

**Deliberazione n. 41/2011/PRSE
Provincia di Frosinone - Rend. 2008**



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL LAZIO

Nell'adunanza del 23 marzo 2011

composta dai magistrati:

Vittorio Zambrano	Presidente;
Rosario Scalia	Consigliere;
Francesco Alfonso	Consigliere;
Angelo Ferraro	Consigliere;
Maria Luisa Romano	Consigliere;
Gianluca Braghò	Referendario relatore.

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

VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti,
approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e s.m.i.;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTO l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n.
266 (legge finanziaria 2006);

VISTO l'art. 2 del Regolamento 16 giugno 2000 e s.m.i. per
l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n.
SEZAUT/12/2009/INPR con la quale sono state approvate le linee-guida
per la redazione, da parte degli organi di revisione economico-finanziaria

degli enti locali, delle relazioni di cui alla sopra richiamata legge n. 266/2005 concernenti i rendiconti dell'esercizio 2008 degli enti stessi nonché dettati indirizzi di coordinamento della conseguente attività delle Sezioni regionali di controllo;

VISTA la deliberazione di questa Sezione n. 34/2010/INPR del 22 luglio 2010 con la quale gli organi di revisione contabile dei comuni del Lazio sono stati formalmente invitati a produrre le predette relazioni entro i termini ivi indicati;

VISTA la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2009 della Provincia di Frosinone, acquisita al protocollo di questa Sezione in data 25 ottobre 2010 con il n. 6133;

VISTE le risultanze dell'istruttoria, condotta ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005, sulla base delle attestazioni contenute nella predetta relazione;

VISTA la richiesta del magistrato istruttore di deferimento all'esame collegiale delle questioni emerse, per l'adozione della pronuncia prevista dall'art. 1, comma 168, L. n. 266/2005;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 3/2011 in data 14 marzo 2011 di convocazione dell'odierna adunanza, trasmessa all'Amministrazione provinciale di Frosinone ai fini dell'integrazione del contraddittorio formale;

UDITO il relatore, Ref. Gianluca Braghò;

UDITI altresì, in rappresentanza della suddetta Amministrazione Provinciale, il Presidente della Provincia On. Dr. Antonello Iannarilli, il dirigente del Settore Patrimonio e Risorse Finanziarie, dr. Marco

Turriziani, e il dirigente del Settore Personale e Innovazione, dr. Elvio De Santis;

UDITI, infine, i rappresentanti dei Comuni di Frosinone e di Ferentino, in qualità di soci delle società partecipate dagli stessi Comuni, oltre che dalla Provincia;

FATTO

L'esame della relazione indicata in epigrafe, non contenente alcuna segnalazione espressa di gravi irregolarità contabili da parte del competente organo di revisione, ha evidenziato la presenza, nelle chiusure contabili dell'amministrazione provinciale di Frosinone inerenti all'esercizio 2008, di profili di criticità meritevoli di approfondimenti istruttori ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, commi 166 e 168 della legge n. 266/2005.

Pertanto, con nota n. 5590 del 05/10/2010, sono stati richiesti chiarimenti ed elementi integrativi, fatti pervenire con note nn. 7198 del 20 dicembre 2010 e 381 del 19 gennaio 2011.

I medesimi hanno portato ad isolare taluni fenomeni qualificabili come irregolarità finanziario-contabili, da sottoporre all'esame collegiale per accertarne l'effettiva sussistenza in contraddittorio con l'Ente e per vagliarne la relativa gravità ai fini dell'emanazione della pronuncia specifica di cui al richiamato comma 168.

Nella specie, hanno formato oggetto di deferimento alla Sezione e di contestazione all'Amministrazione provinciale le questioni sotto riportate:

1. Mancato rispetto del Patto di Stabilità per l'anno 2008.

Errata e falsa rappresentazione dei dati di bilancio nella certificazione del conto consuntivo trasmessa a cura dell'Organo di revisione. Errato calcolo degli obiettivi del Patto anche con riferimento a voci di spesa inserite nei servizi per conto terzi. Mancata osservanza delle sanzioni previste dall'art. 76, comma 4, del d.l. 25 giugno 2008, n.112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n.133.

Il calcolo del saldo finanziario è da conteggiare con il sistema della competenza mista. Lo stesso è costituito dalla somma algebrica degli importi risultanti dalla differenza fra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza fra incassi e pagamenti, per la parte in conto capitale, al netto delle risorse derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti.

Il concorso agli obiettivi è determinato per i singoli enti, a seconda che il valore medio del triennio 2003-2005 sia negativo o positivo. Le sanzioni per il mancato rispetto del patto sono state integrate dall'art. 76, comma 4 della legge 6 agosto 2008, n.133 rispetto a quelle vigenti anche per l'anno 2007.

Dall'analisi contenuta nella relazione della Ragioneria Generale dello Stato - Servizi ispettivi, per l'anno 2008, è stato accertato il mancato rispetto del Patto Interno di Stabilità per € 17.264.000.

La provincia di Frosinone, producendo calcoli del Patto non coincidenti e non facendo constare il mancato rispetto dei vincoli per l'anno 2008, ha comunque assunto numerose unità di personale, ha fatto

ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa e ha usufruito di lavoratori interinali.

L'esame dei dati relativi alle gestioni di competenza e dei residui dei "Servizi conto terzi" evidenziavano evidenti anomalie in ordine al rilevante importo degli accertamenti/impegni registrati nel capitolo intestato "Altre" dei "Servizi conto terzi" ed al disallineamento, rilevato al 31 dicembre 2008, tra i residui attivi del Titolo VI, superiori ai residui passivi del Titolo IV, per un importo pari ad € 19.481.0000.

Ciò ha reso necessario acquisire (con la suddetta nota istruttoria del 5 ottobre 2010, prot. n. 5590) il dettaglio delle principali partite di entrata e di spesa intestate ai "Servizi conto terzi".

L'organo di revisione ha trasmesso al riguardo un elenco delle poste maggiormente significative allocate nei titoli di entrata e spesa del titolo intestato alla voce "Altre" dei "Servizi conto terzi", indicativo di parte delle suddette movimentazioni. Sono, infatti, riportate registrazioni per complessivi € 13.843.396,48 (pari al 52,87% dell'importo accertato ed impegnato per il 2008 di € 26.181.619,75), impropriamente allocate nei "Servizi conto terzi", perché riferite a trasferimenti della Regione Lazio finalizzati a investimenti per spese in conto capitale, pari ad € 10.013.819,38 e spese anticipate dall'Ente per conto dell'A.T.O. 5, finalizzate al funzionamento e gestione dell'organismo per € 3.829.577,10.

Secondo il magistrato istruttore, una corretta allocazione contabile dei suddetti movimenti avrebbe dovuto prevedere i trasferimenti in conto capitale della Regione in entrata, al Titolo IV, e i corrispondenti impieghi

per spese d'investimento, al Titolo II della spesa; invece, le spese anticipate per conto dell'ATO dovevano essere allocate al Titolo I della Spesa (tra le spese correnti) e l'ente doveva prevederne il rimborso in entrata al Titolo III, categoria V "Proventi diversi - concorsi, rimborsi e recuperi".

L'inesatta allocazione nei "Servizi conto terzi" dei suddetti movimenti è da considerare rilevante ai fini del rispetto dell'obiettivo annuale del Patto di stabilità, atteso che, a fronte delle registrazioni dei trasferimenti in conto capitale della Regione, erogati per un importo di € 7.200.000, risulta che l'Ente abbia anticipato pagamenti per € 9.413.819,38 con una differenza di € 2.213.819,38, che incide significativamente ai fini del calcolo di "competenza mista" del Patto di stabilità, per l'anno 2008.

Andamento più omogeneo presentano le anticipazioni per conto dell'ATO 5, poiché, a fronte di pagamenti per € 3.815.057,53, sono state effettuate riscossioni di competenza per euro 3.449.602,21.

Al cospetto di siffatte evidenze contabili, ciò che occorre verificare è l'esistenza o meno di una convenzione, o di altro titolo giuridico, in forza del quale la Provincia era tenuta alle suddette anticipazioni per conto dell'ATO 5, atteso che, trattandosi di registrazioni che afferiscono la gestione di parte corrente, ai fini del calcolo del Patto di stabilità è presa in considerazione solo l'entità degli accertamenti ed impegni che, per le cosiddette partite di giro, debbono obbligatoriamente coincidere (art. 168, c. 2 TUEL).

Per quel che concerne i riflessi di quanto esposto al fine della

verifica del rispetto dell'obiettivo del Patto di stabilità per l'anno 2008, occorre ricostruire le movimentazioni delle entrate e spese finali rilevanti per il calcolo del Patto, allocando correttamente in bilancio le poste impropriamente registrate nei "Servizi conto terzi", Titoli VI e IV, che non sono conteggiate nel calcolo ai fini del rispetto del suddetto obiettivo annuale.

I movimenti da considerare, nel caso in esame, sono relativi alle erogazioni dei trasferimenti regionali, in conto capitale, da imputare al Titolo IV "Entrata", per € 7.200.000, e, per la sezione "Spesa", quelli riferiti ai pagamenti per la realizzazione di opere pubbliche, finanziati con i suddetti trasferimenti, da imputare al titolo II, per € 9.413.819,38.

Alla luce delle predette correzioni, il saldo finanziario positivo di competenza mista di € 1.881.000, migliorativo dell'obiettivo programmatico 2008, fissato in € 1.106.000, si modifica in misura rilevante e, sulla scorta dei dati parziali forniti dall'organo di revisione, è quantificato in euro -332.819,00 da cui si evince il mancato rispetto del parametro obiettivo per l'anno 2008.

Di conseguenza, l'Ente nel corso del 2009, avendo certificato il rispetto del Patto per l'anno 2008, non è rimasto soggetto alle sanzioni previste per gli enti inadempienti e, come evidenziato nella verifica amministrativo-contabile dell'I.G.F., ha assunto n. 12 dipendenti a tempo indeterminato e n. 17 unità a tempo determinato ai sensi dell'art. 90 T.U.E.L.; inoltre, ha fatto ricorso a contratti di collaborazione coordinata e continuativa ed ha effettuato pagamenti per la fornitura di lavoratori interinali.

Sulla questione, i rappresentanti dell'Amministrazione Provinciale, intervenuti in adunanza, nel confermare quanto esposto, hanno evidenziato di aver già adottato misure correttive rispetto alle irregolari modalità di utilizzo dei "Servizi conto terzi", fermo restando che, trattandosi di un *modus operandi* risalente ad esercizi pregressi, che ha falsato nel tempo la quantificazione delle poste rilevanti ai fini del calcolo del parametro obiettivo del Patto di stabilità interno e la successiva verifica del rispetto dello stesso, ad oggi l'A.P. di Frosinone non ha certezza di quale sia effettivamente il parametro obiettivo da rispettare, attesa la difficoltà di ricostruire *ex post* la corretta contabilità dell'ente, attraverso la corretta allocazione in bilancio delle poste contabili impropriamente iscritte nei "Servizi per conto terzi".

Per quanto riguarda le movimentazioni contabili scaturite dai rapporti con l'ATO 5, il dirigente del servizio finanziario dell'A.P. ha precisato che *"il bilancio provinciale è stato utilizzato come strumento del bilancio dell'ATO fin dalla sua costituzione"*, pertanto, la loro registrazione nei "Servizi conto terzi" è servita proprio a dare una migliore "tracciabilità" a una gestione contabile *a latere* rispetto a quella della Provincia.

Il dirigente del Servizio finanziario ha evidenziato che i dati relativi ai movimenti dei "Servizi conto terzi" sono stati influenzati dalla contabilità dell'ATO 5, il cui bilancio è stato fatto confluire nel bilancio provinciale, utilizzando proprio le partite di giro.

Il rappresentante dell'amministrazione ha poi specificato che, con apposita delibera della Giunta provinciale del 4 marzo 2011, l'irregolare

procedura è terminata e la contabilità dell'ATO sta progressivamente emancipandosi dalla contabilità provinciale.

La confusione contabile è stata agevolata da un atto d'indirizzo del 1999, con cui è stata costituita una segreteria tecnico-operativa dell'ATO cui fa riferimento il dirigente del Settore finanziario della Provincia di Frosinone, che assomma le medesime funzioni nell'ATO. Al riguardo è stato previsto che l'ACEA paga 6 milioni di euro di canone di concessione annuo all'ATO. La contabilizzazione di detta entrata, con le spese correlate, transitava sino alla citata delibera giunta nel bilancio provinciale attraverso la voce "Servizi per conto terzi".

2. Illegittimo inserimento nella voce "Servizi conto terzi" di somme in entrata e in uscita, non previste dall'elencazione tassativa di cui al D.P.R. 31 gennaio 1996, n.194. Violazione dell'art. 168 T.U.E.L. Inosservanza del punto 25 del principio contabile n.2 applicabile agli EELL. Elevato importo della voce "Servizi conto terzi" in funzione elusiva del corretto calcolo degli obiettivi del Patto di stabilità.

Considerato l'elevato importo alla voce "Altre" per "Servizi conto terzi", che passa da € 20.261.325 (anno 2007) ad € 26.181.620 (anno 2008), con un incremento pari al 29,22%, si è richiesto di indicare il dettaglio delle principali partite di entrata e di spesa. Con nota istruttoria era stato chiesto l'invio del dettaglio delle voci servizi per conto terzi. L'Organo di revisione ha inviato in data 7 marzo 2011 il documento contabile, evidenziando le criticità emerse con riferimento alle voci più rilevanti: a) Impianto rifiuti Colfelice; b) ATO; c) realizzazione svincolo.

3. Mancata osservanza del rispetto dei limiti di spesa per il personale ai sensi dell'art.1, comma 557 della legge 296/2006. Mancata compilazione della tabella al fine di verificare la percentuale di sforamento.

Sul punto, l'Organo di revisione ha evidenziato le criticità nel recupero dei dati afferenti il personale. Alcuni dati sono ricavabili dalla Relazione a cura dell'I.G.F. del 17 marzo 2010. I rappresentanti dell'Amministrazione provinciale intervenuti in adunanza hanno dichiarato la difficoltà nell'ottenere un quadro esaustivo sulle spese di personale per l'annualità 2008. L'attuale Amministrazione sottolinea la situazione di carenza informativa e di confusione nei dati numerici ed economici e quindi l'impossibilità, allo stato degli atti, di conoscere l'effettiva incidenza della spesa di personale sul bilancio provinciale, anche ai sensi dell'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n.78, convertito con modificazioni nella legge 30 luglio 2010, n. 122. Ulteriore fonte di anomalia contabile è rappresentata da residui passivi per la spesa di personale per circa 17 milioni di euro, pari a quasi una annualità della spesa. Sembrerebbe inoltre che parte dei costi di competenza siano stati fatti gravare in conto residui. Ne consegue l'oggettiva difficoltà di ricostruire sia l'entità del fondo del personale, sia trasferimenti statali per sovvenzionare in parte tali importi. L'Amministrazione insediatasi nel 2009 ha assunto formalmente l'onere di porre rimedio alla confusione contabile. È stato disposto una totale moratoria delle assunzioni a fronte di 121 nuovi dipendenti acquisiti nel periodo 2005-2009. Attualmente, le unità di personale impiegato si attestano a 640, non comprensive delle circa 92

unità operanti nelle società partecipate.

4. Presenza di residui attivi e passivi per gli anni precedenti al 2004 per importi rilevanti. Avanzo di amministrazione indicato in modo aleatorio, stante la forte incidenza dei residui. Mancata previsione di un vincolo di destinazione sull'avanzo di amministrazione in relazione al grado di esigibilità dei residui.

