quantificare, indicativamente, il *deficit* di liquidità del Comune di Salerno alla data della verifica:

Somme vincolate (dal tesoriere)	2.565.793,68
Anticipazione di tesoreria da restituire al Tesoriere	35.288.561,89
Debiti per spese correnti e d'investimento	40.481.677,77
TOTALE	78.336.033,34

A tale importo andrebbero aggiunte le eventuali entrate a specifica destinazione utilizzate per il pagamento di altre spese, che non è stato possibile quantificare in sede di verifica, nonché i debiti ancora da liquidare. Al fine di verificare, anche solo indicativamente, la pratica traduzione dello squilibrio finanziario in termini di ritardi dei pagamenti, in sede di verifica lo scrivente ha richiesto al funzionario addetto all'emissione dei mandati di produrre copia della seguente documentazione:

1. l'ultimo mandato di pagamento emesso a favore di Enel S.p.A.;
2. l'ultimo mandato di pagamento emesso a favore di Telecom Italia S.p.A.

⁽⁶⁶⁾ Tale utilizzo, come detto, vincola una quota corrispondente dell'anticipazione di tesoreria. Con i primi introiti non soggetti a vincolo di destinazione viene ricostituita la consistenza delle somme vincolate che sono state utilizzate per il pagamento di spese correnti. Dal dettato normativo si evince con estrema chiarezza come il legislatore attribuisca all'utilizzo delle somme vincolate un carattere di eccezionalità. Da qui l'obbligo di ricostituire, prima possibile, la liquidità a suo tempo stornata per altre finalità. L'Ente, dunque, dovrà realizzare le entrate la cui carenza ha indotto ad utilizzare, per sopperire alle deficienze di cassa, le somme vincolate. La motivazione di tale obbligo è semplice: si tratta, infatti, di solito, di finanziamenti provenienti da altri enti del settore pubblico, di mutui destinati alla realizzazione di opere pubbliche o di altri finanziamenti con vincolo di destinazione, utilizzati per cassa con finalità diverse da quelle per cui erano stati erogati. Nell'ipotesi in cui tali fondi non vengano reintegrati, nel momento in cui l'opera o il singolo stato di avanzamento viene portato a compimento, l'ente non dispone delle risorse necessarie per liquidare la spesa, poiché le somme risultano essere già state impiegate per altri scopi e, di conseguenza, viene a trovarsi in una situazione critica, per ovviare alla quale non rimane altra strada che quella dell'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, che, non a caso, il legislatore dispone di vincolare in quota parte. E' evidente che se, come sta accadendo nel Comune di Salerno, dei relativi vincoli il Tesoriere non ha evidenza, quei fondi a specifica destinazione vengono spesi come somme libere, senza alcuna incidenza sull'anticipazione di tesoreria disponibile, come invece dovrebbe correttamente avvenire.

Lo stesso funzionario ha, in proposito, affermato che, in generale, i pagamenti relativi a lavori o a prestazioni di servizi vengono effettuati mediamente a 4-6 mesi dalla determinazione di liquidazione e, quindi, in rilevante ritardo rispetto al limite di cui all'art. 4 del D.Lgs. 9 ottobre 2002, n. 231.

E' stata presa visione di una fattura del 16.09.2009, protocollata in data 22.10.2009, liquidata con determinazione (n. 5612) del 13.11.2009 e pagata con mandato del 14.07.2011. Il ritardo in questo caso è pari ad oltre 20 mesi.

In relazione alla documentazione richiesta, è stato appurato che:

1. l'ultimo mandato a favore di Enel Energia S.p.A. è del 14.03.2011, e si riferisce al "1° acconto a titolo di anticipazione consumi del bimestre luglio-agosto 2010" (il ritardo in questo caso è quasi di un anno);
2. l'ultimo mandato a favore di Telecom Italia S.p.A. è del 2009 e si riferisce ai consumi del V bimestre 2008 (il ritardo è, quindi, di quasi 3 anni).

Questi pochi elementi, certamente non sufficienti ad avvalorare deduzioni di ordine statistico, sono tuttavia già sufficienti a evidenziare i sintomi di una situazione gravemente patologica e di una gestione di cassa sicuramente critica.

