



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

Fulvio Longavita	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere
Francesco Sucameli	Primo Referendario (relatore)
Carla Serbassi	Primo Referendario

nella camera di consiglio del 15 giugno 2018

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

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

VISTI il decreto-legge 23 ottobre 1996, n. 543, convertito dalla legge 20 dicembre 1996, n. 639 e l'art. 27 della legge 24 novembre 2000, n. 340;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Regolamento (14/2000) per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO l'art. 243-bis del TUEL, "Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale", introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO l'art. 243-quater del TUEL, "Esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e controllo sulla relativa attuazione", introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. r), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la sentenza n. 34/2014/EL delle Sezioni Riunite, depositata in data 22 ottobre 2014, che in riforma della decisione di questa Sezione di diniego del piano n. 12/2014 del 19 febbraio 2014, accoglieva il ricorso presentato dal Comune, determinando, nel merito, l'accoglimento del Piano di riequilibrio adottato dall'ente municipale;

CONSIDERATI gli accertamenti effettuati con la pronuncia specifica di questa Sezione n. 240/2017/PRSP, che hanno evidenziato uno squilibrio latente non palesato dalle scritture di bilancio, con la fissazione dell'obbligo di adozione di misure correttive entro 60 giorni;

CONSIDERATO che il Comune di Napoli, con note prot. C.d.c. nn. 60 e 61 del 10 gennaio 2018, comunicava la "dichiarazione di volontà" di: a) avvalersi della facoltà di riformulazione/rimodulazione del PRFP ai sensi dell'art. 1 commi 888 e 889 della L. n. 205/2017; b) di avvalersi della facoltà di riedizione del riaccertamento straordinario al 31 dicembre 2017, ai sensi dell'art. 1 comma 848 della L. n. 205/2017.

CONSIDERATO che, con successiva nota prot. C.d.c. n. 1730 del 21 febbraio 2018, il Comune trasmetteva la deliberazione del Consiglio comunale n. 3 del 19 febbraio 2018, recante la "riformulazione del Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale ai sensi dell'art. 1 comma 888 e 889 della Legge n. 205/2017", piano attualmente in corso di istruttoria presso le competenti strutture del Ministero dell'interno, e delle cui conclusioni la Sezione è in attesa ai fini dell'approvazione o diniego della suddetta rimodulazione/riformulazione;

VISTA la documentazione inviata dal Comune di Napoli, concernente le misure correttive provvisorie adottate, pervenute, a valle della proroga concessa della Sezione, in data 16 febbraio con nota prot. C.d.c. n. 1593 in pari data;

VISTA la sentenza n. 11/2018/EL, depositata il 29 marzo 2018, con la quale le Sezioni Riunite in speciale composizione hanno parzialmente riformato la predetta pronuncia specifica, annullando l'accertamento della violazione del Patto di stabilità 2014 e riducendo la misura dello sfioramento del Saldo di finanza pubblica 2016;

VISTO il bilancio di previsione 2018-2010, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 30 del 23 aprile 2018, qui trasmessa, a titolo di misure correttive definitive, con nota prot. C.d.C. n. 2771 del 10 maggio 2018;

VISTA la relazione di deferimento del Magistrato istruttore, depositata in Segreteria il 28 maggio 2018,

VISTA l'ordinanza presidenziale di deferimento alla trattazione collegiale dell'affare (n. 24/2018), notificata al Comune di Napoli, in uno con la relazione di deferimento, il 30 maggio 2018. Con la richiamata ordinanza è stata fissata l'adunanza pubblica per il successivo 15 giugno 2018 ed il termine del 12 giugno per il deposito di memorie, documenti e scritti difensivi;

AUDITI, su loro richiesta, in pari data, il Sindaco ed il capo di Gabinetto del comune di Napoli (verbale n. 26 del 2018);

VISTE le memorie del Comune, qui trasmesse con nota prot. C.d.C. n. 3390 del 12 giugno e in via integrativa completate con gli scritti depositati in udienza il 15 giugno c.a. (prot. n. 3517 del 18 giugno 2018);

UDITI in adunanza pubblica e in pubblico contraddittorio il Ragionerie generale e l'Assessore al Bilancio;

UDITO in camera di consiglio il relatore primo referendario dott. Francesco Sucameli;

Premesso che

1. Con la pronuncia n. 240/2017/PRS del 16 ottobre 2017, questa Sezione ha accertato:
 - a. l'inammissibilità della rimodulazione e riformulazione del Piano ai sensi e per gli effetti dell'art. 1 comma 714-bis della L. n. 208/2015, effettuata con la deliberazione di C.C. n. 28 del 22 maggio 2017;
 - b. l'incongruità della rimodulazione/riformulazione effettuata sul piano originario, effettuata con la deliberazione di C.C. n. 15 del 30 settembre 2016, a causa della erroneità del riaccertamento straordinario;
 - c. il grave inadempimento degli obiettivi intermedi fissati nel PRFP originario, per le annualità 2015 e 2016;
 - d. l'elusione del Patto di Stabilità (PSI) 2014, con uno sfioramento rispetto al saldo obiettivo di € 9,992 mln.;
 - e. l'elusione del Saldo di finanzia pubblica (SFP) 2016, con uno sfioramento, rispetto al pareggio, di € 114,076 mln.;

In sintesi, gli accertamenti contabili vengono riportati nella sottostante tabella.

Tabella 1. Verifica degli obiettivi intermedi nelle annualità 2015 e 2016. Elaborazione: Corte dei conti

	01/01/15	31/12/15	31/12/16
Cassa 31.12.	473.700.930,61	223.916.686,02	174.600.577,28
Residui attivi	3.214.863.117,93	2.657.267.328,70	3.290.420.203,05
Residui passivi	3.894.010.152,03	1.322.558.103,65	1.922.891.827,29
Risultato di amministrazione "formale"	-205.446.103,49	1.558.625.911,07	1.542.128.953,04
Risultato amministrazione post riaccertamento (al lordo FPV)	1.535.961.570,32	1.372.096.324,28	1.304.237.561,01
Vincoli:			
<i>Fondi vincolati</i>	-1.237.814.667,37	-1.571.800.066,00	-1.554.553.145,29
<i>Fondi per finanziamento spese in conto capitale</i>	-584.370.788,9		
<i>Fondi di ammortamento</i>			
<i>Fondo svalutazione crediti (FCDE)</i>	-1.352.788.825,44	-1.210.176.174,81	-1.639.777.459,70
Fondi non vincolati	0,00	0,00	
Avanzo/Disavanzo sostanziale (obiettivo conseguito) (A)	-1.639.012.711,35	-1.409.879.916,53	-1.890.093.043,98
obiettivo di riduzione PRFP da Tabella A (B)	47.785.553,60	47.785.553,60	47.785.553,60
Obiettivo di riduzione extradeficit da Tabella 3 (C)		80.000.000,00	80.000.000,00
Obiettivo Riduzione complessiva disavanzo (D=B+C)		127.785.553,60	127.785.553,60
Obiettivo statico di riequilibrio (risultato finale) (E=A-D)		-1.511.227.157,75	-1.282.094.362,93