L'esame dei prospetti relativi alla gestione dei residui ha evidenziato un considerevole importo dei residui attivi (tit. 1 e tit. 3) e dei residui passivi (tit. 1), derivanti da esercizi pregressi con un'incidenza significativa sull'avanzo di amministrazione pari rispettivamente al 184% e al 1700%. In sede istruttoria, è stato richiesto di specificare le motivazioni per cui non è stata compilata la tabella di gestione dei residui attivi, costituiti in anni precedenti il 2004. È stato altresì richiesto di indicare il motivo a fronte del quale non è stato previsto il vincolo sull'avanzo di amministrazione in relazione al grado di esigibilità dei residui attivi. Infine, è stato richiesto all'Ente di specificare analiticamente se tra i residui attivi sono iscritti crediti che la Provincia vanta nei confronti delle proprie società partecipate e il grado di esigibilità dei medesimi in relazione alle condizioni finanziarie dei predetti organismi partecipati. Da ultimo, è stato evidenziato che il totale dei residui attivi e il totale dei residui passivi, rispettivamente pari ad € 170.762.000 e 206.400.000, non corrisponde ai dati totali indicati nella tabella inviata alla banca dati presso il Ministero dell'Interno, ove si riscontrano i seguenti rispettivi importi: € 170.612.442 (residui attivi) e € 206.295.174

(residui passivi). Il Presidente del collegio dei revisori della Provincia di Frosinone ha confermato la sussistenza delle osservazioni svolte dalla Sezione ed ha reinviato una tabella attestante la gestione dei residui in data 7 marzo 2011. Il dirigente del Servizio finanziario della Provincia, nel prendere atto di quanto rilevato in sede istruttoria, ha dichiarato di aver attivato idonee procedure per il riaccertamento dei residui attivi e passivi. Il frutto di suddette operazioni ha condotto ad un provvedimento straordinario dei residui deliberato nel dicembre 2010, già rilevabile dalle risultanze del rendiconto 2009. La completa definizione del riaccertamento è prevista con il rendiconto 2010.

5. Mancato aggiornamento dell'inventario risalente al 1993.
Reiterata violazione del principio dell'aggiornamento
annuale dell'inventario ai sensi dell'art. 230 comma 7
T.U.E.L.

In sede istruttoria sono state richieste le motivazioni del mancato aggiornamento, quasi ventennale, dell'inventario dei beni dell'ente, quale strumento indispensabile per determinare l'effettiva consistenza del patrimonio dell'Ente Provincia. La circostanza è stata confermata dal Presidente dell'Organo di revisione, secondo cui è stato più volte inutilmente sollecitato l'aggiornamento. I rappresentanti dell'Ente hanno dichiarato alla pubblica adunanza di aver provveduto all'aggiornamento dell'inventario relativamente ai beni immobili, nonché di aver attivato la procedura di gara per l'affidamento dell'appalto di servizio per l'aggiornamento dell'inventario dei beni mobili.

6. Inattendibilità dello stato patrimoniale.

I dati riportati nel prospetto relativo alle verifiche sul conto del patrimonio presentano alcune discrepanze rispetto a quelli, normalmente coincidenti, di contabilità finanziaria riferiti in altre Sezioni del questionario. In particolare, con la citata lettera istruttoria si era richiesto di verificare le voci relative al "patrimonio netto" e ai "debiti di finanziamento", "debiti di funzionamento" e "altri debiti". L'ente non ha risposto. Il Presidente del collegio dei revisori ha confermato le difficoltà circa la verifica dell'attendibilità dello stato patrimoniale, in relazione alla mancata adozione di un sistema di contabilità economica mirato alla gestione del conto economico.

7. Ritardo e omissioni con riferimento alla tempistica di risposta alle richieste istruttorie.

Con riferimento alle assunzioni perfezionate e ai contratti di collaborazione affidati per l'anno 2008; ai contratti di *SWAP* stipulati dall'Amministrazione Provinciale, e con specifico rilievo di grave irregolarità circa la mancanza di documentazione contrattuale; alla mancata indicazione dell'*upfront* ricavato dalla negoziazione dei contratti derivati; alla mancata indicazione del *mark to market* di chiusura, laddove il contratto sia stato risolto anticipatamente rispetto alla prevista scadenza, la mancata documentazione circa la chiusura del contratto; alla mancata indicazione delle modalità di computo del flusso in entrata e in uscita derivanti dal contratto di *SWAP*, stipulato con la società Calyon S.A. Credit Agricole. Il Presidente del Collegio dei revisori della Provincia di Frosinone ha riferito, nella lettera di risposta alla nota istruttoria del 7

marzo 2011 (punto E), sulla difficoltà di reperire dati e informazioni dagli organi amministrativi competenti. In relazione ai contratti di *SWAP*, l'organo di revisione ha confermato che l'Ente ha attivato nell'anno 2008 un contratto di finanza derivata, del tipo *Interest rate SWAP* (scambio del tasso d'interessi) che ha generato un differenziale di flusso di cassa positivo, dato dalla somma algebrica fra interessi attivi e interessi passivi. Il medesimo contratto di *SWAP* è stato estinto nel febbraio 2009, con ulteriore introito in termini di interessi attivi. Successivamente, non sono stati attivati ulteriori contratti di finanza derivata. L'organo di revisione non ha potuto produrre la documentazione relativa ai contratti di *SWAP* conclusi o in essere, concernenti la Provincia di Frosinone. Il dirigente del Servizio finanziario, in adunanza pubblica, ha depositato parziale documentazione, nella quale si evidenzia la chiusura delle operazioni di *SWAP* nel febbraio 2009 con allocazione dell'*upfront* in parte corrente. I rappresentanti dell'Amministrazione Provinciale hanno dichiarato inoltre che una cospicua porzione delle somme ottenute a seguito della chiusura del contratto derivato, pari a circa 500.000 euro, sono stati donati alla Caritas e circa 62.000 euro sono stati corrisposti all'allora dirigente del Servizio finanziario per il tramite del fondo della contrattazione dirigenziale, quale emolumento aggiuntivo per la mediazione nelle operazioni di chiusura. La possibile rilevanza penale, oltre che amministrativo-contabile, di tali affermazioni impongono, come sarà meglio precisato in seguito, un supplemento istruttorio. Infine, nella contabilità dell'Ente locale risulterebbero tracce di ulteriori operazioni, di finanza derivata risalenti al biennio 2003-2005, ormai chiuse, per le quali

sono stati introitati *upfront* al momento dell'attivazione dello strumento finanziario. Con riguardo a tali operazioni, i rappresentanti dell'Ente locale hanno riferito di non aver potuto reperire la documentazione sottostante, né con riguardo agli *upfront* ottenuti, né alle spese di chiusura anticipata dei contratti, né sulla specifica destinazione delle somme incassate verso impieghi di natura corrente o di natura straordinaria.

8. Mantenimento della società inattiva Aeroporto Frosinone

S.P.A. in violazione del principio del buon andamento e dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

È stato rilevato, in sede istruttoria, un grave *deficit* gestionale attribuibile, verosimilmente, all'immobilizzazione di capitale pubblico in un organismo partecipato qualificabile quale mero centro d'imputazione di costi fissi. La verifica dei bilanci di esercizio compresi nel periodo 2006-2009, acquisiti telematicamente presso la CC.II.AA. in fase istruttoria, ha incontrovertibilmente evidenziato che la predetta società è inattiva dalla data della sua costituzione sino all'ultimo bilancio esaminato al 31.12.2009. Nel periodo esaminato, essa ha generato rilevanti perdite di esercizio, segnatamente: bilancio 2006 (83.512 euro); bilancio 2007 (103.319 euro); bilancio 2008 (46.211 euro) e bilancio 2009 (156.957 euro). Nonostante la perdurante inattività, le spese di funzionamento e per i servizi sono in massima parte originate dagli emolumenti pagati ai componenti del consiglio di amministrazione (in violazione dell'art. 27 dello Statuto, che presuppone l'espletamento effettivo del mandato e dei compiti istituzionali), ai dipendenti (per non si sa bene quali mansioni svolte) e per varie collaborazioni autonome di cui non si comprende

l'utilità. Sono poi emerse spese per l'attivazione di contratti pronti contro termine per rilevanti importi. La società risulta totalmente in mano pubblica con plurima partecipazione delle amministrazioni locali, del Consorzio ASI (anch'esso pubblico) e della C.C.I.A.A. Le amministrazioni comunali di Frosinone e di Ferentino hanno inviato una laconica delibera, avente ad oggetto la ricognizione delle partecipazioni societarie, comprensiva di detta società aeroportuale, la quale stenta ad essere definita con caratteri di strategicità e di stretta strumentalità con i fini istituzionali degli enti partecipanti, quanto meno alla luce della sua perdurante inattività. La Provincia di Frosinone non ha ancora trasmesso la deliberazione ricognitiva delle partecipazioni. I rappresentanti del Comune di Frosinone hanno valorizzato la propria partecipazione minoritaria in tale società (pari al 5,7817%) ed hanno precisato che la società non è inattiva, bensì in una fase di *start up*, nella quale si sta procedendo alle necessarie attività preliminari di progettazione dell'intervento, di realizzazione della Valutazione di Impatto Strategica, nonché delle acquisizione delle aree sulle quali dovrà ricadere l'intervento aeroportuale. La società si pone quale obiettivo preliminare la realizzazione delle infrastrutture, le quali sono il presupposto imprescindibile per realizzare fatturato. La Civica Amministrazione ha inoltre prodotto in adunanza la delibera di Giunta Regionale del Lazio n.234 del 7 aprile 2009 avente ad oggetto la localizzazione nell'area di Frosinone per la realizzazione delle infrastrutture aeroportuali, confermando i finanziamenti già previsti in bilancio. Inoltre, è stata trasmessa agli atti la delibera della Giunta Regionale del Lazio, n. 631 del

7 agosto 2009, con la quale la Regione ha aderito al protocollo d'intesa per l'attuazione dell'area aeroportuale intermodale di Frosinone, anche in questo caso confermando gli stanziamenti nel bilancio regionale.

9. Mantenimento dell'inattiva società INTERPORTUALE FROSINONE (S.I.F.) S.P.A., in violazione del principio del buon andamento e dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Immobilizzazione di capitale pubblico in un organismo partecipato, qualificabile quale mero centro d'imputazione di costi fissi.

La società è inattiva dalla data della sua costituzione sino all'ultimo bilancio esaminato al 31.12.2009. Genera rilevanti perdite di esercizio certificate al 31.12.2009 in euro 896.417 euro). Nonostante la perdurante inattività, le spese di funzionamento e per i servizi sono in massima parte originate dagli emolumenti pagati al consiglio di amministrazione e ai costi per i servizi. Il collegio sindacale considera la società "in stallo" mentre avrebbe dovuto evidenziare che il mancato avvio dell'attività di una partecipazione pubblica non è conforme ai criteri di sana gestione delle risorse pubbliche immobilizzate. Si rileva infine la carenza motivazionale della delibera ricognitiva delle partecipazioni ai sensi dell'art. 3 commi da 27 a 33 della legge 27 dicembre 2007, n.244, nei termini descritti al punto che precede. Il Presidente della Provincia di Frosinone, socio di maggioranza della S.I.F. S.p.A. ha dichiarato che la società sin dalla data della costituzione non è mai passata alla fase operativa e che l'ultima possibilità di realizzare l'interporto modale è connessa con l'indizione della gara di appalto entro il 2011. I

rappresentanti dell'amministrazione comunale di Frosinone, che detiene il 17,11% delle quote della società, ha invece illustrato più analiticamente l'evoluzione della gestione sociale, specificando che la predetta è ancora in fase di *start up*, dal momento della sua costituzione (8 gennaio 1991) ha iniziato una lunga attività preliminare per la progettazione dell'iniziativa, per l'acquisizione delle aree, per la richiesta e l'ottenimento di finanziamenti e conseguenti gare d'appalto per la realizzazione dell'interporto. Nel corso degli anni la società si è trovata di fronte a numerose difficoltà, di ordine burocratico e procedurale che hanno portato all'allungamento dei tempi di investimento, desumibili per lo più dalla relazione del consiglio di amministrazione per l'anno 2007 (difficoltà di acquisizione delle aree necessarie alla realizzazione dell'interporto; contenzioso avviato con l'Associazione Temporanea d'Imprese che si era aggiudicata l'appalto per la costruzione del primo lotto di infrastrutture; presenza nei terreni oggetto dell'interporto di un importante sito archeologico). I rappresentanti dell'amministrazione comunale segnalano l'esigenza di revisionare i progetti per la realizzazione dell'interporto onde evitare di far nascere un impianto già obsoleto e riferibile a criteri progettuali dei primi anni 90.

10. Gestione dell'Agenzia Provinciale per l'Energia Frosinone

(A.P.E.F.) S.C.A.R.L. Società a partecipazione pubblica maggioritaria, senza scopo di lucro e inattiva dalla data della sua costituzione, cioè dal 19 giugno 2006 sino al 31 dicembre 2008.

La società ha iniziato a produrre ricavi per prestazioni tecniche per l'istruttoria delle domande di un bando comunitario attivato nel corso

dell'anno 2009 per euro 169.154. Violazione del principio del buon andamento e dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Immobilizzazione di capitale pubblico in un organismo partecipato qualificabile quale mero centro d'imputazione di costi fissi. La società, senza scopo di lucro, è stata inattiva dalla data della sua costituzione sino al 31.12.2008. Il capitale sociale nominale è pari ad € 11.611. Le perdite di gestione per gli anni 2006 (51.709 euro) e 2007 (17.106 euro) sono superiori al valore del capitale nominale e sono state coperte in gran parte con l'utilizzo delle riserve straordinarie, senza adottare la procedura straordinaria per l'abbattimento e la ricostituzione del capitale sociale, prevista proprio per le ipotesi di perdite superiori al valore del capitale nominale. Il patrimonio netto è ancora di segno positivo. Il bilancio 2008 si chiude in pareggio, ma in ragione di ratei e risconti attivi, maggiorati di € 133.157 a seguito di contributi dei soci fondatori e della Commissione europea (euro 114.000 bonifico del 19 dicembre 2008). I contributi in conto esercizio per l'anno 2008 assommano ad euro 150.907. In data 20 febbraio 2008, sul conto Unicredit intestato alla società, viene versato un bonifico per euro 174.746,46 che non trova riscontro nelle poste del bilancio 2008. Non è dato conoscere l'utilizzo di tale cospicuo introito di denaro. Il pareggio di bilancio si ottiene mediante finanziamenti dall'esterno e non attraverso i proventi dell'attività tipica. Si rileva, infine, la carenza della delibera ricognitiva delle partecipazioni ai sensi dell'art. 3, commi da 27 a 33, della legge 27 dicembre 2007, n. 244., che doveva essere trasmessa alla Sezione regionale di controllo per il Lazio, quantomeno dalla Provincia di

Frosinone, che detiene il 40% del valore nominale delle quote di capitale sociale. Il Presidente della Provincia di Frosinone ha dichiarato in adunanza pubblica che nel giugno 2006 la società A.P.E.F. S.C.A.R.L. ha beneficiato di un finanziamento pari a 300.000 euro, proveniente da fondi comunitari, e che attualmente le perdite di gestione sono superiori al capitale sociale.

11. Squilibrio economico-finanziario nella gestione della società partecipata FROSINONE MULTISERVIZI S.P.A.

L'andamento gestionale registra reiterate perdite di gestione per l'anno 2008. L'equilibrio finanziario per l'anno 2009 è stato conseguito a seguito di cospicua contribuzione regionale.

Si evidenzia uno squilibrio strutturale fra ricavi e costi di produzione nella gestione caratteristica della società. L'istruttoria ha permesso di accertare che la società ha generato rilevanti perdite di esercizio certificate nel bilancio 2008 per euro 713.713. Il sostanziale equilibrio finanziario raggiunto nell'anno 2009 si deve alla contribuzione regionale, ma non all'equilibrio della gestione caratteristica, come attestato nella relazione del collegio sindacale. Si rileva inoltre la carenza della delibera ricognitiva circa la sorte della partecipazione da trasmettersi a cura della Provincia di Frosinone.

In sede di adunanza pubblica i rappresentanti delle amministrazioni interessate, hanno espresso le loro considerazioni che in breve si riportano.

Con riguardo alle criticità emerse circa il mantenimento delle società partecipate inattive, il Presidente della Provincia di Frosinone ha

espresso la consapevolezza dell'attuale amministrazione circa la necessità di effettuare una politica di dismissione delle proprie società partecipate non più strategiche.