3.4. Le entrate e l'analisi dei residui attivi

Al fine di valutare se gli avanzi di amministrazione indicati nel paragrafo 3.2. siano stati o meno il frutto di una corretta gestione finanziaria, in sede di verifica si è proceduto, insieme al dirigente del Settore Programmazione e Controllo, ad effettuare una sommaria analisi delle situazioni creditorie dell'Ente sulla base degli elenchi dei residui attivi al 31 dicembre 2010.

L'ammontare complessivo dei residui attivi nell'ultimo quinquennio è stato caratterizzato da un *trend* crescente, considerato che, dal 2006 al 2009, il complesso dei residui attivi si è complessivamente incrementato di quasi 105 mln di euro (in termini percentuali, l'incremento è superiore al 25%). Nell'ultimo esercizio, tuttavia, si è registrata una contrazione, anche se il dato complessivo è inferiore solo al dato registrato nell'esercizio precedente (la percentuale di incremento, rispetto al 2006, si riduce al 18,5%).

Nella tabella che segue vengono riportati i residui attivi degli esercizi dal 2006 al 2010, suddivisi per titoli:

ENTRATE TRIBUTARIE – accertamenti di competenza

Titolo	2006	2007	2008	2009	2010
I	82.625.823,51	72.561.984,88	68.960.736,34	70.998.235,36	76.650.036,38

Fonte: Conto consuntivo – vari anni (preconsuntivo per il 2010)

L'andamento discontinuo registrato nell'arco dell'intero quinquennio, caratterizzato da due massimi posti all'inizio ed al termine del quinquennio considerato, è spiegabile pressoché integralmente sulla base di alcune circostanze che brevemente si richiamano:

- la Compartecipazione IRPEF, che dal 2007 viene in gran parte trasferita al Titolo II (l'aliquota di compartecipazione è stata ridotta dal 6,5% allo 0,69% dall'art. 1, comma 189, della Legge 296/2006, e la differenza viene riconosciuta a titolo di contributo ordinario).
- l'esenzione ICI per l'abitazione principale introdotta dal D.L. 27 maggio 2008, n. 93, convertito con modificazioni dalla Legge 24 luglio 2008, n. 126, e la sua sostituzione con corrispondenti trasferimenti erariali.

Nel Titolo I sono rimasti complessivamente da incassare, al 31.12.2010, € 79.718.748,08, in parte riconducibili allo stesso esercizio di competenza 2010 (€ 31.338.017,70) ed in parte risalenti ad annualità pregresse (€ 48.380.730,38). Gran parte dei residui pregressi sono riconducibili all'accertamento della TARSU, anche in riferimento ad annualità piuttosto remote. Infatti, dall'elenco dei residui attivi al 31.12.2010 risulta la situazione sinteticamente rappresentata nella tabella che segue, ove viene indicato anche l'esercizio di accertamento e quanto riscosso nell'esercizio 2010:

TARSU – residui attivi per esercizio di provenienza

Esercizio di accertamento	Riscosso nel 2010	Residui attivi al 31.12.2010
1999	28.031,78	728.699,46
2000	32.369,82	68.281,03
2001	120.262,95	272.975,89
2002	63.056,43	2.249.866,91
2003	170.490,41	2.898.568,30
2004	119.940,32	5.512.230,12
2005	227.994,84	4.371.961,62
2006	235.921,44	3.327.315,05
2007	175.557,37	2.992.232,79
2008	1.017.669,08	2.857.107,33
2009	2.250.190,42	6.200.037,23
2010	18.661.291,87	12.838.662,76
TOTALE	23.102.776,73	44.317.938,49

Recupero evasione I.C.I. - residui attivi per esercizio di provenienza

Esercizio di accertamento	Riscosso nel 2010	Residui attivi al 31.12.2010
2007	---	1.046.088,99
2008	---	550.000,00
2009	217.900,55	331.850,45
2010	---	635.000,00
TOTALE	217.900,55	3.112.939,44