Rettifiche in aumento del Risultato di amministrazione			
<i>Fondo di rotazione</i>	234.985.721,72	€ 211.487.149,54	187.988.577,36
<i>Fondo rischi</i>	172.396.732,12	172.396.732,12	172.396.732,12
<i>FCDE</i>		209.605.912,79	
<i>Residui attivi inesigibili</i>			35.033.911,67
<i>Accertamenti nulli dividendi ABC</i>	15.990.689,00		
<i>Maggiori passività non contabilizzate</i>		390.516,48	244.092.393,04
F) Risultato di amministrazione rettificato	-2.062.385.854,19	-2.003.760.227,46	-2.529.604.658,17
G) Variazione effettiva del Risultato di amministrazione		+364.747.516,11	+525.844.430,71
<i>Inadempimento dinamico (G+ D))</i>		433.907.442,98	653.629.984,31
<i>Inadempimento statico (E -F)</i>		492.533.069,71	1.247.510.295,24

Per quanto riguarda l'elusione del Patto di stabilità 2014, la Sezione dichiarava irregolare l'accertamento di € 15.990.689,00 dell'esercizio 2014 (in quanto utili dell'azienda speciale ABC accertati nel bilancio dell'Ente, ma non riscossi); accertava per l'effetto l'elusione del PSI 2014, rispettato nell'anno con un margine di € 5.999.000,00 e la nullità dell'accertamento correlato, ai sensi di legge.

I dati analizzati dalla Sezione di controllo ai fini del rispetto del patto hanno fatto riferimento alla certificazione trasmessa dal Comune al Ministero dell'interno in data 30 marzo 2015, risultante dal rendiconto 2014 pubblicato sul sito dell'ente, dal questionario SIQUEL reso dall'organo di revisione per lo stesso rendiconto 2014.

Nessuna certificazione in rettifica è stata prodotta nel corso del procedimento di controllo, né, tantomeno, in fase di contraddittorio pubblico finale sulle conclusioni istruttorie.

Con la medesima delibera, la Sezione ha altresì ravvisato a titolo di misure correttive ed entro 60 giorni:

- i.* la necessità di procedere alla riedizione del riaccertamento straordinario ai sensi e nei limiti delineati nella motivazione (in particolare, con riferimento alla costituzione e corretta quantificazione del Fondo oneri e passività potenziali, nonché del Fondo destinato alla neutralizzazione finanziaria dell'anticipazione ottenuta dal fondo di rotazione ai sensi dell'art. 243-ter TUEL);
- ii.* di porre in essere tutte le altre misure correttive necessarie a rimediare allo squilibrio aggiuntivo evidenziato, anche in connessione agli effetti di legge per l'elusione del Patto di stabilità e del Saldo di finanza pubblica.

2. Avverso tale deliberazione ha proposto ricorso il Comune di Napoli, chiedendo:

a) l'annullamento e/o riforma della decisione nella parte in cui accerta l'elusione del patto di stabilità interno del 2014, la nullità e/o l'irregolarità dell'accertamento sul rendiconto 2014 degli utili dell'azienda speciale ABC. In particolare, con riguardo a tale capo di decisione, in sede di ricorso, l'Ente ha eccepito che la certificazione sulla base della quale la Sezione aveva fondato il suo giudizio ed il contraddittorio risultava essere stata annullata e sostituita da una nuova, trasmessa in data 11 giugno 2015 al Ministero dell'interno. Tale più recente certificazione

attestava un saldo finanziario di euro 98.080.000, maggiore del saldo obiettivo di euro 17.031.000;

b) l'annullamento e/o riforma nella parte della decisione relativamente all'elusione del saldo della finanza pubblica 2016 e, in via meramente subordinata, con riferimento alla dichiarata elusione del saldo di finanza pubblica 2016, la rideterminazione del presunto scostamento rispetto all'obiettivo fissato;

c) la sospensione cautelare degli effetti di legge connessi ai su richiamati accertamenti oggetto di impugnazione.

Per contro, l'accertamento dello squilibrio quantificato con la riclassificazione di cui alla Tabella 1 non è stato impugnato e costituisce, allo stato degli atti, *decisum* contabile stabile e definitivo.

L'udienza di discussione del ricorso è stata originariamente fissata per il 10 gennaio 2018.

Nelle more del giudizio, l'Ente ha chiesto a questa Sezione una proroga del termine di 60 giorni per l'attuazione delle misure correttive (nota prot. 984890 del 15/12/2017; prot. C.d.c. n. 6309 del 18/12/2017).

Considerato che l'esito del ricorso avrebbe potuto influire sul *quantum* delle misure correttive necessarie, la Sezione ha accolto la richiesta, concedendo una proroga di ulteriori 60 giorni per l'attuazione delle misure correttive (nota prot. 984890 del 15/12/2017; prot. C.d.c. n. 6309 del 18/12/2017).

Le Sezioni riunite, nell'udienza fissata, hanno emesso la sentenza-ordinanza n. 3/2018/EL, depositata il 5 febbraio 2018. Con tale sentenza, il Supremo collegio contabile, da un lato, sospendeva gli effetti di legge connessi all'accertamento in accoglimento della domanda cautelare avanzata dal Comune di Napoli, per altro verso, le Sezioni riunite richiedevano:

- i.* in merito all'accertamento di crediti per dividendi ABC, la constatazione, da parte del Collegio dei revisori dell'Ente locale, del rispetto del disposto dell'articolo 35 dello Statuto della ridetta azienda speciale (nella formulazione vigente alla data dell'adozione dell'accertamento di crediti per dividendi), con particolare riferimento al parere rilasciato in data 15 dicembre 2014 sulle delibere della G.C. n. 850/2014 e del C.C. n. 80/2014;
- ii.* il regolamento di contabilità del comune di Napoli, completo delle circolari esplicative e degli eventuali atti di indirizzo in materia di ricognizione dei debiti fuori bilancio;
- iii.* l'attestazione del Collegio dei revisori dell'Ente concernente l'ammontare dei debiti fuori bilancio che, in base alle scadenze fissate dal regolamento di contabilità dell'Ente, dalle circolari e dagli eventuali atti di indirizzo in materia e compatibilmente con i tempi necessari all'espletamento del prodromico iter amministrativo, andavano riconosciuti entro il 31 dicembre 2016, con indicazione dell'ammontare di quelli per i quali è intervenuto l'accordo con i creditori.