In particolare, per quel che concerne la società Aeroporto di Frosinone, il Presidente ha evidenziato che, in realtà, la società è funzionante e il suo scopo sociale, finanziato con fondi regionali, è costituito dalla realizzazione della progettazione delle strutture aeroportuali che saranno costruite in *project financing* mediante l'apporto di capitali privati, anche se non sono definiti i tempi di realizzazione.

Relativamente alla Società Interportuale Frosinone (S.I.F.), è stato reso noto che l'organismo partecipato è stato costituito in data 8 gennaio 1991 ed è rimasto in fase di *start up*. La sopravvivenza della società è legata ad una gara pubblica che deve essere indetta entro ottobre 2011, a pena di decadenza dalla ricezione dei finanziamenti pubblici.

Per quanto concerne l'Agenzia Provinciale Energia Frosinone SCARL (A.P.E.F.), la medesima, in data 19 giugno 2006, ha ricevuto un finanziamento di € 300.000, con fondi comunitari, per la realizzazione del proprio oggetto sociale. Si conferma il dato che le perdite attuali di gestione superano il capitale sociale al valore nominale.

Infine, con riguardo specifico alle criticità emerse nei confronti della società Frosinone Multiservizi S.P.A., il Presidente dell'Amministrazione Provinciale ha affermato che la società versa in situazione di disequilibrio finanziario anche per una difficile gestione delle risorse umane. Attualmente la società dà lavoro a 220 dipendenti, di cui

circa 84 sono in cassa integrazione guadagni. Nel 2009 la società è stata in equilibrio finanziario, ma la perdita del 2008 è stata rilevante. Le decisioni circa la sorte della partecipazione devono comunque essere prese con la decisione del socio di maggioranza, rappresentato dalla Società Sviluppo Lazio, interamente partecipata dalla Regione Lazio.

Sulla medesima questione è intervenuto anche l'assessore alle Finanze del comune di Frosinone, il quale ha ribadito che per garantire l'equilibrio finanziario della società è necessaria una politica di revisione del personale, attraverso forme di pre-pensionamento, ribadendo la necessità dell'intervento della Regione Lazio.

DIRITTO

La legge 23 dicembre 2006, n. 266 ha delineato una nuova e significativa modalità di verifica del rispetto degli obiettivi previsti dalla normativa sul Patto di stabilità interno, stabilendo una specifica competenza in capo alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

Il legislatore ha ampliato gli strumenti per la verifica del rispetto degli obiettivi del Patto di Stabilità, demandando alle Sezioni regionali di Controllo della Corte dei conti, l'attuazione in concreto dei controlli contabili e di sana gestione finanziaria sugli enti locali superiori ai 5.000 abitanti sottoposti alla legislazione vincolistica.

Proseguendo in un disegno legislativo avviato dopo la riforma del Titolo V, Parte seconda della Costituzione con la legge 5 giugno 2003, n. 131, finalizzato a un progressivo riconoscimento del ruolo delle Sezioni regionali di controllo della magistratura contabile di garanti della corretta

gestione delle risorse pubbliche, il legislatore ha ritenuto di rafforzare ulteriormente questo ruolo.

La verifica affidata alla Corte dei conti non è invasiva dell'autonomia degli enti ma, nel solco della funzione collaborativa della funzione di controllo, è diretta, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, a rappresentare agli organi elettivi la reale ed effettiva situazione finanziaria in modo che gli stessi possano responsabilmente assumere le decisioni più opportune, sia nell'interesse dell'ente amministrato che della più vasta Comunità cui l'ente appartiene.

Il controllo effettuato dalla Sezione mira a stimolare processi di autocorrezione dell'azione amministrativa e della gestione contabile e finanziaria in favore dell'ente destinatario della deliberazione.

La complessità dei rilievi mossi e delle irregolarità gestionali, talune molto gravi e reiterate, che l'istruttoria ha palesato, impongono una trattazione per singole questioni, ripercorrendo l'elencazione riportata nella riproposizione dei fatti.

1. Mancato rispetto del Patto di Stabilità per l'anno 2008. Errata e falsa rappresentazione dei dati di bilancio nel consuntivo. Errato calcolo degli obiettivi del Patto anche con riferimento a voci di spesa inserite nei "Servizi per conto terzi" Mancata osservanza delle sanzioni previste dall'art. 76 comma 4 del d. l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Per quanto concerne la grave irregolarità contabile riconducibile al mancato rispetto del Patto di stabilità per l'anno 2008, è opportuno

evidenziare l'impossibilità di quantificare l'effettivo sforamento dal parametro obiettivo per l'anno considerato, alla luce sia della frammentarietà della ricostruzione riprodotta - che ha preso in considerazione solo le movimentazioni di più rilevante entità, indicate dall'organo di revisione, irregolarmente allocate nei "Servizi conto terzi" - sia della scarsa attendibilità dell'importo indicato come parametro di riferimento per il rispetto del Patto 2008.

La normativa del Patto di stabilità 2008, infatti, prevede che i saldi finanziari relativi al triennio 2008-2010 debbano essere pari ai saldi finanziari medi del triennio 2003-2005 - riferiti alle entrate finali al netto delle spese finali corretti - corretti a seconda che gli enti abbiano registrato nel 2003/205 un disavanzo medio, oppure un avanzo medio, di cassa.

Il calcolo del suddetto saldo finanziario è da conteggiare con il sistema della competenza mista, costituito dalla somma algebrica degli importi risultante dalla differenza fra accertamenti e impegni, per la parte corrente, e dalla differenza fra incassi e pagamenti, per la parte di conto capitale, al netto delle risorse derivanti dalla riscossione di crediti e delle spese derivanti dalla concessione di crediti.

In sede di verifica amministrativo-contabile eseguita dall'Ispettorato Generale di Finanza presso l'Amministrazione provinciale di Frosinone, nel periodo dal 14 gennaio al 2 febbraio 2010, viene contestata la violazione delle norme sul Patto di stabilità, negli esercizi 2004, 2005, 2007 e 2008 a causa dell'imputazione ai servizi conto terzi, di spese che avrebbero dovuto trovare allocazione in altri titoli del

bilancio, con correlata elusione delle sanzioni previste dalla normativa per gli Enti inadempienti.

Ne consegue che non vi è alcuna certezza del valore delle entrate finali (primi quattro titoli di bilancio), né delle spese finali (primi due titoli di bilancio) per le annualità (2003/2005) considerate a base del calcolo dell'obiettivo programmatico per il Patto 2008.

Tale incertezza, tra l'altro, si ripropone nei successivi esercizi 2009 e 2010 sebbene, sul punto, il responsabile finanziario dell'Amministrazione Provinciale, abbia evidenziato che per tali esercizi si è provveduto a correggere l'irregolare modalità di impiego delle partite di giro, ugualmente ha confermato l'assenza di certezza, alla luce dei rilievi dell'I.G.F., di quale sia ad oggi il parametro obiettivo da rispettare per evitare di incorrere nelle sanzioni previste in caso di violazione della normativa sul patto di stabilità, anche per gli esercizi a venire.

L'assenza di certezza su quale sia il parametro obiettivo, in base al quale calcolare per il futuro il rispetto del Patto di stabilità, sottolinea una situazione di allarmante serietà, ancor più grave della certezza di non aver rispettato il Patto e le correlate sanzioni per l'anno 2008.

Si tratta di un vero e proprio circolo vizioso di natura contabile, le cui ripercussioni hanno innestato una serie ininterrotta di irregolarità ed omissioni cui l'Amministrazione sta faticosamente tentando di ovviare.

Al cospetto di tale situazione contabile, estremamente deteriorata, la Sezione ritiene che la ripresa del filo logico e della chiarezza dei conti debba essere ricercata mediante una stretta e diuturna collaborazione fra l'Amministrazione interessata, il Ministero dell'Interno e il Dipartimento

della Ragioneria Generale dello Stato del Ministero dell'Economia e delle Finanze, al fine di concertare un'analisi "ad personam" della fattispecie rappresentata dall'ente locale, finalizzata alla necessaria ricostruzione *ex post* dei bilanci della Provincia per gli anni interessati al mancato rispetto degli obiettivi del Patto di stabilità, nonché allo scopo di determinare, con un ragionevole grado di attendibilità, il parametro obiettivo da cui ripartire per verificare annualmente il rispetto del Patto medesimo.

In senso adesivo alle censure mosse dalla Sezione, l'Amministrazione Provinciale ha riconosciuto l'errato calcolo degli obiettivi del Patto anche con riferimento a voci di spesa inserite nei "servizi conto terzi", nonché la mancata osservanza delle sanzioni previste dall'art. 76, comma 4 del d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133.

Per quanto concerne il mancato rispetto delle sanzioni previste dalla norma per gli enti inadempienti, si ribadisce la loro natura di vere e proprie limitazioni amministrative, la cui finalità è di porre divieto, nei confronti dell'Ente di disporre delle proprie risorse, individuando ambiti di maggiore impiego, così da evitare un aggravamento della situazione finanziaria dell'amministrazione sanzionata; ambiti che tra l'altro corrispondono ai settori che conferiscono maggiore visibilità all'indirizzo politico-amministrativo.

In altri termini, l'apparato sistema sanzionatorio attualmente in vigore prevede, tra l'altro, per gli enti inadempienti al Patto di stabilità nel periodo 2008-2011, un meccanismo punitivo a carattere special-preventivo, che opera mediante la riduzione dei trasferimenti erariali, il

blocco delle assunzioni, la limitazione alla crescita delle spese correnti, il divieto di ricorrere all'indebitamento e la riduzione delle indennità degli amministratori. Limitazioni che non sono state recepite dall'Amministrazione provinciale di Frosinone, né in sede di predisposizione del bilancio di previsione 2009, né nel corso della gestione del medesimo anno finanziario.

Pur nelle incontrate difficoltà di ottenere dati esaustivi, la Sezione ha ricostruito il mancato rispetto del Patto di stabilità per l'anno 2008, utilizzando un diverso metodo di calcolo rispetto alla Ragioneria Generale dello Stato, la quale, nella citata relazione ispettiva, ha certificato uno scostamento dagli obiettivi del Patto di € 17.264.000.

L'istruttoria ha valorizzato l'illegittimo utilizzo della voce "Servizi per conto terzi" al fine di verificare il margine di scostamento determinato dalla neutralizzazione di voci di spesa corrente, occultate in violazione dell'art. 168 del T.U.E.L.

L'esame dei dati relativi alle gestioni di competenza e dei residui dei Servizi conto terzi evidenziavano macroscopiche anomalie in ordine al rilevante importo degli accertamenti/impegni registrati nel capitolo intestato alla voce "Altre" dei "Servizi conto terzi" ed al disallineamento, rilevato al 31 dicembre 2008, tra i residui attivi del Titolo VI, superiori ai residui passivi del titolo IV, di € 19.481.0000.

Ciò ha reso necessario acquisire, con la suddetta nota istruttoria del 5 ottobre 2010, prot. n. 5590, il dettaglio delle principali partite di entrata e spesa intestate ai "Servizi conto terzi".

L'organo di revisione ha trasmesso un elenco delle poste

maggiormente significative allocate nei titoli di entrata e spesa del titolo intestato alle "Altre" dei servizi conto terzi, indicativo di parte delle suddette movimentazioni.

Sono, infatti, riportate registrazioni per complessivi € 13.843.396,48 (pari al 52,87% dell'importo accertato ed impegnato per il 2008 di € 26.181.619,75) impropriamente allocate nei servizi conto terzi, perché riferite a trasferimenti della Regione Lazio finalizzati a investimenti per spese in conto capitale, per € 10.013.819,38 e spese anticipate dall'Ente per conto dell'A.T.O. 5, finalizzate al funzionamento e gestione dell'organismo per € 3.829.577,10.

Una corretta allocazione contabile dei suddetti movimenti avrebbe dovuto prevedere i trasferimenti in conto capitale della Regione in entrata, al Titolo IV, e i corrispondenti impieghi per spese d'investimento, al Titolo II della spesa; di contro, le spese anticipate per conto dell'ATO 5 dovevano essere allocate al Titolo I della Spesa (tra le spese correnti) e l'ente doveva prevederne il rimborso in entrata al Titolo III, categoria V "Proventi diversi - concorsi, rimborsi e recuperi".

L'inesatta allocazione nei "Servizi conto terzi" dei suddetti movimenti è da considerare rilevante ai fini del rispetto dell'obiettivo annuale del Patto di stabilità, atteso che, a fronte delle registrazioni dei trasferimenti in conto capitale della Regione, erogati per € 7.200.000, risulta che l'Ente abbia anticipato pagamenti per € 9.413.819,38 con una differenza di € 2.213.819,38 che incide significativamente ai fini del calcolo di "competenza mista" del Patto di stabilità per l'anno 2008.

Andamento più omogeneo presentano le anticipazioni per conto

dell'ATO 5 perché, a fronte di pagamenti per € 3.815.057,53, sono state effettuate riscossioni di competenza per € 3.449.602,21.

In questo caso, occorre verificare l'esistenza o meno di una convenzione o di altro titolo giuridico, in forza del quale la Provincia era tenuta alle suddette anticipazioni per conto dell'ATO 5. Trattandosi di registrazioni che afferiscono la gestione di parte corrente, ai fini del calcolo del Patto di stabilità, è presa in considerazione solo l'entità degli accertamenti ed impegni che, per le cc.dd. partite di giro, obbligatoriamente devono coincidere (art. 168, c. 2 TUEL).

Per quanto riguarda i riflessi di quanto esposto al fine della verifica del rispetto dell'obiettivo del Patto di stabilità per l'anno 2008, occorre ricostruire le movimentazioni delle entrate e spese finali rilevanti per il calcolo del patto, allocando correttamente in bilancio le poste impropriamente registrate nei "Servizi conto terzi", Titoli VI e IV, che non vengono considerati nel calcolo del rispetto del suddetto obiettivo annuale.

I movimenti da prendere in esame sono quelli relativi alle erogazioni dei trasferimenti regionali, in conto capitale, da imputare al Titolo IV "Entrata", per euro 7.200.000, e, per la sezione "Spesa", quelli riferiti ai pagamenti per la realizzazione di opere pubbliche, finanziati con i suddetti trasferimenti, da imputare al titolo II, per euro 9.413.819,38.

A seguito di ciò, il saldo finanziario positivo di competenza mista di € 1.881.000, migliorativo dell'obiettivo programmatico 2008, fissato in € 1.106.000, si modifica in senso peggiorativo, e, sulla scorta dei dati parziali forniti dall'organo di revisione, è quantificato in € -332.819,00 da

cui si evince il mancato rispetto del parametro obiettivo per l'anno 2008.

In tema di rilevanza giuridica del mancato rispetto del Patto, la Sezione ricorda che a seguito dell'approvazione del Trattato di Maastricht, gli Stati europei che hanno dato vita all'Unione europea e alla moneta unica, tra cui ovviamente l'Italia, si sono impegnati ad evitare che i bilanci pubblici di ciascuna nazione presentino disavanzi eccessivi (art. 104 del Trattato dell'Unione europea, approvato nel 1992).

Come è noto, al fine di rafforzare il vincolo fra i paesi aderenti e dare vita alla moneta unica, gli Stati europei hanno concluso un accordo denominato "Patto di stabilità e crescita" con il quale ciascuno Stato si è impegnato nei confronti dell'Unione europea e degli altri Stati a ridurre i disavanzi annuali di bilancio e a ridurre il debito pubblico interno.

Dal momento che si tratta di un impegno cogente che nasce direttamente dal Trattato U.E. e che riguarda la situazione finanziaria di tutta l'Amministrazione pubblica, lo Stato si è trovato nella necessità di introdurre anche all'interno dell'ordinamento italiano alcuni vincoli alla finanza pubblica allargata, in modo da garantire il rispetto dei parametri finanziari stabiliti in sede comunitaria.

Il conseguente Patto di stabilità interno, introdotto per la prima volta con l'art. 28 della legge 28 dicembre, 1998, n. 448, di anno in anno, ha subito numerose modifiche in ordine al contenuto dei vincoli ed ai parametri da prendere in considerazione al fine di calcolare gli obiettivi assegnati a ciascun ente (da ultimo, per l'anno 2009, D. L. 25 giugno 2008 n. 112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n. 133).

Sin dalla sua introduzione la normativa relativa al Patto è risultata

applicabile, per quanto interessa in questa sede, a tutti i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti.