La situazione sopra descritta (peraltro molto sommariamente, considerato anche che i tempi della verifica non consentono di procedere ad analisi più approfondite) pare, comunque, già sufficiente a delineare un quadro preoccupante. Gran parte dei residui del Titolo I (48.380.730,38 euro se si escludono quelli di competenza 2010) appaiono di difficile esigibilità. L'Ente è chiamato a porre rimedio alla situazione che si è venuta a creare, atteso che le circostanze descritte:

- consentono spese correnti in eccesso rispetto alle entrate correnti effettive;
- alterano significativamente i risultati di amministrazione;
- contribuiscono in misura significativa alle illustrate criticità di cassa.

TITOLO II - Entrate derivanti da contributi e trasferimenti correnti dello Stato, della Regione, della Provincia e di altri Enti pubblici

Come risulta dalla tabella riportata di seguito, le Entrate complessivamente accertate al Titolo II (contributi e trasferimenti di parte corrente) hanno fatto registrare, nell'ultimo quinquennio, un trend crescente, su cui spiccano, in particolare, significativi incrementi dal 2006 al 2007 e dal 2007 al 2008, a cui ha fatto seguito una contrazione dei volumi accertati dal 2009 al 2010.

CONTRIBUTI E TRASFERIMENTI CORRENTI - accertamenti di competenza

Titolo	2006	2007	2008	2009	2010
II	43.101.540,98	56.215.875,96	71.600.903,01	76.882.193,35	72.444.532,16

Fonte: Conto consuntivo - vari anni (preconsuntivo per il 2010)

Le ragioni di tale tendenza sono, tuttavia, conseguenti soprattutto alle modificazioni di imputazione già viste in precedenza e, in particolare, al Contributo ordinario sostitutivo della Compartecipazione Irpef, al Contributo dello Stato compensativo dell'esenzione ICI sulla abitazione principale. Inoltre, le più recenti riduzioni sono connesse alla significativa riduzione dei trasferimenti erariali. Oltre a quelli sopra richiamati, gli accertamenti del Titolo II si riferiscono, quasi integralmente, ad altri trasferimenti correnti da parte dello Stato e della Regione Campania, anche per funzioni trasferite e delegate.

**SANZIONI PER VIOLAZIONI AL "CODICE DELLA STRADA"
RESIDUI AL 31.12.2010 per esercizio di provenienza**

Esercizio di accertamento	Riscosso nel 2010	Residui attivi al 31.12.2010
1994	5.122,28	19.933,78
1995	5.319,42	49.753,52
1996	8.159,70	5.079,54
1998	6.894,84	51.864,58
1999	16.458,61	66.383,40
2000	15.502,57	87.634,47
2001	9.347,37	335.370,63
2002	11.919,36	415.434,83
2003	32.794,60	280.994,66
2004	90.564,86	427.216,20
2005	207.017,10	4.835.336,77
2006	466.360,95	770.862,29
2007	230.728,23	3.837.185,30
2008	357.047,73	3.570.582,23
2009	3.065.948,94	6.412.048,05
2010	2.480.350,67	12.722.642,21
TOTALE		33.888.322,46

Fonte: preconsuntivo 2010 – elenco dei residui attivi

In proposito, si rileva che la massa dei residui ha assunto dimensioni obiettivamente preoccupanti, considerato anche il *trend* fortemente crescente che lo caratterizza: dal 31.12.2009 al 31.12.2010 la massa dei residui attivi è cresciuta del 32,2%. Secondo quanto riferito dal dirigente del Servizio Ragioneria – dott. Della Greca – tale circostanza sarebbe conseguente ad un'accelerazione impressa alla struttura amministrativa in relazione all'emissione dei ruoli su sanzioni pregresse a cui non era seguito il pagamento spontaneo. Tali ragioni avrebbero condotto ad uno specifico accertamento pari a 4.850.000,00 euro nell'esercizio di competenza 2010 e ad un riaccertamento dei residui 2005 per quasi 4 mln di euro, in relazione ad uno specifico ruolo sulle sanzioni irrogate in tale esercizio. Il problema qui non è tanto, o non solo, quello dell'eventuale sussistenza di un titolo giuridico che giustifichi l'accertamento ed il mantenimento dei residui, anche in relazione al contenzioso che spesso segue la contestazione della violazione al codice della strada. In un Comune, come quello di Salerno, caratterizzato da un significativo squilibrio di cassa, è fondamentale che agli accertamenti seguano le riscossioni, con specifico riferimento alle entrate di parte corrente. Il momento della riscossione assume un'importanza assai concreta, quasi quanto il "se" si riscuote.