3. Nelle more dell'udienza finale, il Comune:

- i.* con nota prot. C.d.c. n. 60 del 10 gennaio 2018, comunicava la deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 9 gennaio 2018 (su proposta con delibera di Giunta n. 2 del 4 gennaio 2018), contenente la "dichiarazione di volontà" di avvalersi della facoltà di

riformulazione/rimodulazione del PRFP ai sensi dell'art. 1 commi 888 e 889 della L. n. 205/2017;

- ii. con nota prot. C.d.c. n. 61 del 10 gennaio 2018, comunicava la deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 9 gennaio 2018 (su proposta con delibera di Giunta n. 3 del 4 gennaio 2018), contenete la "dichiarazione di volontà" di avvalersi della facoltà di riedizione del riaccertamento straordinario al 31 dicembre 2017, ai sensi dell'art. 1 comma 848 della L. n. 205/2017;
- iii. con nota prot. C.d.c. n. 1593 del 16 febbraio 2018, trasmetteva una relazione sulle misure correttive adottate, in pendenza di giudizio, la quale informava la Sezione di un'auto-esecuzione del blocco della spesa discrezionale, in attesa della decisione finale delle Sezioni riunite e dell'approvazione, conseguente, del bilancio di previsione 2018-2020;
- iv. con successiva nota prot. C.d.c. n. 1730 del 21 febbraio 2018 trasmetteva la deliberazione del Consiglio comunale n. 3 del 19 febbraio 2018, recante l'approvazione della delibera di Giunta comunale n. 57 del 15 febbraio 2018, relativa alla "riformulazione del Piano di Riequilibrio Finanziario Pluriennale ai sensi dell'art. 1 comma 888 e 889 della Legge n. 205/2017".

3.1. La sentenza n. 11/2018/EL delle Sezioni riunite, depositata il 29 marzo 2018 e comunicata alla Sezione in data 30 marzo 2018, ha accolto il ricorso per quanto concerne l'accertamento della elusione del Patto di stabilità 2014, ed ha ridotto il margine dello sforamento elusivo sul saldo di finanza pubblica 2016 ad un importo di circa € 85,5 milioni.

Per quanto riguarda l'annullamento del capo della decisione concernete l'elusione del PSI 2014, peraltro, le SS.RR. in speciale composizione:

- a) da un lato, hanno osservato che *«dalla documentazione in atti non risulta che il Comune abbia mai esplicitato, durante la complessa attività istruttoria che ha caratterizzato la delibera impugnata, di aver trasmesso una seconda certificazione sul PSI 2014. Trattandosi di una circostanza di estrema rilevanza, che avrebbe determinato l'adozione di una diversa delibera, il comportamento del comune appare non solo inspiegabile, ma in violazione dei principi di lealtà, correttezza e buona fede, che trovano applicazione pure nel procedimento di controllo»*;
- b) per altro verso, hanno confermato l'irregolarità dell'accertamento degli utili verso ABC.

Per quanto concerne l'elusione del SFP 2016, nel confermare la fattispecie accertata dalla Sezione, le Sezioni riunite procedevano peraltro alla riduzione della forbice di sforamento accertata in precedenza dalla Sezione (per circa 114 milioni di euro). Tale riduzione, di circa € 29 milioni, è stata determinata e motivata dal combinato operare di due considerazioni:

- la non computabilità, in termini di elusione del saldo di "pareggio", di una somma per debiti pregressi erroneamente riconosciuti in conto residui, in quanto sebbene illegittimamente inseriti in bilancio, essi erano già presenti ed imputati ad altra competenza finanziaria (diversa dal 2016);

- la delimitazione della finestra temporale per cui sussiste l'obbligo di riconoscimento degli emersi debiti fuori bilancio all'intervallo di date 1°gennaio-30 novembre. Infatti, ai sensi del combinato disposto degli artt. 193 comma 2 e 194 TUEL, nonché del regolamento di contabilità

del comune di Napoli, il termine ultimo per la verifica in corso degli equilibri (e quindi per il riconoscimento di eventuali debiti non registrati in contabilità) era il 30 novembre 2016. Sono stati esclusi, quindi, i debiti fuori bilancio che secondo il regolamento di contabilità dovevano essere comunicati, per la verifica degli equilibri del 30 novembre, entro il 31 ottobre.

4. Stabilizzatosi – nei termini precisati – l'accertamento effettuato con la deliberazione di controllo n. 240/2017/PRSP e i correlati effetti di legge, la Sezione si è attivata per verificare la congruità e l'adeguatezza delle misure correttive *medio tempore* e successivamente comunicate, in particolare, dopo la definizione e quantificazione degli ulteriori squilibri futuri legati alla diminuzione dei prossimi trasferimenti erariali per effetto della violazione del saldo di finanza pubblica (art.1, comma 723 lett. a), L. n. 208/2015: riduzione in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento accertato dalla Corte dei conti, ai sensi dell'art. 1, comma 724 della medesima legge).

Infatti, in data 9 maggio è pervenuta una nota (prot. C.d.c. n. 2750 del 9 maggio 2018) con la quale il Ragioniere generale dello Stato ha comunicato che il Comune di Napoli ha certificato lo sforamento del SFP 2016 nella misura di € 85,498 mln, in attuazione della deliberazione SRC Campania n. 240/2017/PRSP del 16 ottobre 2017 e della sentenza SS.RR. n. 11/2018/EL della Corte dei conti, depositata il 29 marzo 2018. Il Ragioniere generale dello Stato ha specificato altresì che, ai sensi dell'articolo 1, commi 723 e 724, della legge n. 208/2015, il Comune di Napoli sarà assoggettato nell'anno 2019 alla limitazione amministrativa di cui al comma 723, lettera a), del citato articolo 1, che prevede la riduzione del fondo di solidarietà comunale in misura pari all'importo corrispondente allo scostamento registrato.

La Sezione ha pertanto dato avvio alla disamina delle misure correttive comunicata alla luce di tali fatti sopravvenuti, chiedendo all'uopo di comunicare:

- a) il bilancio di previsione approvato per il triennio 2018-2020, corredato dal parere del collegio dei revisori e di tutti gli allegati di legge;
- b) copia degli atti prodotti dal Comune di Napoli alle Sezioni Riunite a seguito della sentenza-ordinanza n. 3/2018/EL depositata il 5 febbraio 2018;
- c) produrre una relazione esplicativa delle motivazioni contabili sottostanti la rettifica apportata alla prima certificazione del PSI 2014 trasmessa al Ministero dell'interno in data 30 marzo 2015 che ha determinato una successiva certificazione in data 11 giugno 2015 sostitutiva della precedente.

La documentazione istruttoria è pervenuta con ritardo, a causa della necessità di concludere il procedimento di approvazione del bilancio di previsione 2018/2020. Della circostanza la Sezione è stata avvertita nell'apposita audizione tenuta il giorno 11 aprile 2018 (verbale n. 72301315 del 18 aprile 2018). Si comunicava, in proposito, che la seduta di Consiglio era stata fissata per i successivi giorni 23 e 24 aprile, conclusa la quale si sarebbe potuto quindi procedere all'invio del documento in questione, assicurando la massima celerità di trasmissione.