Nelle varie formulazioni del Patto in relazione a tali enti non è stata introdotta alcuna esenzione, per cui a partire dall'anno 1999 tutti i Comuni con popolazione superiore ai 5.000 abitanti sono tenuti al rispetto delle regole relative al Patto di stabilità interno.

Trattasi, si ritiene di sottolinearlo, di normativa che risponde all'esigenza inderogabile di rispettare impegni derivanti da accordi internazionali che trovano fondamento nel nucleo essenziale dei principi vigenti nel Trattato U.E. in materia di politica economica – monetaria (artt. 98 - 104 Trattato dell'Unione Europea).

Per questa specifica connotazione, il legislatore nazionale ha previsto espressamente (art. 1, comma 138 L. 266/2005) che "Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica", gli enti territoriali indicati nella norma – tra cui i Comuni - "concorrono alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica... con il rispetto delle disposizioni di cui ai commi da 139 a 150" (dettano le regole in tema di patto di stabilità interno). Tali ultime disposizioni *"costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma della Costituzione"* (L. 266/2005, art. 1, comma 138). La medesima connotazione vale per le disposizioni contenute nei commi da 198 a 205, ai sensi dell'art. 1, comma 206, L. 266/2005.

In ragione di siffatta valenza, le disposizioni normative richiamate non possono essere eluse né disapplicate, anche con riferimento ad uno

solo dei parametri da esse prese in considerazione.

Ne discende che la Sezione Regionale di Controllo non può non formulare pronuncia di grave irregolarità contabile, per l'accertata violazione ai sensi e per gli effetti di quanto previsto dall'art. 1, comma 168, della L. n. 266/2005.

2. Illegittimo inserimento nella voce "Servizi conto terzi" di somme in entrata e in uscita, non previste dall'elencazione tassativa di cui al D.P.R. 31 gennaio 1996, n.194. Violazione dell'art. 168 T.U.E.L. Inosservanza del punto 25 del principio contabile n.2 applicabile agli Enti locali. Elevato importo della voce "Servizi per conto terzi" in funzione elusiva del corretto calcolo degli obiettivi del Patto di stabilità.

Nel rilievo che precede e nell'esposizione in fatto si è già diffusamente argomentato circa l'elusione del corretto calcolo degli obiettivi del Patto, utilizzando illegittimamente la voce "Servizi conto terzi" quale contenitore per molte tipologie di spesa corrente e per i trasferimenti in conto capitale effettuati dalla Regione in favore della Provincia di Frosinone.

L'istruttoria sul rendiconto ha certificato l'anomalia data dall'elevato importo relativo alla voce "Altre per servizi conto terzi" che registra un incremento pari al 29,22% in una sola annualità, passando da € 20.261.325 (anno 2007) ad € 26.181.620 (anno 2008).

Con apposita nota istruttoria è stato richiesto l'invio del dettaglio delle voci "servizi per conto terzi". L'organo di revisione ha inviato in data

7 marzo 2011 il documento contabile, evidenziando le criticità emerse con riferimento alle voci più rilevanti appostate sia in entrata (cap.6005) che in uscita (cap. 4005): a) contributi impianto rifiuti Colfelice per euro 7.000.000,00; b) ATO somme accreditate per € 3.468.203,91; c) realizzazione svincolo per € 2.633.849,72.

Preme evidenziare che l'elenco delle partite di giro copre solo il 52,87% dell'importo complessivo di euro 26.181.620 indicato nel rendiconto 2008, rendendo pertanto attualmente impossibile, da parte della Sezione, una verifica puntuale sulla classificazione delle partite di giro.

Sia l'Organo di revisione che i rappresentanti dell'Amministrazione Provinciale hanno confermato la rilevanza della criticità segnalata in primo luogo nella relazione ispettiva a cura della Ragioneria Generale dello Stato, e, in secondo luogo, scaturita dal controllo della Sezione sul rendiconto 2008.

I rappresentanti dell'Amministrazione hanno dichiarato che le partite di giro sono state oggetto di "bonifica" nel corso del 2009, giungendo ad una riduzione di quasi il 50% delle movimentazioni nell'anno 2010.

Tuttavia, i dichiarati sforzi dell'amministrazione di mettere ordine nelle partite di giro non sono da considerarsi soddisfacenti, atteso che l'Amministrazione e l'Organo di revisione debbono vigilare affinché poste contabili che non sono ricomprese nella voce "Servizi per conto terzi" siano immediatamente ricollocate altrove in bilancio. Una progressiva riduzione meramente quantitativa del fenomeno non risolve la violazione

delle corrette regole di contabilizzazione.

La soluzione della criticità si propone in tutta la sua evidenza secondo uno schema duale: o la posta è da inserire nelle partite di giro o non lo è, indipendentemente dalla sua dimensione quantitativa.

L'art. 168 del T.U.E.L. rappresenta che le entrate e le spese per conto di terzi rappresentano per l'ente un credito e, al tempo stesso, un debito e devono essere ordinate esclusivamente in capitoli che facciano immediatamente palesare la natura della collocazione contabile (art. 160 T.U.E.L.).

Il principio dell'equivalenza fra entrate e spese, sancito dall'art. 168 comma 2 del T.U.E.L., valorizza il concetto che i movimenti finanziari generati dalle partite di giro abbiano un effetto neutrale e meramente figurativo nel bilancio dell'ente locale. Ed è per tale motivo che l'art. 164 comma 2 del T.U.E.L. specifica che gli stanziamenti colà previsti non costituiscono limiti agli impegni di spesa, palesando un'eccezione al carattere autorizzatorio del bilancio.

Analogamente, al fine di evitare pericolose commistioni, l'art. 175 comma 7 del T.U.E.L. vieta tassativamente le variazioni di dotazione finanziaria da questi capitoli di entrata e di spesa con altre sezioni del bilancio.

Il principio di equivalenza fra entrate e spese nelle partite di giro è ribadito dal principio contabile n. 2, punto 25, applicabile al sistema di contabilità degli enti locali.

Il medesimo principio impone, quale corollario, il criterio della tassatività delle voci di entrata e di spesa inseribili nei "Servizi conto

terzi”, in ragione del quale tali voci debbono essere solo quelle strettamente previste dall’ordinamento (contenute negli schemi e modelli contabili approvati con D.P.R. 31 gennaio 1996, n. 194).

È appena il caso di ricordare che l’art. 165 comma 12 del T.U.E.L., vieta tassativamente l’inserimento delle entrate e delle uscite nei “Servizi conto terzi” per le funzioni delegate dalle Regioni.

La vigilanza e la responsabilità amministrativa e disciplinare sull’esatta osservanza di tali regole precettive, è intestata in capo al Responsabile dei servizi finanziari dell’ente, sotto il controllo dell’Organo di revisione contabile.

Puntuali regole di redazione del conto economico e del prospetto di riconciliazione sono dettate dall’art. 229 del T.U.E.L. in tema di “Servizi conto terzi” (Principio contabile n.3).

Benché il sistema contabile abbia poche e chiare regole, la contabilizzazione delle partite di giro riscontra fenomeni di abusivo inserimento da parte dell’ente locale in funzione elusiva della disciplina sul Patto di stabilità, dato che la gestione per conto terzi è neutrale rispetto alla gestione corrente dell’ente locale.

Grave e reiterata è pertanto l’irregolarità che si è verificata nel caso in esame le cui conseguenze in punto sia di responsabilità amministrativa che disciplinare non spetta valutare in questa sede, senza dire degli eventuali profili penali, ove se ne accertasse la dolosità.

La consapevole errata allocazione di così rilevanti poste nelle partite di giro ha permesso all’Amministrazione Provinciale di Frosinone di sottrarsi alle sanzioni disposte per il caso di mancata realizzazione degli

obiettivi previsti dal Patto di stabilità.

Richiamando principi affermati in varie pronunce delle Sezioni Regionali di controllo (per tutte, si veda la deliberazione della Sezione di controllo per il Veneto n. 43/2010/PAR), si ribadisce che le voci che compongono i "Servizi per conto terzi" sono puntualmente definite dalla legge e immodificabili unilateralmente dall'ente locale; che la classificazione non può essere generica, bensì puntuale e specificata in capitoli *ad hoc*; che trattasi di servizi concernenti operazioni poste in essere per conto di altri soggetti e non per perseguire un interesse proprio o diretto dell'amministrazione di riferimento e che pertanto non possono essere ivi allocate le operazioni che registrano le attività delegate dalla Regione, o le operazioni indicanti spese di gestione corrente dell'ente locale, anche con riferimento a società o a eventuali organismi partecipati.

In conclusione, sul punto specifico, la violazione delle norme in suddetta materia implica una diretta violazione dei principi di attendibilità e veridicità del bilancio. Nei casi dubbi, la regola da adottare è il criterio prudenziale e restrittivo, che conduce, nell'incertezza, a non inserire la voce contabile nelle partite di giro.

Pur quanto sopra, nel formulare rilievo di "grave irregolarità contabile" ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 168 della legge n. 266/2005, la Sezione raccomanda che l'Amministrazione Provinciale di Frosinone porti a celere conclusione le operazioni di "bonifica" avviata sulle partite di giro, riservandosi di effettuare ulteriori controlli di effettiva esecuzione nei futuri cicli contabili.

3. Mancata osservanza del rispetto dei limiti di spesa per il personale ai sensi dell'art.1, comma 557 della legge 296/2006. Carente compilazione della tabella al fine di verificare la percentuale di sforamento.

L'analisi della relazione trasmessa a cura dell'Organo di revisione della Provincia di Frosinone ha evidenziato che pur nella carente trasmissione dei dati sulla spesa di personale, l'ente non ha rispettato i parametri di andamento della spesa di personale storicizzata in base all'art. 1 comma 557 della legge finanziaria n. 296/2006; e ciò, senza tener conto dell'ulteriore grave violazione dei principi di sana gestione commessa nel procedere ad assumere nuove unità di personale durante l'anno 2009, nella verosimile consapevolezza di non aver rispettato il Patto di Stabilità per l'anno 2008.

La segnalazione circa il mancato rispetto dei limiti imposti alla spesa di personale trova puntuale riscontro nella citata relazione ispettiva trasmessa a cura della Ragioneria Generale dello Stato, da cui l'amministrazione destinataria ha potuto ricavare alcuni dati significativi di sforamento.

Sul punto, l'Organo di revisione ha evidenziato le criticità nel recupero dei dati afferenti il personale, specificando con memoria del 7 marzo 2011 che attendeva ancora i chiarimenti e le informazioni legate alla composizione della spesa di personale, sia in termini assoluti che disaggregati.

I rappresentanti dell'Amministrazione provinciale intervenuti in adunanza hanno dichiarato la difficoltà nell'ottenere un quadro esaustivo

sulle spese di personale per l'annualità 2008.

L'attuale Amministrazione denuncia la situazione di carenza informativa e di confusione nei dati numerici ed economici e quindi l'impossibilità, allo stato, di conoscere l'effettiva incidenza della spesa di personale sul bilancio provinciale, anche ai sensi dell'art. 14 del D.L. 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni della legge 30 luglio 2010, n. 122.

Ulteriore fonte di anomalia contabile è rappresentata da residui passivi per la spesa di personale per circa 17 milioni di euro, pari a quasi un'annualità della spesa.

Sembrerebbe inoltre che parte dei costi di competenza siano stati fatti gravare in conto residui. Ne consegue l'oggettiva difficoltà di ricostruire sia l'entità del fondo del personale sia trasferimenti statali per sovvenzionare in parte tali importi.

L'Amministrazione insediatasi nel 2009 ha assunto formalmente l'onere di porre rimedio agli inconvenienti derivanti dalla confusione contabile. È stato disposto una totale moratoria delle assunzioni a fronte dei 121 nuovi dipendenti acquisiti nel periodo 2005-2009. Attualmente, le unità di personale impiegato – secondo quanto si è potuto desumere dagli atti esaminati - si attestano a 640, non comprensive delle circa 92 unità operanti nelle società partecipate.

Il quadro delineato in sede d'istruttoria e confermato in adunanza pubblica è estremamente allarmante.

La spesa di personale è una voce preponderante della spesa corrente, tale da influire direttamente sugli equilibri finanziari della

Provincia.

Emerge anche un fatto singolare, denunciato dagli attuali rappresentanti dell'Amministrazione Provinciale di Frosinone, ovvero la sostenuta presenza di residui passivi per la spesa di personale pari a circa 17 milioni di euro, che dovrebbe essere riferita a stipendi, emolumenti e oneri accessori impegnati ma non pagati.

La Sezione evidenzia la necessità di intervenire prioritariamente sulla ricostruzione delle singole componenti della spesa di personale; sulla verifica puntuale dell'esistenza del titolo giuridico dei menzionati residui passivi; sulle cause che li hanno generati; sulla effettiva consistenza numerica del personale assunto, e sulla regolarità delle procedure di assunzione, in ossequio al principio dell'accesso concorsuale ai pubblici uffici, salve le eccezioni previste per legge; sulla corretta corresponsione degli emolumenti ai dipendenti, in ragione delle correlate mansioni per cui sono stati assunti.

Il controllo dovrà essere ineludibilmente esteso ad ogni organismo partecipato dalla Provincia (società, aziende speciali, consorzi, fondazioni, società consortili) e gli esiti comunicati tempestivamente a questa Sezione di Controllo.

4. Presenza di residui attivi e passivi per gli anni precedenti al 2004 per importi rilevanti. Avanzo di amministrazione indicato in modo aleatorio, stante la forte incidenza dei residui.

L'esame dei prospetti relativi alla gestione dei residui ha evidenziato un considerevole importo dei residui attivi (Titoli 1 e 3) e dei

residui passivi (Titolo 1) derivanti da esercizi pregressi con un'incidenza significativa sull'avanzo di amministrazione pari rispettivamente al 184% e al 1.700%.

Da ultimo, è stato evidenziato che il totale dei residui attivi e il totale dei residui passivi, rispettivamente pari ad euro 170.762.000 e 206.400.000, non corrisponde ai dati totali indicati nella tabella inviata alla banca dati presso il Ministero dell'Interno, ove si riscontrano i seguenti rispettivi importi: € 170.612.442 (residui attivi) e € 206.295.174 (residui passivi).

Il Presidente del collegio dei revisori ha confermato la sussistenza delle osservazioni svolte dalla Sezione ed ha reinviato una tabella attestante la gestione dei residui in data 7 marzo 2011.

Il dirigente del Servizio finanziario della Provincia, nel prendere atto di quanto rilevato in sede istruttoria, ha dichiarato di aver attivato idonee procedure per il riaccertamento dei residui attivi e passivi.

Il frutto di suddette operazioni ha condotto ad un provvedimento straordinario di riaccertamento dei residui deliberato nel dicembre 2010, già rilevabile dalle risultanze del rendiconto 2009. La loro completa definizione è prevista con il rendiconto 2010.

Ulteriore grave irregolarità contabile, stante il criterio di proporzionalità fra residui attivi e residui passivi, con i secondi di importo aggregato superiore ai primi, è la carenza previsionale di un vincolo significativo di parte dell'avanzo di amministrazione a copertura del rischio di esigibilità dei residui attivi.

La cospicua incidenza dei residui attivi e passivi sull'avanzo di

amministrazione applicato al bilancio 2008, non solo rende aleatoria l'effettiva composizione dell'avanzo medesimo, ma è indice, da un lato, di scarsa capacità di recupero dei crediti che l'amministrazione vanta nei confronti dei terzi, dall'altro di un carente sistema di pagamenti che impediscono all'ente locale di onorare i propri impegni.

Occorre rammentare che una particolare voce dei residui passivi segnalata dai rappresentanti dell'ente locale in adunanza pubblica, è costituita da circa 17 milioni di euro di somme iscritte a residuo per spese di personale, il cui riaccertamento è da considerarsi prioritario rispetto alle altre voci, anche al fine di valutarne l'effettiva consistenza.

Sotto il versante dei rapporti con le proprie società partecipate, l'amministrazione ha invece dichiarato che non constano rapporti finanziari *de residuo* fra la Provincia e i propri organismi di riferimento.