Nella tabella che segue sono riportati gli importi accertati con riferimento alle sanzioni in parola nel quinquennio 2006-2010:

è opportuno che venga chiarito se le spese in questione rientrano o meno nella spesa per il personale che viene computata ai fini del "comma 557" (argomento che abbiamo già trattato nel paragrafo 1.1.2.);

4. gran parte della quota vincolata è stata utilizzata in relazione al pagamento di interessi passivi connessi all'ammortamento di mutui assunti con la Cassa Depositi e Prestiti e di un prestito obbligazionario (si presume, almeno, che gli stessi mutui ed il prestito obbligazionario siano stati assunti con particolare riferimento alla realizzazione di opere inerenti la circolazione stradale).

In proposito, la richiamata recente pronuncia della Corte dei conti Toscana *"risponde negativamente alla possibilità di finanziamento con i proventi in argomento dell'ammortamento del mutuo (il pagamento della quota o degli interessi di un mutuo contratto per le medesime finalità), sul presupposto che trattasi di spese ripetitive negli anni che l'ente non ha certezza di poter finanziare interamente con entrate aleatorie come i proventi in questione, al contrario si aprirebbe pericolosamente alla possibilità di accensione di mutui che facciano interamente riferimento alle quote dei proventi in questione per il loro finanziamento, diversamente il rimborso anticipato di un mutuo comporta una spesa una tantum che l'ente sa di poter sostenere in un dato esercizio finanziario e che comporta un miglioramento patrimoniale immediato per minori passività senza ulteriore ripetizione degli oneri connessi con il prestito estinto"*;

5. per le spese di iscrizione dei vigili urbani al tiro a segno e per la manutenzione delle pistole. Non si intravedono, obiettivamente, quali potrebbe essere le relazioni dirette fra il miglioramento della circolazione stradale e le spese relative all'armamento in dotazione alla polizia municipale.

Le circostanze elencate paiono già sufficienti ad evidenziare una realtà caratterizzata da un utilizzo dei proventi in parola non conforme alle disposizioni che ne disciplinano la destinazione.

Pertanto, ferme restando le criticità sin qui individuate, si invita, per il futuro, ad una gestione dei proventi in esame rispettosa del dettato normativo, sia per quanto attiene alle modalità di accertamento (per cassa), sia con riferimento alle forme di utilizzo.

I fitti attivi di fabbricati

Assai meno significativi in termini di importo, rispetto ai residui connessi alle sanzioni per violazioni al codice della strada, sono i residui relativi a fitti attivi di fabbricati.

Tuttavia, la situazione degli stessi, riepilogata nella tabella che segue, fa sorgere qualche elemento di preoccupazione in ordine alle possibilità di una successiva riscossione degli stessi.

Alla data del 1° gennaio 2011, i debiti di finanziamento del Comune di Salerno ammontavano complessivamente ad € 200.742.996,18 (quota capitale integralmente a carico del Comune), così suddivisi per ente creditore:

• Cassa Depositi e Prestiti S.p.A.	€	167.434.816,00
• Banca Intesa S.p.A. (mutui)	€	4.439.756,12
• Unicredit Banca Mobiliare S.p.A. (prestito obbl. - TV)	€	25.241.300,00
• Istituto per il Credito Sportivo	€	2.361.589,16
• Montepaschi S.p.A.	€	1.265.534,90