Il Comune ha infatti fornito la documentazione sub b) e c) con la nota prot. C.d.c. n. 2545 del 17 aprile 2018, mentre la documentazione sub a) è pervenuta solo in data 10 maggio 2018, con nota prot. C.d.c. n. 2771 in pari data.

Il bilancio di previsione è stato approvato con delibera di Giunta n. 142 del 31 marzo 2018 e, successivamente, con delibera n. 30 del Consiglio comunale del 23 aprile 2018.

In data 7 maggio 2018, con nota prot. 2702 in pari data, è pervenuto un esposto di un consigliere comunale che esprimeva forti dubbi sulla reale capacità della manovra di recupero degli equilibri, in relazione alla riduzione dei trasferimenti per violazione del saldo di finanza pubblica 2016, attraverso alienazioni immobiliari, sia sotto il profilo della congruità, sia sotto il profilo della legittimità per violazione dell'art. 58 del D.L. n. 112/2008, conv. L. n. 133/2008.

5. Dalla documentazione complessivamente pervenuta e sopra riportata, si evinceva dunque che:

- a) a seguito della sentenza n. 11/2018/EL delle Sezioni riunite, con deliberazione di Giunta n. 137 del 31 marzo 2018 si proponeva al Consiglio la "Integrazione del Piano delle valorizzazioni e delle alienazioni di immobili di proprietà comunale approvato con Delibera di G.C. n. 56 del 14 febbraio 2018";
- b) tale deliberazione costituiva parte integrante delle risorse di cui al bilancio di previsione approvato dalla Giunta comunale con delibera n. 142 in pari data (31 marzo 2018);
- c) per quanto riguarda **il Patto di Stabilità 2014**, nel 2015, sono state prodotte due certificazioni: una prima, trasmessa il 30 marzo 2015 (acquisita dal MEF con protocollo n. 26296 del 30 marzo 2015) dalla quale emergeva il rispetto del PSI 2014 per € 5.999 mln, e una seconda, (trasmessa il 11 giugno 2015) acquisita dal MEF con protocollo n. 48191 del 11 giugno 2015, dalla quale risultava il rispetto del PSI 2014 per € 17,031 mln. La seconda certificazione è stata prodotta in conformità alla circolare n. 6/2014 MEF, che prescriveva "*[...] qualora l'ente, approvando il rendiconto di gestione, modifichi i dati già trasmessi con la certificazione mediante il sistema web di questa Ragioneria generale dello Stato, [di] rettificare, entro sessanta giorni dal termine stabilito per l'approvazione del rendiconto di gestione, i dati del monitoraggio del secondo semestre presenti nel sistema web e ad inviare la nuova certificazione con le modalità sopra richiamate*". Con quest'ultima, è stata quindi annullata la prima comunicazione "provvisoria". Il miglioramento del saldo, nella seconda certificazione in rettifica, sarebbe dovuto al riaccertamento ordinario dei residui, i cui esiti sono stati formalizzati con l'approvazione di apposita disposizione dirigenziale in data 21 aprile 2015 e confluiti nel rendiconto 2014, poi definitivamente approvato dal Consiglio Comunale in data 21.05.2015. In buona sostanza, il riaccertamento ordinario dei residui avrebbe avuto come esito la riduzione delle passività tramite "minori residui passivi" e "maggiori residui attivi" che avrebbero inciso sui residui finali di competenza 2014, rilevanti per il patto di Stabilità 2014. Tali risultanze sarebbero confluite nella certificazione definitiva: *«Per ciò che attiene alla mancata consegna della seconda certificazione durante l'accesso agli atti effettuato da parte di codesta Sezione nel mese di giugno 2017, si è avuto modo di appurare che in data 20 giugno 2017 è stata effettuata la consegna delle certificazioni inerenti il rispetto del PSI/SFP per il periodo dal 2013 al 2016. In tale sede, per mero errore materiale è stata consegnata la certificazione provvisoria, in luogo di quella definitiva»*.

- d) per quel che attiene il **Saldo di finanza pubblica 2016**, la riduzione della forbice dello sfioramento determinatasi con la sentenza SS.RR. n. 11/2018/EL, da € 114,076 mln (come accertato da SRC Campania n. 240/2017/PRSP) a € 85,498 mln è da imputarsi:
- i. alla esclusione, ai soli fini della valutazione "elusiva" del saldo di finanza pubblica 2016, della irregolare copertura effettuata nell'esercizio 2008 (quindi per competenza, allocabile ad una data diversa del 2016) di debiti verso l'UTA per € 21.216.262,21;
 - ii. alla esclusione dei debiti fuori bilancio maturati dopo il 1° novembre 2016, per € 7.361.752,50. Infatti, ai sensi dell'art. 39 del regolamento di contabilità e della deliberazione di G.C. n. 918 del 4 giugno 2009 recante la "*Approvazione nuovi indirizzi in tema di ricognizione e riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio*", i debiti fuori bilancio devono essere riconosciuti entro il 30 novembre di ogni anno, in occasione della manovra di assestamento generale di bilancio (prevista appunto entro il 30 novembre di ogni anno). Tale riconoscimento deve basarsi sulle ricognizioni amministrative ed interne dei dirigenti responsabili effettuate entro il 31 ottobre.
- 5.** Così ricostruiti i fatti gestionali che hanno determinato, in fase processuale, un esito rettificativo rispetto all'accertamento contenuto nella deliberazione n. 240/2017/PRSP, la Sezione ha acquisito gli atti correlati, attraverso cui, lo scorso 23 aprile 2018, il Comune di Napoli ha dato corso – in via definitiva – alle misure correttive, a garanzia dell'equilibrio dinamico della propria gestione.
- Le misure correttive adottate dal Comune, infatti, si sono articolate, visto la pendente impugnazione della pronuncia di controllo, in una serie di provvedimenti provvisori e poi nell'adozione di provvedimenti definitivi con la manovra di bilancio all'indomani del deposito delle motivazioni della sentenza SS.RR. n. 11/2018/EL (29 marzo 2018). Riassumendo, tali provvedimenti e atti consistono:
- a) nelle more della adozione del bilancio preventivo e della decisione finale sulle irregolarità accertate con la deliberazione SRC Campania n. 240/2017/PRP (sentenza n. 11/2018/EL), nell'auto-imposizione del blocco della spesa discrezionale (nota protocollo generale comune n. 807267 del 20 ottobre 2017a firma del Direttore Generale, del Ragioniere Generale, e del Dirigente della U.O.A. Monitoraggio Piano Finanziario di Riequilibrio Pluriennale, cfr. nota prot. C.d.c. n. 1593 del 16 febbraio 2018);
 - b) a valle della decisione delle Sezioni riunite, nell'approvazione di una manovra di bilancio consistente:
 - i. nella deliberazione di Giunta comunale n. 56 del 14 febbraio 2018 recante "Approvazione piano delle valorizzazioni e delle alienazioni di immobili di proprietà comunale", esitata, con emendamenti, nella deliberazione del Consiglio comunale n. 27 del 23 aprile 2018;
 - ii. nella deliberazione di Giunta comunale n. 137 del 31 marzo 2018 recante "Integrazione del Piano delle valorizzazioni e delle alienazioni di immobili di proprietà comunale approvato con delibera di G.C. n.56 del 14 febbraio 2018", esitata nella deliberazione del Consiglio comunale n. 28 del 23 aprile 2018;
 - iii. nella deliberazione di Giunta comunale n. 170 del 20 aprile 2018, avente ad oggetto la riedizione del riaccertamento straordinario al 1° gennaio 2018, secondo i *dicta* della

pronuncia SCR Campania n. 240/2017/PRSP, quale premessa per l'adozione del bilancio di previsione e ricalcolo dei disavanzi da applicare a ciascun esercizio;