In conclusione, l'ente locale dovrà compiere un attento monitoraggio della sussistenza e della correttezza del mantenimento dei residui attivi e passivi, comunicandone gli esiti alla Sezione.

5. Mancato aggiornamento dell'inventario risalente al 1993 (ben 18 anni or sono). Reiterata violazione del principio dell'aggiornamento annuale dell'inventario ai sensi dell'art. 230 comma 7 del T.U.E.L.

Il dato che emerge dall'analisi del rendiconto 2008, confermato dalle memorie dell'Organo di revisione è la vetustà dell'inventario dei beni della Provincia di Frosinone, risalente al 1993.

In contrasto con le affermazioni del Presidente del collegio dei revisori, i rappresentanti della Provincia hanno sostenuto in sede di

adunanza pubblica di aver provveduto all'aggiornamento dell'inventario relativamente ai beni immobili, nonché di aver attivato la procedura di gara per l'affidamento dell'appalto di servizio per l'aggiornamento dell'inventario dei beni mobili.

Le affermazioni dei rappresentanti della Provincia di Frosinone risultano, allo stato, prive di riscontro documentale e contrastano con quanto affermato dall'organo di revisione, che ha riferito di aver stigmatizzato più volte la mancata risposta alle sollecitazioni inviate all'ente locale al fine di aggiornare l'inventario dei beni.

Si rammenta che l'art 230 del T.U.E.L., nel disciplinare il conto del patrimonio, quale documento contabile che rileva i risultati della gestione patrimoniale e riassume la consistenza del patrimonio al termine dell'esercizio, evidenziando le variazioni intervenute nel corso dello stesso, rispetto alla consistenza iniziale, dispone che gli enti locali provvedano annualmente all'aggiornamento degli inventari.

Si sottolinea al riguardo che il patrimonio degli enti locali è costituito dal complesso dei beni e dei rapporti giuridici, attivi e passivi, di pertinenza di ciascun ente, suscettibili di valutazione ed attraverso la cui rappresentazione contabile con relativo risultato finale differenziale è determinata la consistenza netta della dotazione patrimoniale. Gli enti locali includono nel conto del patrimonio i beni del demanio, con specifica distinzione, ferme restando le caratteristiche proprie, in relazione alle disposizioni del codice civile.

Il previsto aggiornamento è essenziale per la predisposizione del conto economico e del prospetto di conciliazione ai sensi dell'art. 1,

comma 164, della legge n. 266/2005. Se l'ente è tenuto a predisporre il conto del patrimonio, dovrà altresì procedere alla redazione dell'inventario utilizzando i modelli contenuti nel D.P.R. n. 194/1996, limitatamente alle componenti che non presuppongono l'adozione del conto economico.

Il mancato aggiornamento dell'inventario costituisce una grave irregolarità, atteso che il conto del patrimonio deve rappresentare compiutamente la situazione patrimoniale e finanziaria del comune e, a tal fine, è indispensabile che l'Ente sia dotato di un inventario aggiornato annualmente.

Infine, l'affidamento a società esterne circa la cura dell'aggiornamento dell'inventario non esonera l'ente locale dal vigilare sul corretto e tempestivo adempimento degli obblighi contrattualmente stipulati, ben potendosi prevedere, in sede di affidamento del servizio, clausole penali o condizioni risolutive a carico del contraente in caso di ritardato o non esatta esecuzione degli obblighi convenzionalmente pattuiti.

6. Inattendibilità dello stato patrimoniale.

I dati riportati nel prospetto relativo alle verifiche sul conto del patrimonio presentano alcune discrepanze rispetto a quelli, normalmente coincidenti, di contabilità finanziaria riferiti in altre Sezioni del questionario.

L'ente locale non ha risposto alle richieste di verifica sulle voci relative al "patrimonio netto" e ai "debiti di finanziamento", "debiti di funzionamento" e "altri debiti".

Il Presidente del collegio dei revisori ha confermato le gravi difficoltà incontrate nello stimare l'attendibilità dello stato patrimoniale, in relazione alla mancata adozione di un sistema di contabilità economica mirato alla gestione dello conto economico.

La Sezione raccomanda all'ente di dotarsi, senza ulteriore ritardo, di un valido sistema di gestione della contabilità economica, che permetta di redigere in grado attendibile il conto economico della Provincia di Frosinone.

7. Ritardo e omissioni nelle risposte alle richieste istruttorie con specifico riferimento alle assunzioni perfezionate e i contratti di collaborazione affidati per l'anno 2008; ai contratti di SWAP stipulati dall'Amministrazione Provinciale.

Circa la difficoltà di reperire i dati afferenti le assunzioni perfezionate e i contratti di collaborazione affidati per l'anno 2008, non si può che ribadire la conoscenza delle problematiche comunicative con l'Ente locale, in gran parte dovute a fattori oggettivi di mancato possesso di documentazione, ma non a scarsa volontà di collaborare con la Sezione. Tuttavia, non può che destare allarme proprio la prospettata oggettiva difficoltà di ottenere i dati, non solo per quanto attiene al personale, come si è già avuta occasione di evidenziare in altro punto della delibera, ma anche sugli incarichi di collaborazione autonoma per l'anno 2008.

Sotto il profilo del rischio di arrecare un *vulnus* all'equilibrio finanziario dell'ente si evidenzia la grave irregolarità circa la mancanza di

documentazione contrattuale con riferimento ai contratti di *SWAP* conclusi dalla Provincia di Frosinone e in particolare di quello già chiuso con l'istituto Calyon S.A. Credit Agricole. Carezza documentale che in parte è stata colmata a seguito di deposito di atti contrattuali e delibere di giunta afferenti la negoziazione del suddetto contratto.

Il Presidente del collegio dei revisori della Provincia di Frosinone ha riferito, nella lettera di risposta istruttoria del 7 marzo 2011 (punto E), circa la difficoltà di reperire dati e informazioni dagli organi amministrativi competenti.

7.1 Il contratto di *SWAP* stipulato con la Banca Nazionale Del Lavoro S.p.A.

Il responsabile dei servizi finanziari all'esito dell'adunanza ha prodotto una risposta istruttoria concernente analoga richiesta inoltrata dalla Sezione delle Autonomie con delibera n.8/2010/INPR, con cui si rilevava il mancato invio della nota informativa sui rischi e sugli esiti delle operazioni realizzate in strumenti derivati nel il corso dell'esercizio 2009, ai sensi della legge 22 dicembre 2008, n. 203.

Dal prospetto allegato alla nota di risposta, il dirigente del Settore patrimonio e risorse finanziarie ha precisato che l'ente ha effettuato, nel recente passato, operazioni su derivati, che hanno lasciato traccia sulla banca dati contabile mediante la specifica delle sole reversali d'incasso ed in particolare trasferimenti provenienti dalla Banca Nazionale del Lavoro S.P.A.:

- reversale n. 2061/2003 per l'importo di euro 200.000;
- reversale n. 1092/2003 per l'importo di euro 6.911,41;

- reversale n. 4162/2004 per l'importo di euro 162.568,51;
- reversale n. 06/2005 per l'importo di euro 133.493,64;
- reversale n.2821/2005 per l'importo di euro 26.792,69;
- reversale n.4233/2005 per l'importo di euro 230.000,00;

La trasmissione dei dati si conclude con tali scarse informazioni, confermate dal dirigente dell'Ufficio Patrimonio e risorse, il quale riferisce di non avere la disponibilità dei documenti ufficiali inerenti le predette operazioni.

Ciò che appare alquanto singolare è che siano stati rinvenuti solo le reversali dei flussi in entrata, mentre sono del tutto carenti le rilevazioni nelle uscite. Trattandosi di contratto di *SWAP*, le clausole negoziali prevedono sempre un meccanismo differenziale fra quanto l'istituto di credito paga all'ente locale e quanto l'ente medesimo paga all'istituto di credito.

Ragionando in termini ipotetici, stando all'importo delle cifre, la prima reversale del contratto stipulato con la B.N.L. sembrerebbe l'incasso di *upfront*; così come l'ultima per € 230.000, che potrebbe anche rappresentare la somma incassata per la chiusura anticipata del contratto. L'Amministrazione Provinciale non possiede dati certi circa la chiusura anticipata dell'operazione in derivati, anche perché il lasso biennale monitorato (2003-2005) è sicuramente una frazione dei termini molto più lunghi di un contratto di *SWAP*.

Le risultanze documentali sembrano confermare le dichiarazioni dei rappresentanti intervenuti in pubblica adunanza.

Il Presidente della Provincia e il dirigente del Servizio finanziario

hanno manifestato piena consapevolezza del disordine contabile in cui versa la struttura provinciale, criticità cui hanno cercato di porre rimedio sin dal loro, pur recente, insediamento.

Secondo quanto riferito dal citato dirigente, le operazioni di *SWAP* di cui è stata fornita traccia documentale risalente al biennio 2003-2005, sarebbero operazioni ormai chiuse, per le quali sono stati incassati *upfront*, ma in merito alle quali non è stato possibile reperire la documentazione sottostante (contratti, clausole, flussi finanziari, operazioni di chiusura anticipata); né è stato possibile verificare la destinazione degli *upfront* a spese correnti o a spese in conto capitale.

A prescindere dalle responsabilità individuali, su cui in questa sede non è dato compiere accertamenti, la Sezione evidenzia un generale quadro di disordine contabile soprattutto in un ambito contrattuale molto delicato, quale la finanza derivata, foriero di notevoli rischi per l'equilibrio finanziario dell'ente locale.

Allo stato degli atti, la Sezione non può che confermare l'impossibilità di considerare chiusa anticipatamente l'operazione di *SWAP* conclusa con la Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., né ovviamente, quale sia stata l'evoluzione dei flussi finanziari in entrata e in uscita, ovvero la destinazione dell'*upfront* introitato.

Al riguardo la Sezione invita l'attuale dirigenza della Provincia di Frosinone a svolgere ogni accertamento ritenuto utile per acquisire la completezza documentale delle operazioni contabili, con specifico riferimento alla comprovata chiusura anticipata del contratto.

Oltre ad avviare nuove ricerche interne, magari acquisendo

informazioni dai funzionari del settore presenti in quel periodo, la Provincia potrà richiedere informazioni direttamente alla controparte Banca Nazionale Del Lavoro S.p.A., circa il documento contrattuale, le sue clausole, l'andamento dei flussi finanziari, l'incasso dell'*upfront*, la chiusura del rapporto.

Le informazioni ottenute dovranno essere trasmesse alla Sezione e al competente ufficio del M.E.F. per la necessaria presa d'atto e conoscenza del fenomeno.

Giova, peraltro, ricordare che la nota valutativa degli oneri e dei rischi finanziari correlati allo strumento finanziario in derivati, da allegare tanto al bilancio di previsione quanto al consuntivo, può svolgere un'effettiva funzione informativa del fenomeno solo se attinge ad informazioni verificate o verificabili.

Non è infatti infrequente il caso di contratti di finanza derivata comparsi "a sorpresa" fra le pieghe dei bilanci delle autonomie locali, proprio in violazione dell'art. 1 comma 383 della legge 24 dicembre 2007, n.244, da ultimo modificato con l'art. 3 della legge 22 dicembre 2008, n.203.

In assenza di univoche conferme circa la chiusura anticipata del contratto finanziario stipulato con la Banca Nazionale del Lavoro S.p.A., le indicazioni della Sezione mirano ad aumentare la trasparenza e la capacità di monitoraggio dell'ente locale sulle complesse operazioni già poste in essere, al fine di scongiurare la formazione di partite debitorie occulte, o peggio, l'esistenza di gestioni fuori bilancio espressamente vietate dalla legge.

7.2 Il Contratto di SWAP sottoscritto con l'istituto di credito Calyon S.A. Credit Agricole.

Paragrafo a parte merita l'analisi del contratto di *SWAP* stipulato fra la Provincia di Frosinone e l'istituto parigino Calyon S.a., in ordine al quale il dirigente del settore finanziario ha trasmesso in adunanza pubblica la documentazione ufficiale rinvenuta.

In riferimento al suddetto contratto di *SWAP*, l'organo di revisione conferma che l'Ente ha attivato in data 10 marzo 2008 un contratto di finanza derivata, del tipo *Interest rate SWAP* (scambio del tasso d'interessi) per un capitale nozionale sottostante pari ad euro 96.884.266,92, senza apparente corresponsione di *upfront*, che ha generato un differenziale di flusso di cassa positivo, dato dalla somma algebrica fra interessi attivi e interessi passivi.

Il medesimo contratto di *SWAP* è stato estinto in data 12 febbraio 2009 (reversale d'incasso n. 507/2009 per l'importo di euro 1.586.987), con l'introito di una considerevole somma di chiusura anticipata in ragione del calcolo del *mark to market*. La preventivata scadenza era stata concordata al 31 marzo 2034. La durata dello strumento finanziario è stata prevista in 27 anni in correlazione con la scadenza del debito sottostante.

Alla luce della chiusura anticipata del contratto di *SWAP*, appare ultroneo analizzare le clausole e le criticità che emergono dall'operazione finanziaria, anche se si segnala, prima fra tutte, la sottoscrizione di un contratto in lingua inglese, con tecnicismi e istituti giuridici diversi

rispetto al diritto civile italiano, cui il breve resoconto del prospetto informativo scritto in lingua italiana non può sostituirsi.

In secondo luogo, è da far notare la clausola derogatoria della giurisdizione contenuta nel par. 13 lettera b) del *MASTER AGREEMENT* predisposto dalla I.S.D.A. (*International Swap Dealers Association Inc.*) in favore delle corti anglosassoni (*English Courts*) o della *District Court di Manhattan, N.Y. State*, a seconda degli accordi espressi nel contratto. Il *MASTER AGREEMENT* risulta allegato al contratto sottoscritto.

Dopo la chiusura di tale strumento finanziario, il Presidente dell'organo di revisione ha dichiarato che non sono stati attivati ulteriori contratti di finanza derivata.

Il dirigente del Servizio finanziario in adunanza pubblica ha trasmesso parziale documentazione, dalla quale si evidenzia la chiusura delle operazioni di *SWAP* nel febbraio 2009 con allocazione degli introiti di chiusura in parte corrente.

I rappresentanti dell'Amministrazione Provinciale hanno dichiarato inoltre che una cospicua porzione delle somme ottenute a seguito della chiusura del contratto derivato, pari a circa 500.000 euro, sono stati donati alla Caritas e circa 62.000 euro all'allora dirigente del Servizio finanziario per il tramite del fondo della contrattazione dirigenziale, quale emolumento aggiuntivo per la mediazione nelle operazioni di chiusura.

La rilevanza amministrativo-contabile, civile e disciplinare di tali affermazioni impongono un supplemento istruttorio.

In un quadro estremamente incerto, la documentazione acquisita consente esclusivamente di poter verificare che la predetta somma è

stata incassata con reversale d'incasso n. 507/2009 per l'importo di euro 1.586.987,00 a seguito della decisione di chiudere anticipatamente lo *SWAP*. L'entrata straordinaria è stata oggetto di variazione al bilancio di previsione per l'anno 2009 con delibera di Giunta provinciale n.82 del 20 marzo 2009. Il prospetto allegato alle variazioni al bilancio, deliberate con atto della Giunta Provinciale n. 82/2009, fornisce solo parziale riscontro documentale della destinazione di tali ulteriori somme (la delibera riporta in allegato solo i codici dei capitoli di bilancio).

Dall'analisi del prospetto contabile allegato alla citata delibera si evince che la predetta entrata straordinaria ha incrementato le risorse di parte corrente ed è stata totalmente destinata a copertura di spese correnti. Circa un terzo della somma è stata trasferita a quote di gestione di aziende speciali partecipate (Spese correnti, Titolo I capitolo 7025, art. 320 Contributi, sovvenzioni, quote associative e trasferimenti vari), il che potrebbe coincidere con il versamento di euro 500.000 alla Caritas; mentre il fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti è variato in aumento per euro 63.479,49 (Spese correnti, Titolo I, capitolo 503, art. 18). La traccia contabile alluderebbe alla somma di circa € 62.000, che sono stati girati al dirigente del Servizio finanziario per il tramite del fondo di produttività, quale emolumento aggiuntivo per la mediazione nella chiusura dell'operazione.