Come risulta dai prospetti esaminati insieme al Dirigente del Settore finanziario - dott. Giuseppe Carbone - di 202.085.234,03 euro di debito residuo complessivo al 1° gennaio 2011, € 173.974.486,74 (pari all'86,09%) sono riferibili a mutui contratti a tasso fisso ed € 28.110.747,29 (pari al 13,91%) sono riferibili ad indebitamento (mutui ed emissioni obbligazionarie) assunto a tasso variabile. Il raffronto con le annualità precedenti evidenzia un trend crescente dell'indebitamento complessivo dal 1° gennaio 2006 al 1° gennaio 2011, conseguentemente alla significativa accensione di nuovi mutui effettuata nel corso del biennio 2009-2010. Nel grafico riportato di seguito, viene indicato l'indebitamento complessivo esistente al 1° gennaio di ciascun anno del periodo 2006-2011:



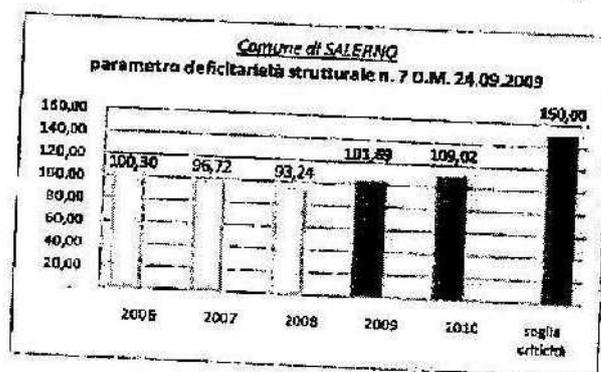
Fonte: Conto del Patrimonio - vari anni (preconsuntivo 2010 per il dato al 1.01.2011)

Nel corso del quinquennio 2006-2010, il volume dell'indebitamento residuo complessivo è passato da 151.500.855,81 euro in essere al 1° gennaio 2006 a 200.742.996,18 euro al 1° gennaio 2011, facendo registrare un incremento del 32,5%.

Va ancora osservato che il D.M. 24 settembre 2009, concernente l'aggiornamento dei parametri di deficitarietà strutturale per il triennio 2010-2012 ⁽⁷⁴⁾, ha previsto una soglia di criticità per i Comuni

⁽⁷⁴⁾ Gli stessi trovano applicazione a partire dagli adempimenti relativi al rendiconto della gestione 2009.

quando il debito superi il 150 per cento delle entrate correnti (120 qualora il risultato contabile di gestione sia negativo). Come risulta dai dati riportati nel grafico che segue, nell'ultimo quinquennio l'andamento del rapporto in parola ha evidenziato valori inferiori alle soglie:



Nel corso del periodo esaminato, la spesa relativa all'ammortamento del debito (interessi + quota capitale) con oneri a carico del Comune di Salerno evidenzia un *trend* crescente, passando da 14.581.807,49 euro nel 2006 a 16.797.033,73 euro nel bilancio di previsione per il 2011, con un incremento del 15,2%. La spesa connessa all'ammortamento del debito nel periodo 2006-2011 viene riportata in dettaglio nella tabella che segue, distinta fra oneri destinati al pagamento degli interessi (intervento G della spesa corrente - Titolo I) ed oneri connessi alla restituzione del capitale (Titolo III della spesa):

SPESA PER L'AMMORTAMENTO DEL DEBITO - periodo 2006-2011

	interessi (Tit. I - int. 06)	quota capitale (Tit. III)	totale spesa ammortamento
2006	6.510.636,55	8.071.170,94	14.581.807,49
2007	6.701.778,42	7.082.240,20	13.784.018,62
2008	7.266.758,65	7.360.039,16	14.626.797,81
2009	6.958.055,91	7.925.660,83	14.883.716,74
2010	6.830.608,14	8.501.064,29	15.331.672,43
2011	8.641.283,71	8.155.750,02	16.797.033,73

Fonte: Rendiconto della gestione - vari anni (per il 2011 i dati sono stati tratti dal bilancio di previsione)

Deve essere osservato, per completezza di informazione, che:

- una parte degli oneri connessi all'ammortamento del debito residuo viene rimborsato da altri enti, e, quindi, lo stesso risulta essere non integralmente a carico del bilancio del Comune;
- una parte della spesa per interessi (in misura peraltro piuttosto marginale) è da ricondursi all'utilizzazione delle anticipazioni di tesoreria e non all'ammortamento del debito pregresso.