- iv. nella certificazione del 28 aprile 2018 dello sfioramento del SFP 2016 per € 85,498 mln, come risultante dalla nota MEF - RGS - Prot. n. 86169 del 9 maggio 2018 (prot. C.d.C. n. 2750 del 9 maggio 2018);
- v. nella deliberazione di Giunta comunale n.141 del 31 marzo 2018 recante la proposta di "Documento Unico di Programmazione – D.U.P. 2018/2020", esitato nella deliberazione di Consiglio comunale n. 29 del 23 aprile 2018;
- vi. nella deliberazione di Giunta comunale n. 30 del 23 aprile 2017, di approvazione del bilancio di previsione 2018-2020, nel quale sono confluiti gli effetti sostanziali e contabili dei precedenti atti.

6. Il relatore ha presentato la propria relazione al Presidente della Sezione, il quale ha fissato l'Adunanza pubblica e la correlata Camera di consiglio per la discussione collegiale del procedimento cautelare di blocco della spesa in data 15 giugno 2018, con ordinanza n. 24 del 30 maggio 2018.

Il comune di Napoli in data 12 giugno 2018:

- è stato auditato dagli uffici della Sezione (verbale n.26 del 2018);
- ha presentato le proprie memorie e controdeduzioni rispetto alle surrichiamate conclusioni istruttorie (prot. C.d.C. n. 3390 del 12 giugno e prot. C.d.C. n. 3517 del 18 giugno 2018).

In data 15 giugno il comune di Napoli è intervenuto in adunanza pubblica. L'Amministrazione è intervenuta rappresentata:

- dall'Assessore al Bilancio omissis,
- dal Ragioniere Generale omissis,
- dal Direttore Generale e Capo di Gabinetto omissis,
- dal Responsabile Monitoraggio Piano di Riequilibrio omissis,
- dal Dirigente Servizio Bilancio omissis,
- dal Dirigente Servizio controllo spese e rendiconto omissis,
- dal Capo staff bilancio omissis.

Era altresì presente il Collegio dei revisori dei conti, con il Presidente omissis e un componente, omissis.

La discussione si è incentrata sulle criticità fatte oggetto della relazione istruttoria di deferimento e sulle correlate controdeduzioni del Comune.

In particolare, il *thema disputandi* dell'adunanza ha riguardato:

- i. la possibilità di retroapplicare l'art. 1, comma 814, L. n. 205/2017, in caso di riaccertamento straordinario già eseguito;
- ii. il significato dell'interpretazione autentica fornita con l'art. 1, comma 814, della L. n. 205/2017 sull'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 ed, in particolare, se la stessa abbia riguardato oltre che il termine di applicazione, anche le "modalità" di "utilizzo" del FAL ai fini della costituzione del FCDE,

- consentendo un notevole recupero di capacità finanziaria al Comune di Napoli (pari a circa 1,1 mld, in termini di minore extra-deficit);
- iii. le modalità di calcolo del FCDE a previsione secondo l'esempio n. 5 dell'All. 4/2 del D.lgs. n. 118/2011. In particolare la discussione ha riguardato lo spettro di rilevanza degli incassi in conto residui registrati nell'anno X+1 (se tra le riscossioni a numeratore della formula di calcolo vadano considerati tutte gli incassi in conto residui, indipendentemente dal titolo di provenienza oppure se l'esempio n. 5 consenta solo di calcolare le riscossioni correlate agli accertamenti dell'anno X);
 - iv. le modalità di calcolo del c.d. extradeficit al 1° gennaio 2015 e l'impatto quantitativo dello stesso sull'esercizio 2018, ai sensi del d.m. 2 aprile 2015, in particolare: a) se esso si ottenga mediante differenza tra risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015 (risultato di amministrazione post-riaccertamento straordinario, al loro dei fondi della nuova contabilità) e il risultato di amministrazione 31.12.2014 al netto o al lordo dei fondi e accantonamenti (secondo la vecchia contabilità); b) se in caso di mancato recupero di quote di extradeficit il Comune di Napoli abbia dato corso alle prescrizioni di recupero immediato di cui all'art. 4 del predetto d.m.;
 - v. il grado di attendibilità e di documentazione delle stime delle alienazioni immobiliari.

Al termine della discussione, il Collegio si è ritirato in camera di consiglio.

Considerato che

1. La Sezione, con la pronuncia n. 240/2017/PRSP adottata ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 TUEL, emessa in sede di controllo sull'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) in corso di esecuzione dal 2013, accertava un consistente squilibrio di bilancio, provocato dalla particolare gravità dell'inadempimento degli obiettivi intermedi del PRFP (per il 2015 e per il 2016) e dagli effetti di legge connessi alla elusione del Patto di stabilità 2014 e del Saldo di finanza pubblica 2016. Per tale ragione, contestualmente ai vari accertamenti rilevanti per la valutazione dell'adempimento del PRFP e della sua permanente sostenibilità, avviava la procedura di controllo cautelare per il c.d. blocco della spesa ai sensi dell'art. 148-bis TUEL.

La ridetta procedura, come è noto, si articola in due fasi: con un primo accertamento, la Sezione regionale di controllo territorialmente competente che accerta uno squilibrio di bilancio, fissa un termine (per legge, stabilito in 60 giorni) per l'adozione delle misure correttive necessarie. Infatti, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL «*l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno comporta per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla*

comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio».

Allo scadere dei 60 giorni, la Magistratura contabile deve accertare l'esistenza di misure correttive e se le stesse siano idonee ad assorbire lo squilibrio rilevato. L'effetto legale di tale accertamento può essere la "preclusione" dei programmi di spesa privi di copertura o di sostenibilità finanziaria.

Infatti, sempre l'art. 148-bis comma 3 TUEL, stabilisce che i provvedimenti adottati dall'ente locale interessato dalla prima pronuncia *«sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria».*

In buona sostanza, ove la Sezione regionale di controllo, con una seconda pronuncia conseguente alla prima, accertasse la mancata adozione delle misure correttive ovvero – delibato il merito delle stesse, tempestivamente adottate e trasmesse – rilevasse la permanenza della precarietà degli equilibri di bilancio, la legge dispone la preclusione dei programmi di spesa privi di copertura o sostenibilità finanziaria, ovvero il c.d. "blocco della spesa" diversa da quella obbligatoria.