Il quadro delineato presenta numerose anomalie ed opacità gestionali, che destano serie perplessità sul maneggio delle risorse straordinarie incassate il 12 febbraio 2009, attraverso metodi di agire non in linea con i criteri di sana e corretta gestione finanziaria dell'ente locale:

a) innanzitutto, non è dato conoscere il reale andamento dei flussi finanziari ancorati all'*Interest Rate SWAP CALYON* dal 30 giugno 2008 al 12 febbraio 2009, per almeno una semestralità (30 giugno 2008-31 dicembre 2008) e una frazione di semestralità (31 dicembre 2008-12 febbraio 2009).

b) in secondo luogo, in disparte dalla convenienza economica, non si comprende per quale ragione la Provincia abbia stipulato un contratto di *SWAP* per la durata di 27 anni e lo abbia chiuso a distanza di meno di un anno.

c) in terzo luogo, la destinazione alla copertura di spese correnti della somma incassata non appare in linea con l'allocazione in bilancio delle somme differenziali positive in una specifica posta del Titolo IV, conformemente alla natura d'indebitamento dell'operazione in derivati (sull'allocazione in bilancio è notoria la posizione della Corte dei conti: per tutte v. SSRR in sede di controllo, *Indagine conoscitiva sull'utilizzo, la diffusione degli strumenti di finanza derivata e delle cartolarizzazioni nelle pubbliche amministrazioni*, presentata al Senato della Repubblica, 6^a Commissione Finanze e Tesoro in data 18 febbraio 2009.

d) inoltre, la dazione di € 500.000 ad un non meglio identificato ufficio della Caritas appare priva del requisito dell'inerenza ai fini istituzionali della Provincia, a meno che il trasferimento di una somma così rilevante non costituisca il corrispettivo di un servizio pubblico di assistenza delegato dall'Ente Provincia medesimo al soggetto beneficiario delle provvidenze pubbliche. La vicenda appare comunque meritevole di ulteriori approfondimenti istruttori, previa acquisizione della relativa

documentazione (delibera di Giunta, autorizzazione della spesa, ordinativo di pagamento, attestazione della regolarità contabile e finanziaria dell'operazione), al fine di verificare la correttezza, alla luce anche delle ragioni che hanno indotto l'ente a privarsi di tale risorsa propria.

e) infine, appare meritevole di ulteriori accertamenti, allo scopo di valutarne la conformità ai criteri di sana gestione finanziaria, il dichiarato versamento a titolo di compenso aggiuntivo al dirigente del Servizio finanziario della Provincia per circa 62.000 euro, quale corrispettivo per la mediazione prestata nella fase di chiusura anticipata dello *SWAP*.

A tal fine la Sezione dispone che l'Amministrazione Provinciale di Frosinone trasmetta senza ritardo la relativa documentazione, come sopra individuata, corredata da idonea relazione riepilogativa degli accadimenti, secondo una puntuale cronologia.

8. Mantenimento di società partecipate inattive. Violazione dei principi di sana gestione economico-finanziaria delle risorse pubbliche. Mancata trasmissione della delibera di ricognizione sulle società partecipate, ai sensi dell'art. 3 commi 27 - 33 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 e successive modificazioni e integrazioni.

In aggiuntiva ed oltre le questioni di natura più propriamente contabile e finanziaria, vengono in linea di conto le criticità emerse con riferimento alle società partecipate inattive. La tematica concerne in via prioritaria la Provincia di Frosinone, quale ente capofila, ma si estende agli altri enti territoriali (comuni di Frosinone e di Ferentino) ed enti

istituzionali che possiedono partecipazioni in tali società (Camera di Commercio di Frosinone, Consorzio ASI, Università degli Studi di Cassino).

La costituzione e il mantenimento di una società in mano pubblica è la risultante di una scelta consapevole della pubblica amministrazione, la quale si dota di uno strumento operativo di diritto civile per meglio perseguire gli scopi istituzionali.

La totalità della partecipazione societaria intestata ad enti pubblici territoriali o istituzionali conforma il modo di stare nell'ordinamento della società, che deve gestire le risorse della collettività immobilizzate nella dotazione di capitale iniziale e nei successivi finanziamenti e conferimenti, in ossequio al principio costituzionale del buon andamento e dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

È noto che il principio della capacità generale degli enti pubblici è stato progressivamente intaccato nella più recente legislazione giuscontabile, tanto che in materia di partecipazioni societarie è ormai astretto entro alvei legali rigorosamente predefiniti.

Le ragioni poste alla base di tale vero e proprio "revirement" normativo sono state più volte evidenziate in termini di tutela della concorrenza e del mercato, argine all'abuso di forme privatistiche da parte degli enti pubblici, sovente presenti in settori estranei alla loro "mission", possibile elusione degli obiettivi di stabilità interna, nonché limite alla tendenza di taluni organismi partecipati a non operare secondo criteri di economicità. L'effetto ultimo dei suddetti interventi legislativi è quello di contenere i costi delle società costituite o partecipate da enti

pubblici, tra cui, in particolare, i Comuni e le Province.

La normativa di riferimento è contenuta nell'art. 3, commi 27 e seguenti della legge 24 dicembre 2007, n. 244, e s. m. i., ai sensi del quale le pubbliche amministrazioni non possono costituire società aventi per oggetto attività di produzione di beni e servizi non strettamente necessarie per il perseguimento delle proprie finalità istituzionali, nonché assumere o mantenere direttamente partecipazioni, anche di minoranza, in tali società. Resta sempre ammessa, invece, la costituzione di società che producono servizi d'interesse generale e che forniscono servizi di committenza o di centrali di committenza a livello regionale a supporto di enti senza scopo lucro e di amministrazioni aggiudicatrici di cui all'art. 3, comma 25 del Codice dei contratti pubblici e l'assunzione di partecipazioni in tali società da parte degli enti in questione, nell'ambito dei rispettivi livelli di competenza.

La valenza sistematica di tale preclusione è stata evidenziata in senso rafforzativo da recente giurisprudenza, che ne ha affermato la precettività anche nell'assetto *ante legge* 24 dicembre 2007, n.244, quale corollario del principio di legalità ex art. 97 Cost. nella materia dei servizi pubblici (Cons. Stato, VI, ord. n. 970, 16/2/2011).

Più precisamente si è dubitato – pur a fronte della generale autonomia negoziale degli enti pubblici – della legittimità della scelta di una Pubblica Amministrazione di costituire una società avente ad oggetto l'erogazione di servizi contendibili sul mercato, non rientranti tra le proprie finalità istituzionali.

Infatti, salve le previsioni speciali, il principio di legalità impone

che le attività amministrative in forma privatistica siano esercitate mediante società che operino con genuino carattere di strumentalità per il perseguimento di scopi tipici dell'Amministrazione (cfr. la citata Cons. Stato, VI, ord. n. 970, 16/2/2011, che - peraltro - ha rimesso la questione all'Adunanza Plenaria).

In ogni caso, si presuppone da parte dell'Amministrazione la previa individuazione degli interessi da soddisfare e dei servizi pubblici da erogare in forma esternalizzata, la verifica puntuale dei vantaggi e dei costi dell'affidamento degli interventi ad una società partecipata, in termini di efficienza e di efficacia dell'attività e di economicità della gestione, oltre che la considerazione delle ricadute, nel lungo periodo, sulla comunità locale e sull'organizzazione complessiva e della conseguente responsabilità dello stesso Ente. Ovviamente, la scelta dello strumento societario non deve comportare momenti elusivi delle norme dettate in materia di finanza pubblica e di attività contrattuale delle pubbliche amministrazioni.

L'Ente locale è, dunque, tenuto ad effettuare una ricognizione di tutte le proprie partecipazioni societarie, detenute o che intenda detenere attraverso la costituzione di una nuova società, al fine di vagliare caso per caso l'attività societaria individuata nello statuto. Nel dettaglio, i criteri di valutazione sono i seguenti:

- a) se l'attività concerne la produzione di beni e di servizi c.d. "non inerenti", ossia non strettamente necessari al perseguimento delle proprie finalità istituzionali, la partecipazione è interdetta, con conseguente alienazione a terzi secondo procedure di evidenza

pubblica;

- b) laddove, però, si tratti di servizi di interesse generale o di committenza, la partecipazione è comunque consentita *ex lege*, purché nell'ambito dei livelli di competenza dell'ente locale.

La Sezione rammenta che, a prescindere dall'immediata applicazione di quest'ultima normativa, le delibere consiliari di assunzione o di mantenimento della partecipazione devono comunque, in via generale, tenere conto (e conseguentemente dare atto nel testo) della situazione economica e patrimoniale delle società, in ossequio al principio di legalità finanziaria che conforma l'azione amministrativa.

Infatti, come già accennato, la scelta alternativa fra mantenimento e dismissione della partecipazione presuppone in capo all'ente locale una prodromica valutazione in termini di efficacia ed economicità, quali corollari del buon andamento dell'azione amministrativa *ex art. 97 Cost.*, nell'ottica della sana gestione finanziaria.

Sulla questione, l'orientamento delle Sezioni Regionali di controllo (per tutte, cfr. Sezione Lombardia delibere n. 830/2010/PRSE e n. 982/2010/PRSE) l'andamento della società non deve essere strutturalmente in perdita, attesa l'incompatibilità tra il ricorso allo strumento societario e risultati economici di quest'ultimo sistematicamente negativi, fermo il rispetto dei recenti divieti di finanziamento *ex art. 6, comma 19, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78*.

In via esemplificativa, giungendo a casi "estremi", una società che, sin dalla data di costituzione, non ha mai concretamente operato non può, per definizione, considerarsi essenziale per l'ente locale di

riferimento, ovvero ritenersi organismo strumentale dedito alla produzione di beni e servizi necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente. Una società interamente partecipata da una pubblica amministrazione locale che si mantenga in uno stato di protratta latenza operativa costituisce una vera e propria contraddizione ai criteri di efficienza, economicità ed efficacia dell'azione amministrativa, fungendo da mero centro di imputazione di costi, senza generare alcuna ricchezza, e producendo soltanto costi fissi di mantenimento della struttura.

Alla luce del riportato quadro normativo di riferimento, la Sezione osserva che nelle singole delibere trasmesse ai sensi della legge 24 dicembre 2007, n.244 s'impone una puntuale illustrazione dei presupposti di fatto e del conseguente *iter* logico seguito dall'Amministrazione.

In altri termini, quest'ultima deve enucleare in modo specifico in base a quali elementi di fatto, acquisiti in sede istruttoria, sia giunta alle proprie conclusioni, chiarendo altresì nel dettaglio quale percorso logico – argomentativo abbia seguito.

Sul punto, è inequivoco l'art. 3 della legge 6 agosto 1990, n.241, a tenore del quale "la motivazione deve indicare i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione alle risultanze dell'istruttoria".

Tale principio generale è specificamente rafforzato nella fattispecie in oggetto dall'art. 3 comma 28 legge 24 dicembre 2007, n.244, ai sensi del quale "l'assunzione di nuove partecipazioni e il mantenimento di quelle attuali devono essere autorizzati dall'organo competente con delibera motivata in ordine alla sussistenza dei presupposti di cui al

comma 27”.

Non sarebbero – dunque – in alcun modo rispettose di tali parametri normativi delibere contenenti mere ripetizioni del dato legale, attesa la natura apodittica e perplessa di siffatta motivazione; che non sembra idonea ad assolvere l’obbligo di cui all’art. 3 della legge n. 241/1990 e s. m. i.) non apparendo in grado di disvelare l’*iter* logico e procedimentale che consenta di inquadrare la fattispecie nell’ipotesi astratta considerata dalla legge (cfr. *ex plurimis*, Cons. Stato, IV, 27.10.2009 - 18.02.2010. n. 944).

Conseguentemente, laddove le delibere già adottate difettino di adeguato supporto motivazionale *ut supra* illustrato, appare opportuno che gli enti locali riesaminino le manifestazioni di volontà già espresse, assicurando piena conformità al disposto di cui al cit. art. 3 della legge 6 agosto 1990, n. 241 e all’art. 3 comma 28 della legge 24 dicembre 2007, n. 244. Tale adempimento deve essere tempestivamente assolto, anche laddove le Amministrazioni – integrando le lacune motivazionali – intendessero ribadire i contenuti della già adottata delibera mediante convalida – da esercitarsi in termini ragionevoli – *ex art. 21 nonies* comma 2 l. n. 241/1990.

In ordine alle delibere ricognitive delle partecipazioni, non risulta peraltro che la Provincia di Frosinone abbia inviato alcunché.

Il Comune di Frosinone ha invece trasmesso per l’adunanza pubblica del 23 marzo 2011, la delibera consiliare di verifica dei presupposti per il mantenimento della partecipazioni azionarie, datata 15 dicembre 2010.

Per quanto qui di rilievo, attraverso una mera elencazione di principi normativi e un'elencazione delle società possedute, l'Amministrazione comunale non ha fornito alcun adeguato corredo motivazionale circa l'esigenza di mantenere le società Aeroporto Frosinone S.p.A. (di cui detiene una quota pari al 5,7817% del capitale) e Società Interportuale Frosinone (S.I.F.) S.p.A. (di cui detiene una quota pari al 17,11% del capitale), né ha reso ostensibile l'iter logico mediante il quale superare l'ovvia difficoltà giuridica di considerare "legittimo" il mantenimento di due società inattive dalla data di rispettiva costituzione, in violazione dei principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

Analogo rilievo deve essere mosso nei confronti del Comune di Ferentino, il quale ha dato rilievo, nella propria delibera ricognitiva della partecipazione in due società inattive (Aeroporto Frosinone S.p.A. quota di partecipazione 0,30% e S.I.F. S.p.A. quota di partecipazione 0,06%), contraddicendo i canoni di logicità della motivazione a supporto della decisione di mantenimento della partecipazione.

In relazione a quanto sopra esposto la Sezione invita, l'Amministrazione Provinciale di Frosinone a trasmettere la delibera ricognitiva dei presupposti per il mantenimento delle partecipazioni societarie.

Quanto alle società Aeroporto Frosinone S.p.A e S.I.F. S.p.A. invita l'Amministrazione comunale di Frosinone a riesaminare la delibera consiliare n. 70 del 15 dicembre 2010 avente ad oggetto la verifica dei presupposti per il mantenimento delle partecipazioni in essere, corredarsi

con idonea motivazione che espliciti l'iter logico della decisione.

Limitatamente alle società Aeroporto Frosinone S.p.A e S.I.F. S.p.A., invita, altresì, il comune di Ferentino a riesaminare la motivazione della delibera consiliare n. 67 del 23 dicembre 2010 avente ad oggetto la verifica dei presupposti circa il mantenimento delle partecipazioni in essere.

8.1. Società inattiva Aeroporto Frosinone S.P.A.

La verifica dei bilanci di esercizio compresi nel periodo 2006-2009, acquisiti telematicamente dalla CC.II.AA. in fase istruttoria, ha accertato che la predetta società è inattiva dalla data della sua costituzione sino all'ultimo bilancio esaminato al 31.12.2009.

Nel periodo esaminato, essa genera esclusivamente perdite di esercizio, segnatamente: bilancio 2006 (83.512 euro); bilancio 2007 (103.319 euro); bilancio 2008 (46.211 euro) e bilancio 2009 (156.957 euro).

Nonostante la perdurante inattività, le spese di funzionamento e per i servizi sono in massima parte originate dagli emolumenti pagati ai componenti degli organi sociali, senza che sia dato verificare se e in quali incombenze l'espletamento del mandato si sia effettivamente concretizzato, nonché dai compensi corrisposti ai dipendenti e per le collaborazioni autonome "ad elevata professionalità".

Alla luce dell'analisi compiuta sui dati di bilancio, emergono spese per collaborazioni e l'attivazione di contratti pronti contro termine per rilevanti importi. La società è totalmente in mano pubblica. Il capitale è detenuto in proporzione di una plurima partecipazione delle

amministrazioni locali, del Consorzio A.S.I. (anch'esso pubblico) e della C.C.I.A.A..