4. il livello degli investimenti finanziati complessivamente nel quinquennio 2006-2010 risulta essere considerevole, sia in termini assoluti che relativi;
5. si sono mostrate buone capacità nell'attività di *fund raising*, almeno in considerazione del fatto che solamente il 20% circa degli stessi investimenti è stata finanziata ricorrendo all'accensione di nuovo indebitamento;
6. la spesa connessa all'ammortamento dell'indebitamento residuo risulta essere sostanzialmente in linea con la media regionale e più contenuta rispetto alla media nazionale.

A fronte delle circostanze positive sopra brevemente richiamate, tuttavia, vanno evidenziate numerose criticità – alcune delle quali obiettivamente gravi – che delineano i profili di una gestione finanziaria che si è fatta col passare del tempo sempre più difficoltosa:

1. le gestioni di cassa fanno registrare una situazione obiettivamente allarmante, caratterizzata dal ricorso non episodico alle anticipazioni di tesoreria. Al 18.07.2011, anticipazioni utilizzate, somme vincolate destinate a finanziare esigenze di cassa e liquidazioni non evase ammontavano ad oltre 78 milioni di euro, una misura solo indicativa (ma già piuttosto eloquente) del grave squilibrio di cassa attuale;
2. alla stessa data, il margine disponibile per anticipazioni di tesoreria risultava essere di poco superiore a 4 milioni di euro, nemmeno il necessario per pagare una mensilità di stipendi;
3. sempre alla stessa data, non risultava implementata una contabilità aggiornata delle somme vincolate riscosse. Tale circostanza, anche considerato che si registrano stabilmente anomale differenze negative fra residui attivi dei titoli IV e V e residui passivi del titolo II, fa presumere che sia stato superato il limite alle anticipazioni di tesoreria di cui al combinato disposto degli art. 195, comma 1, e 222, comma 1, del TUEL;
4. talvolta risultano elusi i limiti agli impegni di spesa di cui all'art. 164, comma 2, del TUEL, facendo transitare per i c.d. servizi conto terzi partite contabili improprie (es. per anticipazioni di tesoreria);
5. i pagamenti vengono effettuati con gravi ritardi;
6. la gestione di parte corrente (competenza pura) evidenzia un significativo squilibrio strutturale, non episodico (è stato verificato per l'intero triennio 2008-2010), sia nelle versioni originaria e definitiva del bilancio di previsione che nel conto consuntivo. L'equilibrio di cui all'art. 162, comma 6, del TUEL viene raggiunto solo destinando al finanziamento della parte corrente una quota significativa dei proventi da permessi di costruire;