2. Le due pronunce di controllo sono logicamente e giuridicamente strettamente collegate costituendo, la prima, parametro qualitativo e quantitativo delle misure correttive da adottare, sulla base di criteri strettamente normativi. Infatti, La Corte, già con la prima pronuncia:

- i. individua e quantifica in modo diretto la natura, la causa e la coesistenza dello squilibrio della gestione in corso, in violazione della clausola generale dell'equilibrio di bilancio (Corte costituzionale, sent n. 192/2012);
- ii. rileva la violazione di regole contabili e finanziarie a cui la legge riconduce limitazioni o sanzioni amministrative che possono avere riverbero sulla gestione futura dell'ente, come accade nel caso di accertamento di *"violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno"*, in relazione ai quali il Legislatore connette particolari effetti sul bilancio e sulla capacità giuridica degli enti.

Analogo rigore oggettivo ha il secondo giudizio di controllo previsto dalla procedura dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL.

Infatti, ai fini della verifica della sussistenza della fattispecie legale cui consegue l'effetto preclusivo dell'art. 148-bis, il Giudice del controllo deve accertare la sussistenza dei due seguenti presupposti normativi: i) da un lato, la mancanza o l'inidoneità delle misure correttive; ii) dall'altro, la mancanza di provvista per i programmi di spesa deliberati nel bilancio di previsione.

Gli effetti connessi all'accertamento dei presupposti della norma considerata (preclusione dei programmi di spesa) connotano la disposizione di cui si tratta alla stregua di una fattispecie "cautelare", nell'ottica della tutela dell'equilibrio dinamico di bilancio, in corso di gestione.

Si rammenta che tale precetto, clausola generale della contabilità degli enti pubblici (art. 81 e 97 Cost, cfr. C. cost. n. 192/2012) impone *«all'amministrazione un impegno non circoscritto al solo momento dell'approvazione del bilancio, ma esteso a tutte le situazioni in cui tale equilibrio venga a mancare per eventi sopravvenuti o per difetto genetico conseguente all'impostazione della stessa legge di bilancio»* (Corte cost. sentenza n. 250/2013). Una gestione dinamicamente non equilibrata, infatti, rischia di determinare un blocco di funzionamento per impossibilità oggettiva, prima ancora che legale, di spesa.

In tale ottica, lo strumento attraverso cui l'ente controllato deve operare in funzione di recupero degli equilibri e la Magistratura di controllo deve focalizzare la propria attività di verifica, quale oggetto dei propri accertamenti sulle "misure correttive", è il bilancio di previsione,

La Corte costituzionale infatti ha altresì ricordato che per porre rimedio a situazioni di conflitto tra gestione ed equilibrio di bilancio, lo strumento è quello «dell'adozione di appropriate variazioni del bilancio di previsione» (sentenza n. 250/2013) ovvero del recupero dello squilibrio (il quale deve essere certificato in sede consuntiva tramite il risultato di amministrazione) attraverso i bilanci di previsione immediatamente successivi; ciò in considerazione del principio della continuità di bilancio e degli esercizi finanziari (sentenza n. 274/2017). Il principio della continuità, infatti, è *«essenziale per garantire nel tempo l'equilibrio economico, finanziario e patrimoniale»* (cfr. sul punto Corte costituzionale sentenza n. 155/2015).

Tanto specificato sull'oggetto del controllo sulle misure correttive (conseguenti agli squilibri accertati con la prima pronuncia di controllo prevista dall'art. 148-bis TUEL), la circostanza che la seconda fase prevista dalla stessa norma integri una procedura cautelare a tutela degli equilibri dinamici di gestione viene confermata dal Giudice delle leggi (sent. n. 40/2014) quando osserva che tali controlli mirano *«a prevenire con efficacia diretta pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013) [...]»* e pertanto agiscono in modo "conformativo" (e non sanzionatorio), sì da garantire la continuità dell'amministrazione in modo compatibile con le risorse disponibili, evitando al tempo stesso l'aggravio di situazioni di disquilibrio che il dissesto, per altro verso, è chiamato ad eliminare, partendo dalle cause.

Ciò in ragione dell'importanza del bene della vita e degli interessi in gioco, tutelati attraverso l'attività di controllo.

Quanto agli interessi di diritto obiettivo sottostanti alla funzione svolta dalla Magistratura di controllo, la Corte costituzionale ha evidenziato che le disposizioni in questione *«sono strumentali al rispetto degli «obblighi che lo Stato ha assunto nei confronti dell'Unione [...] In questa prospettiva [...], [detti controlli] [...] possono essere accompagnati anche da misure atte a prevenire pratiche contrarie ai principi della previa copertura e dell'equilibrio di bilancio (sentenze n. 266 e n. 60 del 2013), che ben si giustificano in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza 226 del 1976)»* (sentenza n. 39 del 2014)"

2.1. Quanto al bene della vita oggetto della tutela attraverso la giurisdizione contabile, esercitata nella forma del controllo, occorre rammentare che ci si trova innanzi ad un bene di importanza suprema e collegato all'intima natura democratica dello Stato costituzionale.

Il bilancio, infatti, è lo strumento normativo e amministrativo attraverso cui viene definita la relazione tra "fini" e "mezzi" (finanziari) di cui un ente dispone, una decisione che deve quindi essere conforme ad un sistema complesso di prescrizioni normative, talvolta di rango costituzionale, altre volte legislativo, altre volte di tipo amministrativo. Il bilancio è quindi lo strumento normativo e amministrativo attraverso cui, in termini sostanziali, è assicurata l'effettività dei fini fissati a valle del processo democratico e che si traducono in utilità di rilevanza giuridica (funzioni e servizi pubblici e diritti) e che, a livello procedimentale, consente di verificare l'"accountability" (C. Cost. n. 49/2018) dei propri rappresentanti in ordine alla realizzazione dei programmi che quei fini realizzano (art.1 e 97 Cost.).

Detto in altri termini, esso è un "bene pubblico", «nel senso che è funzionale a sintetizzare e rendere certe le scelte dell'ente territoriale, sia in ordine all'acquisizione delle entrate, sia alla individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche, onere inderogabile per chi è chiamato ad amministrare una determinata collettività ed a sottoporsi al giudizio finale afferente al confronto tra il programmato ed il realizzato» (Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017, n. 247/2017 e n. 49/2018. In questo senso cfr. altresì, recentemente, Consiglio di Stato, sez. IV, sentenze nn. 2200 e 2201/2018).

Si tratta dunque un'utilità pubblica separata e distinta rispetto ai fini che mira a realizzare, in quanto – grazie al precetto dell'equilibrio (artt. 81 e 97 Cost.) che deve governare la relazione coi mezzi disponibili – il bilancio fornisce quel sostrato di certezza, effettività e trasparenza che rende seria e giustiziabile l'aspettativa giuridica di funzioni e servizi intestati all'ente dalla legge, oltre a rendere possibili gli adempimenti che sono oggetto dei diritti civili e sociali che la Repubblica, nelle sue varie articolazioni territoriali, deve assicurare (art. 114, art. 117, comma 1, lett. m) e art. 120 Cost.)