Solo in sede di adunanza pubblica le amministrazioni comunali di Frosinone e di Ferentino hanno trasmesso la delibera ricognitiva, mentre le altre amministrazioni interessate non hanno inviato alcuna delibera in ordine alla ricognizione delle partecipazioni societarie.

La società aeroportuale, - che alla luce delle osservazioni sopra descritte appare arduo definire strategica e strumentale al perseguimento dei fini istituzionali degli enti partecipanti, stante la sua perdurante inattività - è stata costituita il 17 giugno 2003 con atto pubblico notarile e regolarmente iscritta nel registro delle.

In estrema sintesi, la società ha quale oggetto e scopo sociale di promuovere la progettazione, lo studio, la realizzazione, anche sotto il profilo tecnico ed amministrativo, del complesso aeroportuale di Frosinone, delle infrastrutture aeroportuali e dei servizi di collegamento connessi, delle attività e dei servizi promozionali di sviluppo commerciale e turistico, indotti dalla creazione dell'infrastruttura pubblica.

Scopo ulteriore è costituito dalla tutela delle funzioni tecniche e socio-economiche del sistema aeroportuale della Provincia, anche al fine di contribuire, attraverso le attività aeronautiche, allo sviluppo del territorio provinciale.

L'anno della costituzione della società si chiude con una (prevedibile) perdita pari ad euro 4.212. La produzione in termini di beni e servizi riferiti all'oggetto sociale è pari a zero.

Sinteticamente, l'analisi dei bilanci d'esercizio successivi all'anno di

costituzione, certifica valori della produzione pari a zero e perdite di esercizio, rispettivamente, per € 28.923 nell'anno 2004 e per € 40.637 per il 2005.

Anche nel bilancio di esercizio 2006 il valore della produzione risulta pari a zero. I costi della produzione si attestano alla somma di euro 94.045, di cui 89.770 sono costi per servizi: in particolare, compensi agli amministratori (euro 50.356 comprensivi degli oneri previdenziali e compensi per il collegio sindacale (euro 20.003), ovvero compensi per le collaborazioni autonome (euro 1.402).

L'indicata perdita è stata rinviata al nuovo esercizio. Il capitale sociale al 31 dicembre 2006 risulta pari ad € 4.503.018.

Il bilancio 2007 certifica un valore della produzione pari a zero. Il capitale sociale si accresce sino a € 4.627.350.

La perdita d'esercizio si attesta ad euro 103.319 euro ed è riportata a nuovo, stante la capienza del patrimonio netto. Si accrescono i costi della produzione sino ad euro 217.323. A produttività zero, i costi per servizi risultano più che doppi rispetto all'anno precedente, attestandosi sulla somma di € 199.023.

Le voci più significative dei costi per servizi, indicate nella nota integrativa, sono rappresentate da:

- prestazioni professionali ricevute, pari ad € 21.991;
- compensi amministratori, pari ad € 41.182;
- compenso Direttore Generale, pari ad € 35.151;
- compensi Collegio Sindacale, pari ad € 42.513;
- compensi per collaborazioni, pari ad € 6.744;

- spese commerciali e di viaggio, pari ad € 12.544;
- spese amministrative, pari ad € 12.172.

Il bilancio riferito al 31 dicembre 2008 certifica un valore della produzione pari a zero. Il capitale nominale rimane stabile rispetto al precedente esercizio. La perdita d'esercizio ammonta ad € 46.211. I costi della produzione si attestano a 197.096 euro.

La voce più rilevante sono i costi per i servizi, pari ad euro 151.589 ulteriormente suddivisi in:

- prestazioni professionali ricevute per € 33.834;
- compensi amministratori per € 23.223;
- compenso Direttore Generale per € 37.017;
- compensi Collegio Sindacale per € 33.097;
- compensi per collaborazioni per € 1.250;
- spese commerciali e di viaggio per € 1.544;
- spese amministrative, pari ad € 3.128.

Si registra l'ulteriore voce di spesa, pari ad € 28.229, riferita ai salari e agli stipendi, comprensiva di oneri riflessi (previdenziali e assistenziali) per i dipendenti assunti dalla società nel corso dell'esercizio.

A prescindere dal costo generale e ripetitivo dei servizi, in costanza di valori della produzione pari a zero, è lecito interrogarsi sull'utilità e sull'effettivo svolgimento di mansioni da parte del personale assunto.

In sostanza, si risolve in una grave irregolarità gestionale assumere personale mantenendo inattiva la società per la quale i dipendenti - in senso lato pubblici - sono chiamati a rendere la loro

prestazione lavorativa.

Nulla consta circa l'assolvimento dei criteri di selezione pubblica del dipendente o dei dipendenti assunti dalla società pubblica (art. 18 legge 6 agosto 2008, n.133).

Il bilancio d'esercizio al 31 dicembre 2009 (ultimo bilancio approvato al tempo dell'adunanza pubblica) certifica un valore della produzione pari a zero. Le perdite d'esercizio, pari ad euro 156.957, sono riportate a nuovo.

La nota integrativa evidenzia una variazione a decremento della consistenza del patrimonio netto per -306.814 euro, riducendo l'originaria consistenza del capitale sociale ad € 4.320.537.

I costi della produzione si attestano ad € 212.154. Le poste più significative sono rappresentate dalle seguenti voci:

- prestazioni professionali ricevute, pari ad € 19.076;
- compensi amministratori, pari ad € 68.593;
- compenso Direttore Generale, pari ad € 33.477;
- compensi Collegio Sindacale, pari ad € 23.110;
- compensi per collaborazioni, pari ad € 11.354;
- spese commerciali e di viaggio, pari ad € 1.544;
- spese amministrative, pari ad € 2.404.

Le spese per i dipendenti assommano ad € 16.712 comprensive di salari, stipendi ed oneri riflessi.

Il quadro delineato dall'analisi di tutti i bilanci, a partire dall'esercizio di costituzione della società (anno 2003) all'ultimo esercizio approvato (2009), evidenzia in modo incontrovertibile che la società non

è mai decollata dalla fase di avvio (c.d. *start up*), ma quel che è peggio, dimostra che l'organismo partecipato è stato utilizzato in senso diametralmente opposto agli scopi dichiarati nello Statuto e nell'oggetto sociale.

La società Aeroporto di Frosinone S.p.A. attualmente risulta essere un mero centro di costo, finalizzato a remunerare gli amministratori, i sindaci, il personale dipendente, i collaboratori autonomi, senza mai creare valore aggiunto.

Pur non sottovalutando le delicate questioni istituzionali che si pongono per la realizzazione di un'infrastruttura aeroportuale, non appare sintomo di gestione oculata delle risorse pubbliche, remunerare i componenti degli organi sociali e un direttore generale, per l'attività di amministrazione di un organismo pubblico in forma societaria, che utilizza risorse della collettività, senza che alcun ritorno in termini di concreta utilità sia riscontrabile a vantaggio della comunità che ha loro conferito il mandato.

In particolare, desta perplessità il fatto di rinviare sempre le perdite di esercizio all'anno successivo, sfruttando i meccanismi di contenimento del patrimonio netto, senza neppure investire l'assemblea dei soci delle considerevoli perdite (€ 463.771) accumulate nel corso degli anni.

È da evidenziare, inoltre, che non sono state mai trasmesse delibere d'indirizzo gestionale a cura delle amministrazioni interessate alla partecipazione azionaria della società sotto verifica, ad eccezione di alcune indicazioni d'indirizzo progettuale di possibile sviluppo futuro,

trasmesse dall'amministrazione comunale di Frosinone.

È pertanto del tutto mancato l'esercizio in concreto del potere di controllo analogo sulla gestione e sugli organi amministrativi delle società in riferimento, quanto meno da parte degli enti locali che detengono quote di partecipazione rilevante ai fini del controllo azionario, tra cui, in particolare, la Provincia di Frosinone.

Per quel che concerne gli atti regionali d'individuazione dell'area aeroportuale e delle strutture intermodali di corredo all'intervento strutturale, trasmesse a cura dei rappresentanti del Comune di Frosinone, a sostegno della tesi che la società stia attraversando una fase di *start up* in vista di un'imminente operatività, la Sezione rileva che le due delibere di Giunta (n.234 del 7 aprile 2009 e n. 631 del 7 agosto 2009) hanno ad oggetto una mera previsione preliminare d'individuazione dell'area e l'adesione al protocollo d'intesa per la realizzazione infrastrutturale, cui non consta sia stata data attuazione a quasi due anni dalla data di adozione delle delibere, peraltro assunte dalla precedente amministrazione regionale.

La Sezione non può esimersi dall'osservare che, a fronte di mere dichiarazioni d'intenti sul valore strategico della società Aeroporto di Frosinone S.p.A., la medesima non ha prodotto un solo euro di valore produttivo della gestione caratteristica dal 17 giugno 2003 al 31.12.2009, ma solo costi fissi di esercizio (servizi, organi amministrativi, personale, spese di trasferimento, personale, collaborazioni).

Né i rappresentanti degli Enti locali di riferimento hanno saputo o potuto riferire alcunché su un eventuale piano industriale idoneo a

rendere operativa la società, né effettuare alcuna previsione sulla tempistica circa la fuoriuscita dallo stato di quiescenza gestionale, in cui da sempre versa l'organismo societario pubblico.

8.2 SOCIETA' INTERPORTUALE FROSINONE (S.I.F.) S.p.A. inattiva.

Analoghe considerazioni circa l'immobilizzazione di capitale pubblico in un organismo partecipato, anch'esso qualificabile quale mero centro d'imputazione di costi, debbono essere svolte per la S.I.F. S.p.A.

La verifica dei bilanci di esercizio compresi nel periodo 2006-2009, acquisiti telematicamente dalla CC.II.AA. in fase istruttoria, ha accertato che la predetta società è inattiva dalla data della sua costituzione (8 gennaio 1991) sino all'ultimo bilancio esaminato al 31.12.2009.

A prescindere dalla verifica dei dati di bilancio sui valori della produzione, il certificato estratto dalla Camera di Commercio in data 9 marzo 2011, descrive la società S.I.F. quale "impresa inattiva".

L'oggetto sociale comprende la realizzazione e la gestione nei territori dei comuni di Frosinone e di Ferentino, individuati dal Consorzio A.S.I., di un centro intermodale, consistente in un sistema unitario di opere e di servizi principali, accessori e complementari preordinati alla ricezione, alla custodia, allo smistamento e convogliamento di merci, materie prime o prodotti finiti, secondo il criterio dell'integrazione fra i vari modi di trasporto.

La società è a capitale maggioritario pubblico. La quota di maggioranza è detenuta dalla Provincia di Frosinone.

Il capitale nominale è fissato in € 8.172.833,11 (deliberato e

sottoscritto), di cui 6.788.405,24 versato, e costituito da conferimenti in denaro.

La società ha generato rilevanti perdite di esercizio, certificate al 31.12.2009 in € 896.417.

Si registra l'irregolare procedura di riporto annuale delle perdite "a nuovo", facendo leva sulla capienza del capitale sociale e del patrimonio netto, senza far constare formalmente la diminuzione del capitale nominale tramite un'apposita delibera assembleare.

Nonostante la perdurante attività, le spese di funzionamento sono in massima parte originate dagli emolumenti pagati al consiglio di amministrazione e ai costi per i servizi.

Il collegio sindacale considera la società "in stallo", mentre avrebbe dovuto evidenziare che il mancato avvio dell'attività di una partecipazione pubblica non è conforme a criteri di sana gestione delle risorse pubbliche immobilizzate nella totale inattività societaria.

La verifica dei dati di bilancio per l'esercizio 2006 certifica un valore dell'attività tipica pari a zero, a fronte di costi della produzione sostenuti per euro 142.065, di cui i costi per servizi, pari ad euro 121.925, rappresentano la parte principale.

Il valore della produzione, per euro 1.050, si riferisce esclusivamente a servizi resi di natura occasionale, non rientranti nell'attività tipica (voce ricavi e proventi diversi indicata in bilancio).

Le poste più significative di costo per i servizi sono rappresentate dalle seguenti voci:

- compensi amministratori (€ 50.986,21);

- compensi Collegio Sindacale (€ 19.276,60);
- compensi per collaborazioni (€ 3.748,33);
- rimborsi spese (€ 7.055,72);
- servizi commerciali e servizi diversi (€ 2.649,67);
- spese per prestazioni di servizi amministrativi, fiscali e societari (€ 14.898,08).

Le perdite d'esercizio 2006 sono risultate pari a 136.510, più che raddoppiate rispetto al 2005 (perdite per euro 70.881).

La verifica del bilancio d'esercizio 2007 certifica un valore della produzione dell'attività tipica pari a zero, a fronte di costi della produzione pari ad euro 161.060.

Il valore della produzione pari a 13.740, indicato in bilancio, deriva esclusivamente dalla voce ricavi e proventi diversi e non dall'attività tipica.

Le poste più significative dei costi per servizi sono rappresentate dalle seguenti voci:

- compensi amministratori (€ 48.765,44);
- compensi Collegio Sindacale (€ 23.894,24);

Le perdite di gestione per l'anno 2007 ammontano (€ 129.297,00) riportate a nuovo.

La verifica dei dati di bilancio per l'esercizio 2008 certifica un valore della produzione, caratteristica pari a zero, a fronte di costi della produzione, pari ad euro 175.471.

Il valore della produzione, pari ad € 27.574, non deriva dall'attività tipica, bensì da ricavi e proventi diversi per € 13.133 e da contributi in

conto esercizio per € 14.441.

Le principali voci di costo sono riferite ai costi per servizi, pari ad euro 109.754. Il compenso spettante agli amministratori per l'anno 2008 ammonta ad euro 47.748,12. Il compenso per il collegio sindacale ammonta ad euro 25.157,64.

Nella nota integrativa emerge il costo per la locazione dei locali adibiti a sede sociale per ad euro 16.010 (godimento beni di terzi), del tutto sproporzionato alle esigenze di una società inattiva (per l'anno 2005 la spesa era pari ad euro 13.297).

Si registrano anche costi di personale per un dipendente assunto con contratto di apprendistato triennale per euro 8.003, sempre in assenza di operatività della società.

Le perdite di gestione per l'anno 2008 assommano ad euro 200.584, riportate a nuovo per l'esercizio successivo e conglobate con le precedenti perdite.

La verifica del bilancio d'esercizio 2009 certifica un valore della produzione dall'attività tipica pari a zero, a fronte di costi della produzione pari ad euro 202.556.

Il valore della produzione, per euro 29.511, deriva non dall'attività caratteristica, bensì da altri ricavi e proventi, come si evince dalla classificazione di bilancio (contributi in conto esercizio per 14.441 e altri ricavi per 15.070).

I costi per servizi, che rappresentano la voce principale dei costi della produzione, ammontano ad euro 137.975.

Le voci più significative sono rappresentate dal compenso agli

amministratori pari ad euro 29.075, 64 e dal compenso spettante ai sindaci pari ad euro 25.030,89.

Le perdite di esercizio assommano ad euro 172.596, conglobate con quelle riportate a nuovo provenienti dagli esercizi precedenti, pari ad euro 723.821.

La Sezione, pur prendendo atto delle difficoltà gestionali incontrate dalla S.I.F. S.p.A. ed illustrate sia nella relazione al bilancio 2008, redatta a cura del consiglio di amministrazione, sia dai rappresentanti del Comune di Frosinone intervenuti all'odierna adunanza pubblica, non può esimersi dal rilevare la carenza di controlli sulla sana gestione finanziaria dell'organismo partecipato, che, nell'arco di oltre 20 anni, non ha avviato alcuna attività tipizzata nell'oggetto sociale ed ha fallito anche nel tentativo di realizzare il primo lotto di lavori di costruzione del centro intermodale. La società è stata un mero contenitore di costi fissi di esercizio ed ha immobilizzato inutilmente cospicue risorse finanziarie pubbliche.

L'assenza di un piano industriale e di un aggiornato piano di fattibilità del centro intermodale - circostanza evidenziata anche dai rappresentanti del Comune di Frosinone - revoca in dubbio la continuazione dell'attività sociale e certificano, allo stato, l'impossibilità per la società di raggiungere gli scopi per i quali fu costituita.