7. i risultati di amministrazione registrati nel quinquennio 2006-2010, ancorché positivi, sono stati ottenuti solo conseguentemente alla mancata applicazione degli stessi avanzi agli esercizi di competenza. Al netto dell'avanzo dell'anno precedente non applicato, il risultato di amministrazione degli esercizi 2009 e 2010 avrebbe fatto registrare significativi disavanzi di amministrazione;
8. la distinzione dell'avanzo di amministrazione di cui all'art. 187, comma 1, del TUEL, non risulta effettuata in coerenza con la generazione dell'avanzo di amministrazione e secondo le indicazioni di cui al punto 65 del Principio contabile n. 3;
9. i proventi relativi ai permessi di costruire (c.d. oneri di urbanizzazione) sono stati accertati per competenza anziché per cassa, come esplicitamente richiesto dal punto 20 del Principio contabile n. 2 oltre che dai consolidati orientamenti della Corte dei conti. Tale prassi ha determinato specifici residui attivi per oltre 25 milioni di euro al 31.12.2010, circostanza che contribuisce significativamente allo squilibrio di cassa sopra richiamato. Inoltre, considerato che una quota molto significativa dei suddetti proventi viene destinata al finanziamento della parte corrente del bilancio, l'accertamento in termini di competenza ha alimentato artificialmente lo squilibrio di parte corrente (in termini di competenza pura), considerato che in presenza di un accertamento per cassa lo stesso squilibrio avrebbe dovuto essere significativamente più contenuto;
10. le sanzioni per violazioni al Codice della strada sono state accertate, diversamente dai consolidati orientamenti della Corte dei conti e da una ragionevole applicazione del principio della prudenza, con una scarsa attenzione agli importi effettivamente riscossi. Tale circostanza ha determinato la formazione di un'ingente massa di residui di dubbia esigibilità. L'integrale destinazione al finanziamento della parte corrente (peraltro non conforme al dettato dell'art. 208 dello stesso Codice), ha determinato conseguentemente un artificioso incremento della stessa spesa corrente;
11. anche altri residui attivi di parte corrente (ICI, TARSU, fitti attivi, proventi dell'acquedotto comunale, rivalse su privati per interventi indifferibili, ...) evidenziano significative criticità, in particolare perché si riferiscono ad annualità ormai piuttosto remote, in relazione alle quali un'effettiva riscossione appare quanto mai improbabile. Tali circostanze alterano significativamente i risultati di amministrazione computati, atteso che le criticità richiamate riguardano importi molto significativi (alcune decine di milioni di euro);
12. i risparmi di spesa connessi alle rinegoziazioni dei mutui in essere con la Cassa Depositi e Prestiti S.p.A. non appaiono destinati al finanziamento degli investimenti;

13. i parametri di individuazione degli enti in condizioni strutturalmente deficitarie, di cui al D.M. 24.09.2009 (10 in tutto), evidenziano una situazione piuttosto problematica: risultano essere positivi in quattro casi (3, 4, 6 e 9) con riferimento all'esercizio 2009 ed in tre casi (2, 3 e 4) con riferimento all'esercizio 2010;
14. la politica fiscale ha quasi esaurito, anche a prescindere dai "blocchi" imposti dalla legislazione nazionale, i margini per poter incrementare eventualmente le entrate di parte corrente. I margini di operatività fiscale andrebbero, comunque, ormai inquadrati nella prospettiva del D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, che presumibilmente ridurranno, nel caso specifico, i margini di manovra;
15. sono emerse numerose discordanze, per importi significativi (quasi 20 milioni di euro), fra i crediti nei confronti del Comune di Salerno indicati da alcune società partecipate (o da consorzi) nei loro bilanci ed i corrispondenti residui passivi del Comune. In qualche caso, le segnalate criticità sarebbero da ricondurre ad un'ulteriore anomalia: l'omessa indicazione del creditore sull'impegno di spesa, in violazione dell'art. 183, comma 1, del TUEL;
16. alcune società partecipate dal Comune di Salerno hanno fatto registrare perdite significative nell'ultimo biennio (2009-2010), circostanza che sembra evidenziare un rapido deterioramento dei risultati di bilancio delle partecipate nel loro complesso;
17. la gestione del personale, come illustrato piuttosto diffusamente nel capitolo I di questa relazione, appare caratterizzata da criticità rilevanti e diffuse, che hanno determinato oneri per il personale in misura eccedente rispetto ad una ragionevole e conforme applicazione dei CCNL;
18. la dinamica della spesa corrente evidenzia uno spiccato *trend* di crescita, indotto particolarmente da un forte incremento delle prestazioni di servizi.

La situazione descritta si va ad inquadrare nella prospettiva, peraltro piuttosto prossima, di una significativa contrazione dei trasferimenti erariali, che già di per sé costringerà l'ente ad un arretramento rispetto a tutte le attività c.d. *non core*.

Gran parte delle circostanze sopra richiamate sono rintracciabili anche nella recentissima pronuncia della Corte dei conti – Sezione Regionale di Controllo per la Campania – n. 381/2011 del 26 luglio 2011 (AII. 29), che si conclude affermando che le criticità illustrate costituiscono "... *indici sintomatici di grave irregolarità contabile e finanziaria e, comunque, di instabile equilibrio di bilancio. ...*".