La disciplina del bilancio, ed in particolare quella definita dal D.lgs. n. 118/2011 e dal TUEL, costituiscono le condizioni e il *modus operandi* necessario di tale decisione, attraverso cui si garantisce l'utilità pubblica in cui esso consiste. Tali prescrizioni normative concorrono e convergono, in base al principio di legalità, sulla decisione concreta di bilancio.

Tale bilancio, oltre ad essere conforme alla Costituzione e alla legge, deve essere in linea anche con agli atti amministrativi generali che lo precedono a monte (si pensi agli atti amministrativi che impegnano l'amministrazione a monte, tra cui, il Piano di riequilibrio pluriennale, c.d. PRFP, o il Bilancio stabilmente riequilibrato in caso di dissesto, c.d. BSR) e che disciplinano il riequilibrio in un orizzonte pluriennale, nel rispetto della continuità di bilancio e dell'amministrazione.

3. Tanto premesso sulla funzione della procedura di controllo ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, dipanata e attivata nell'ambito del precedente giudizio sulla verifica della attuazione del PRFP in atto (decisione n. 240/2017/PRSP), occorre precisare quanto segue.

Come già evidenziato, il secondo giudizio di controllo previsto dall'art. 148-bis TUEL, prescrive la verifica, da parte della Sezione di controllo, della sussistenza o meno di "misure correttive" adeguate.

Costituiscono misure correttive, la correzione di scritture o l'adozione di un bilancio di previsione o di una sua variazione si considerano in grado di riconoscere ed assorbire, in

condizioni di equilibrio, "fattori di perturbazione contabile" che provengono dal passato o che si prevede si realizzeranno negli esercizi che ricadono nell'orizzonte temporale del bilancio medesimo (come, nel caso di specie, la limitazione amministrativa della diminuzione dei trasferimenti che verrà applicata nel 2019 per effetto della elusione del SFP 2016).

Non costituisce invece misura correttiva l'opzione per una determinata procedura di ripristino e di recupero rispetto a tali "fattori di perturbazione". Infatti, la decisione di aderire alla procedura di cui all'art. 193-194 TUEL, ovvero la mera adesione/approvazione alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (ai sensi dell'art. 243-bis TUEL e ss.) o, in estrema ipotesi, dell'avvio della procedura ai sensi dell'art. 244 TUEL e ss. (procedura di dissesto), non è in grado di assicurare il riequilibrio del bilancio e con esso lo svolgimento di funzioni essenziali e l'erogazione di prestazioni costituzionalmente necessarie. Ne consegue che il PRFP o il BSR sono mere condizioni di legittimità del bilancio di previsione e indici presuntivi di un virtuoso procedimento di recupero degli equilibri, tuttavia non costituiscono, in sé, né parametro né certezza del recupero; se per un verso l'adesione ad un piano di rientro pluriennale è la premessa del recupero di squilibri consistenti in un orizzonte temporale allargato e nella continuità di bilancio, tale premessa deve essere riscontrata nelle misure di bilancio annualmente adottate, in grado di assicurare la copertura alle passività, ai rischi e ai debiti che ne risultano privi e il rientro progressivo dal disavanzo in conformità alla legge (in questo senso, cfr. SRC Lombardia nn. 38 e 39/2018/PRSP).

3.1. Per tale ragione, la legittimità del piano di rientro adottato a monte non costituisce né può costituire oggetto della verifica della procedura di controllo ai sensi dell'art. 148-bis TUEL.

Ciò in base a due elementi di incompatibilità della procedura in corso con quella di esame e verifica del piano di riequilibrio: da un lato, la funzione preventiva e cautelare della procedura ai sensi dell'art. 148-bis TUEL è di per sé inconciliabile con la complessità del giudizio ex art. 243-quater, comma 7, TUEL (che deve verificare, in un orizzonte temporale assai più dilatato, il raggiungimento degli obiettivi); per altro verso la seconda fase del controllo ex art. 148-bis TUEL, ha ad oggetto non la verifica del recupero (e il raggiungimento di obiettivi intermedi o finali), ma la sostenibilità stessa di tale recupero, verificando la congruità e l'equilibrio dell'autorizzazione di spesa del singolo di bilancio (art. 165 TUEL) e mira ad evitare un ulteriore deterioramento degli equilibri.

L'autonomia della procedura di controllo ex art. 148-bis TUEL rispetto al controllo sul piano di riequilibrio riformulato/rimodulato (tra l'altro in piena continuità con col precedente), del resto, è confermata dai commi 850 e 889 della L. n. 205/2017, che, infatti, sottolinea che i successivi controlli sul PRFP avvengono "ferme restando le eventuali misure prescritte ai sensi dell'articolo 148-bis del Testo Unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267".

Pertanto, nella more della procedura cautelare in corso, per il PRFP vigente, adottato, approvato, ora riformulato e rimodulato (cfr. deliberazione C.C. n. 3 del 19 febbraio 2018), vale la presunzione di legittimità degli atti amministrativi: il PRFP riformulato e rimodulato sarà oggetto di deliberazione da parte di questa Sezione nel diverso e parallelo procedimento avviato ai sensi dell'art. 1 commi 888 e 889 della L. n. 205/2017, legge la quale prevede il riavvio di un articolato procedimento istruttorio, con una prima fase presso il Ministero dell' Interno e una

fase successiva presso la competente Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti (di deliberazione del Piano ai sensi dell'art. 243-quater comma 7 TUEL).

4. Infine, con riguardo agli effetti di un eventuale blocco della spesa all'esito dell'accertamento della mancanza di provvista giuridica (competenza), o meramente finanziaria (cassa), per i programmi di spesa deliberati nel bilancio di previsione, occorre precisare quanto segue.

In caso di bilancio di previsione squilibrato, non adeguatamente compensato da idonee misure correttive, l'ente gode di un'autorizzazione e di una possibilità giuridica di spesa sovradimensionata che rischia di determinare la lesione di interessi costituzionalmente rilevanti e il blocco della economia costruita attorno al bilancio pubblico.

Ciò in quanto l'incapacità di fatto di far fronte alle obbligazioni assunte potrebbe determinare, da un lato, il rifiuto dei fornitori di erogare ulteriori beni e servizi all'amministrazione (art. 1460 c.c.), con l'impossibilità di svolgere le proprie funzioni, dall'altro di penalizzare l'erogazione di beni e servizi la cui prestazione ai cittadini è necessaria e costituzionalmente doverosa.

In tale ottica, si rammenta che il Legislatore fissa standard e stanziamenti risorse che, attraverso la finanza derivata, devono essere assicurati su tutto il territorio nazionale, con il concorso delle regioni e degli enti locali. La Repubblica, infatti, nelle sue varie articolazioni (art.114 Cost.) non può sottrarsi per ragioni finanziarie all'esercizio di funzioni e all'erogazione di prestazioni che sono costituzionalmente necessarie (artt. 117, 2° c. lett. m) e 120 c. 2° Cost.). È, infatti, *«la garanzia dei diritti incompressibili ad incidere sul bilancio, e non l'equilibrio di questo a condizionarne la doverosa erogazione»* (Corte costituzionale, sentenza n. 275/2016).

Per tali ragioni, l'esito del controllo non può precludere l'erogazione di prestazioni costituzionalmente necessarie, che l'ente, anche in condizioni di squilibrio, deve continuare ad assicurare, adoperandosi per assegnare la priorità alle spese in questione con le risorse disponibili, trattandosi anche in questo caso di spesa obbligatoria.

5. Allo stato degli atti, dunque, la deliberazione dell'adeguatezza delle misure (ed in particolare la verifica del rispetto della disciplina di bilancio ancillare al presidio dell'equilibrio), come la perimetrazione degli effetti preclusivi secondo la legge, necessita di congrue informazioni che il comune di Napoli non ha ancora fornito.

Tanto premesso, audito il comune di Napoli, lette le memorie, – ai fini del giudizio ai sensi e per gli effetti dell'art. 148-bis comma 3 TUEL – ravvisate collegialmente le seguenti ulteriori esigenze istruttorie

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per la Campania

ORDINA

che il Comune di Napoli provveda a trasmettere, **entro e non oltre 30 giorni dalla notifica** della presente ordinanza, le seguenti informazioni istruttorie integrative:

I – RIACCERTAMENTO SITUAZIONE FINANZIARIA

1. Applicazione dell'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 (conv. L. n. 125/2015) come interpretato autenticamente ai sensi dell'art. 1, comma 814, L. n. 205/2017. Precisare a quanto ammontava l'incasso in conto residui dell'ente, con riguardo:

- ai residui oggetto di svalutazione nel FCDE al 1° gennaio 2015;
- nelle annualità 2013 e 2014.

II – MISURE DI RIEQUILIBRIO

2. FCDE a previsione. Ai fini della verifica del corretto calcolo del FCDE voglia l'Ente:

- i.* chiarire se l'Ente dispone di un sistema di contabilità analitica dei flussi di cassa tale da consentire una chiara ricostruzione dell'incassato nell'anno x+1 sui residui provenienti dalla competenza dell'anno x;
- ii.* quantificare, in ogni caso, con le scritture disponibili, gli incassi provenienti dai residui dell'anno precedente, nelle annualità 2012-2017, tenendo distinta ciascuna annualità. Segnatamente, l'incasso deve essere indicato specificando le somme introitate nell'anno x+1, rispetto agli accertamenti dell'anno x;
- iii.* motivare in diritto sulla non svalutazione di classi di entrata, accertati per cassa, diverse da quelle tributaria.

3. Mezzi di ripiano dello squilibrio derivante dagli accertamenti ex deliberazione n. 240/2017/PRSP come riformata da SS.RR. n. 11/2018/EL.

- i.* **Piano alienazioni integrativo.** Attese le lamentate difficoltà organizzative, fornire la documentazione ancora mancante a sostegno della attendibilità delle stime programmate per tali cespiti, entro e non oltre il termine straordinario fissato dalla presente ordinanza;
- ii.* **Piano alienazioni a regime.** Fornire aggiornamenti sullo stato di attuazione del piano di alienazioni originario e sul suo andamento nel 2018.

III – COPERTURE FINANZIARIE PER I LIVELLI ESSENZIALI DELLE PRESTAZIONI SOCIALI

2. LEPS. Prestazioni, livello minimo ex lege, fonti di finanziamento.

A) Per ciascuna tipologia di prestazione, per le varie aree di intervento e tipologia, completare la tabella 2, indicando in ciascuna cella:

- i.* la missione ed il programma di bilancio 2018-2020;
- ii.* il livello di finanziamento minimo (standard) richiesto dalla legge per i servizi sociali, socio-educativi e socio-sanitari, e segnatamente ai sensi della L. n. 328/2000 (art. 22, commi 2 e 4; art. 1, comma 1259-60, della L. n. 296/06; Dpcm 29/11/2001), del vigente "Piano nazionale degli interventi e dei servizi sociali" ai sensi dell'art. 18 della medesima legge";

B) indicare il totale dei trasferimenti 2018 e la loro allocazione in bilancio, che Regione e Stato trasferiscono a titolo di provvista finanziaria per i LEPS, indicando separatamente il finanziamento regionale rispetto a quello statale;

C) indicare i criteri concreti a mezzo del quale si assicura di universalità e selettività della spesa per le ridette prestazioni (art. 2, comma 3, nonché artt. 14, 15 e 16 della stessa legge), oltre che per il sistema dei servizi socio-educativi;

D) in ogni caso, indicare, in calce alla tabella, il totale, in bilancio (2018-2010), delle somme destinate al finanziamento dei Leps (art. 22, comma 2, L. 328/00, art. 26 L. 289/2002), distinguendo tra:

- risorse provenienti dal Fondo nazionale politiche sociali (Fnps, art. 4 L. n. 328/2000),
- risorse provenienti dal Fondo per le politiche della famiglia (1, comma 1260 e 1250 della L. n. 296/06),
- risorse destinate alla spesa sociale e socio-sanitaria dalla Regione,
- risorse destinate dallo stesso ente locale,
- risorse ordinarie.

D.1) specificare se e in che misura tale destinazione è garantita dall'applicazione in entrata di quote vincolate del risultato di amministrazione 2017, indicandone il totale applicato;

E) certificare la capienza, corrispondente allo standard di cui al punto A-ii, dei programmi (e dei correlati capitoli di bilancio esecutivo).

Tabella 2. Schema elaborato in forza del DPR 3 maggio 2001 a art. 22, comma 4 L. n. 328/2000

Tipologia	Segretariato sociale	Pronto intervento	Assistenza domiciliare	Strutture semiresidenziali	Centri Residenziali a carattere comunitario	Totale
<i>Area</i>						
<i>Famiglia</i>						
<i>Minori</i>						
<i>Anziani</i>						
<i>Povertà</i>						
<i>Disabili</i>						
<i>Dipendenze</i>						
<i>Immigrati</i>						
<i>Avvio riforma*</i>						
<i>Totale</i>						

** sistema integrato di interventi e servizi, elaborati dalle regioni o dagli enti locali*

DISPONE

Che copia della presente delibera sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco, al Segretario e all'Organo di revisione del Comune di Napoli.

Così deciso in Napoli nella Camera di consiglio del 15 giugno 2018.

Il Magistrato Estensore

Francesco Sucameli

Il Presidente

Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria

il 20 giugno 2018

Per Il Direttore della Segreteria

dott.ssa Beatrice Montecuolo