Il collegio sindacale si è limitato a riferire che "attualmente la società versa in una fase di stallo operativo, per ciò che concerne la realizzazione del centro intermodale, pertanto, non ha iniziato alcuna attività caratteristica. In mancanza di flussi finanziari derivanti da ricavi

della produzione, la continuità aziendale origina dall'esito positivo di azioni finalizzate a reperire ulteriori risorse finanziarie nell'immediato futuro anche tramite l'aumento del capitale sociale".

L'organo di controllo interno ha certificato altresì l'inadeguatezza della dotazione di capitale sociale per la realizzazione degli interventi previsti, riprendendo quanto contenuto nella relazione redatta a cura del consiglio di amministrazione per l'esercizio 2008.

8.3 Gestione dell'Agenzia Provinciale per l'Energia Frosinone (A.P.E.F.) S.C.A.R.L.

Come già esposto nella preliminare trattazione istruttoria, la società A.P.E.F. S.C.A.R.L. è a partecipazione pubblica maggioritaria, senza scopo di lucro e inattiva dalla data della sua costituzione (19 giugno 2006) sino alla fine dell'esercizio 2008, in violazione del principio del buon andamento e dei canoni di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

La società risulta beneficiaria, in almeno due annualità (2006 e 2008), di finanziamenti da parte dell'Unione europea per il raggiungimento degli scopi sociali.

Nello statuto societario si annota la previsione che la società medesima è stata costituita, in via prioritaria, per l'attuazione del programma comunitario E.I.E., approvato dalla Commissione Europea con convenzione del 30 dicembre 2005, riguardante la creazione di un'Agenzia per la gestione dell'energia e la promozione dell'efficienza energetica.

Si evidenzia, pertanto, l'immobilizzazione di capitale pubblico in un

organismo partecipato, qualificabile anch'esso quale mero centro d'imputazione di costi fissi.

La società è stata costituita per atto pubblico notarile in data 19 giugno 2006. In data 28 aprile 2009 l'assemblea straordinaria ha modificato lo statuto sociale, ampliandone l'oggetto e introducendo regole per disciplinare le prestazioni accessorie, e il funzionamento consortile.

L'oggetto dell'attività sociale contempla la definizione e l'attuazione concreta a livello locale di una serie di azioni miranti a migliorare la gestione della domanda di energia, mediante la promozione dell'efficienza energetica, a favorire il miglior utilizzo delle risorse locali e rinnovabili e a migliorare il trasporto sostenibile. La società si prefigge inoltre lo scopo di fornire assistenza, anche progettuale, nei settori energetico ed impiantistico.

Il capitale sociale nominale risulta pari ad € 11.611. Le perdite di gestione per gli anni 2006 (51.709 euro) e 2007 (17.106 euro) sono superiori al valore del capitale nominale e sono state coperte in gran parte con l'utilizzo delle riserve straordinarie, senza adottare la procedura straordinaria per l'abbattimento e la ricostituzione del capitale sociale, (artt. 2447, 2482 bis e ter c.c.) prevista proprio per le ipotesi di perdite superiori al valore del capitale nominale. Il patrimonio netto è ancora di segno positivo.

I dati di bilancio relativi all'esercizio 2006 indicano una fase fisiologica di avvio dell'attività sociale. Si registrano contributi in conto esercizio provenienti dai soci fondatori, in attuazione del programma comunitario, per la somma di euro 73.678.

Più rilevante è l'analisi dei dati di bilancio per l'esercizio 2007. La società rimane inattiva: l'unico valore della produzione è dato dai contributi in conto esercizio, pari ad € 149.678, e non dai proventi dell'attività tipica.

I costi della produzione ammontano a 126.821, di cui la voce di gran lunga più rilevante sono i costi per servizi, pari ad € 107.107.

In realtà, il bilancio 2007 ha dissimulato la spesa di personale per due unità assunte dalla società, alla luce di quanto risulta dagli estratti del conto corrente Unicredit per l'anno 2007, classificandoli nella voce "costi per servizi".

I pagamenti effettuati in favore dei due dipendenti risultano comprensivi degli oneri riflessi (contributi e previdenziali) nella tabella comparativa, anno 2007, contenuta nel bilancio 2008 (€ 31.791 per emolumenti e 4.900 per oneri sociali).

Nel bilancio 2007 la determinazione dell'imponibile IRAP evidenzia chiaramente la presenza di redditi assimilati a quelli da lavoro dipendente, per € 31.791.

Nel bilancio 2008, i salari e gli stipendi per l'anno 2007 sono classificati correttamente, diminuendo la voce "costi per servizi", che passa da 107.107 a 70.416 euro (comparazione bilancio 2008 sul bilancio 2007).

I costi per il godimento di beni di terzi, risultano pari ad € 6.900.

La scarna nota integrativa non permette di definire l'effettiva composizione delle voci di costo, cui si riferiscono le due voci prima descritte. Esse sono probabilmente da imputare alle spese per gli organi

amministrativi, alla dissimulazione delle spese per i dipendenti assunti e per la locazione della sede sociale.

Una società consortile a capitale maggioritario pubblico, che gode di finanziamenti comunitari, deve corredare il bilancio di una nota integrativa molto più dettagliata, che illustri l'andamento della gestione sociale durante l'esercizio di competenza e che permetta ai soci pubblici di controllare l'esatta esecuzione del programma comunitario. E ciò, ben oltre gli obblighi formali e contenutistici previsti dal codice civile per la redazione della nota integrativa, soprattutto in presenza di un bilancio descritto in forma semplificata.

Non costa che la società abbia adottato forme di selezione ad evidenza pubblica per l'assunzione di personale.

Nel caso in esame difetta del tutto una comunicazione societaria chiara e trasparente.

Il bilancio 2008 si chiude in pareggio, ma in ragione di ratei e risconti attivi maggiorati di € 133.157 a seguito di contributi dei soci fondatori e della Commissione europea (€ 114.000, bonifico del 19 dicembre 2008). I contributi in conto esercizio per l'anno 2008 assommano ad € 150.907.

In data 20 febbraio 2008 sul conto Unicredit intestato alla società viene versato un bonifico per € 174.746,46, che non trova riscontro nelle poste del bilancio 2008. Non è dato conoscere l'utilizzo di tale cospicuo introito di denaro.

Il pareggio di bilancio si ottiene mediante finanziamenti dall'esterno e non attraverso i proventi dell'attività tipica.

I costi della produzione ammontano a € 144.735, i costi per servizi assommano ad € 69.884, mentre quelli per il personale aumentano a 49.026, con oneri riflessi pari ad € 8.809.

Ci si chiede quale utilità possano avere avuto le mansioni svolte da dipendenti di una società rimasta sostanzialmente inattiva.

La verifica dei dati di bilancio per l'anno 2009 mostra un risultato economico in pareggio.

Il valore della produzione per l'attività tipica si attesta ad € 169.154. I contributi in conto esercizio ammontano a 101.035. La differenza fra ricavi e costi totali della produzione è pari a 5.617 euro. La voce salari e stipendi scende ad euro 34.166, oltre ad euro 5.989 di oneri sociali accessori. Cresce la voce debiti verso fornitori per euro 109.112, per un totale, entro i 12 mesi, di € 150.357. Il bilancio evidenzia nel dettaglio la composizione dei debiti verso i fornitori.

Le spese per godimento dei beni di terzi ammontano a 7.117 euro.

La società sembra essere parzialmente avviata verso una qualche forma di attività tipica. La nota integrativa al bilancio 2009 si configura egualmente scarna e poco trasparente.

Il presumibile avvio della gestione effettiva della società consortile, certificato dai dati del bilancio 2009, non permette di superare i rilievi circa la mancanza di sana e corretta gestione finanziaria della società, che per tre anni ha generato solo costi di mantenimento.

Si rileva altresì la mancanza di una precisa programmazione delle attività sociali in attuazione del programma comunitario indicato nello statuto e in esecuzione dei fini istituzionali dell'organismo consortile.

È da evidenziare, inoltre, che non è stata trasmessa alcuna delibera di indirizzo gestionale a cura delle amministrazioni interessate alla partecipazione azionaria della società sotto verifica.

È pertanto del tutto mancato l'esercizio in concreto del potere di controllo analogo sulla gestione e sugli organi amministrativi della società da parte delle amministrazioni di riferimento, azionabile quanto meno a seguito di un'opportuna iniziativa degli enti locali che detengono quote di partecipazione rilevante ai fini del controllo azionario, come ad esempio la Provincia di Frosinone.

In ragione della presenza di finanziamenti comunitari, la Sezione si riserva il controllo sulla sana gestione societaria nei futuri cicli contabili.

Si rileva, infine, la carenza della delibera ricognitiva delle partecipazioni ai sensi dell'art. 3 commi da 27 a 33 della legge 27 dicembre 2007, n.244, che doveva essere trasmessa alla Sezione regionale di controllo per il Lazio, quantomeno dalla Provincia di Frosinone, che detiene il 40% del valore nominale delle quote di capitale sociale.

9. Squilibrio economico-finanziario nella gestione della società partecipata FROSINONE MULTISERVIZI S.P.A.

La società è stata costituita il 4 marzo 2005 con finalità sociali, economiche, culturali e occupazionali.

La composizione della compagine sociale indica che il Comune di Frosinone e la Provincia di Frosinone detengono il 20% del capitale sociale; il Comune di Alatri detiene l'11%; la società Sviluppo Lazio, partecipata dalla Regione Lazio, detiene il 49%.

La società ha per oggetto sociale la cura e la manutenzione del patrimonio immobiliare; la gestione e controllo COSAP; il rilascio di autorizzazioni e concessioni nel settore idrico e in altri servizi connessi; la gestione, manutenzione e sorveglianza nei parcheggi; la resa dei servizi di disinfezione, disinfestazione e derattizzazione; i servizi culturali, compresa la gestione degli spazi pubblici e l'attività di supporto alle manifestazioni e ai servizi turistici; i servizi cimiteriali ed in particolare i servizi di Polizia Mortuaria; i servizi di viabilità ed arredo urbano; servizi di manutenzione della segnaletica stradale; i servizi di supporto amministrativo; la gestione di asili nido; i servizi di assistenza agli scuolabus; i servizi di prossimità alle famiglie; l'esercizio e la gestione di ogni altro servizio pubblico e/o di pubblica utilità in settori complementari o affini a quelli già indicati.

Il capitale sociale diminuisce da euro 1.034.000 (esercizio 2008) ad euro 256.000 (esercizio 2009). L'attuale dotazione di capitale non appare idonea a sostenere gli scopi e la gestione corrente della società.

L'andamento gestionale registra reiterate perdite di gestione per l'anno 2008. L'equilibrio finanziario per l'anno 2009 è stato conseguito a seguito di cospicua contribuzione regionale. Si evidenzia uno squilibrio strutturale fra ricavi e costi di produzione nella gestione caratteristica della società.

L'istruttoria ha permesso di accertare che la società ha generato rilevanti perdite di esercizio certificate nel bilancio 2008 per euro 713.713. Il sostanziale equilibrio finanziario raggiunto nell'anno 2009 (perdite contenute ad euro 48.659) si deve alla contribuzione regionale,

ma non all'equilibrio della gestione caratteristica, come attestato nella relazione del collegio sindacale che correda il bilancio.

Il contributo erogato dalla Regione Lazio per l'anno 2009 è la conseguenza di un accordo sottoscritto in data 24 aprile 2009, in cui gli Enti locali partecipi della compagine sociale s'impegnano ad approvare un piano economico aziendale idoneo ad assicurare l'equilibrio di gestione per il biennio 2009-2011.

A seguito dell'istruttoria espletata, risulta che il Comune di Frosinone ha ratificato il predetto accordo con la deliberazione della Giunta comunale n.214 del 27 aprile 2009.

Secondo quanto reso noto dal Presidente della Provincia di Frosinone, la società nell'anno 2011 occupa circa 220 unità di personale, molte dei quali provenienti da accordi di stabilizzazione di lavoratori socialmente utili, concordati a livello regionale. Di tale dotazione organica, circa 84 unità di personale sono attualmente fruitori della Cassa Integrazione Guadagni.

Dall'analisi complessiva della documentazione contabile e dei documenti trasmessi dagli Enti locali interessati, la Sezione rileva che l'equilibrio economico-finanziario e la continuità aziendale possano essere salvaguardati mediante una riduzione dei costi di gestione della società, una rideterminazione delle tariffe per le prestazioni individuate nei contratti di servizi in essere, una gestione del personale orientata a criteri di efficienza ed economicità, nonché attraverso la corresponsione della contribuzione regionale, anche in vista di un auspicabile aumento di capitale.

Stante la rilevanza occupazionale e la natura pubblica della società, costituita sul modello di un organismo partecipato erogatore di servizi pubblici e di servizi strumentali estesi al territorio della Provincia di Frosinone, la Sezione si riserva il monitoraggio sulla sana gestione societaria nei futuri cicli di controllo.

È da evidenziare infine la mancata trasmissione alla Sezione della delibera ricognitiva circa la sorte della partecipazione da trasmettersi a cura della Provincia di Frosinone ai sensi dell'art.3 commi da 27 a 33 della legge 24 dicembre 2007, n.244.

P.Q.M.

ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 168, della legge 23

dicembre 2005, n. 266

ACCERTA

1. il mancato rispetto del Patto di Stabilità per l'anno 2008, a seguito dell'analisi dei dati parziali trasmessi dall'organo di revisione con riferimento al rendiconto 2008;
2. l'errato calcolo degli obiettivi del Patto anche con riferimento a voci di spesa inserite nei servizi per conto terzi nei termini di cui in motivazione;
3. la mancata osservanza delle sanzioni previste dall'art. 76 comma 4 del d.l. 25 giugno 2008, n.112, convertito nella legge 6 agosto 2008, n.133, nei termini di cui in motivazione;
4. l'andamento anomalo delle contabilizzazioni nella voce "Altre" e in genere nei "Servizi per conto terzi" che registra un incremento del 29,22% in una sola annualità, passando da euro 20.261.325

(anno 2007) ad euro 26.181.620 (anno 2008), cagionato dall'abusivo inserimento di operazioni contabili nei termini di cui in motivazione;

5. la mancata osservanza per l'anno 2008 dei limiti imposti agli enti locali in materia di spese di personale ai sensi dell'art. 1 comma 557 della legge 296/2006;
6. la carenza informativa di dati certi riferibili alla spesa di personale per gli anni 2008 e 2009;
7. la gestione irregolare dei residui attivi (Titoli 1 e 3) e passivi (Titolo 1) anteriori al 2004, nei termini di cui in motivazione;
8. la carenza di un vincolo di destinazione di parte dell'avanzo di amministrazione a copertura del rischio di esigibilità dei crediti;
9. il mancato aggiornamento dell'inventario, risalente al 1993;
10. l'inattendibilità dello stato patrimoniale in ragione della carenza di un sistema di contabilità economica;
11. l'impossibilità di verificare, allo stato degli atti, se il contratto di *SWAP* stipulato a partire dal 2003 con la Banca Nazionale Del Lavoro S.p.A. sia stato chiuso anticipatamente;
12. l'impossibilità, allo stato degli atti, di verificare l'impatto sugli equilibri di bilancio del predetto contratto di *SWAP* in assenza di documentazione comprovante l'andamento dei flussi differenziali in entrata e in uscita inerenti il biennio 2003-2005;
13. la chiusura anticipata al 12 febbraio 2009 del contratto *Interest Rate SWAP* con l'istituto Calyon s.a. Credit Agricole, con corrispondente incasso della somma di euro 1.586.987,00, senza

- apparente motivazione;
14. le criticità evidenziate nei termini di cui in motivazione con riferimento all'operazione di *Interest Rate SWAP* con l'istituto Calyon s.a. Credit Agricole (punto 7.2);
 15. l'inattività della società Aeroporto di Frosinone S.p.A. dalla data della costituzione sino al 31 dicembre 2009 (ultimo bilancio approvato);
 16. l'ammontare complessivo delle perdite al 31 dicembre 2009, generate ininterrottamente a partire dalla costituzione della società Aeroporto di Frosinone S.p.A, pari ad euro 463.771.
 17. l'inattività della Società Interportuale Frosinone (S.I.F.) S.p.A. dalla data di costituzione (8 gennaio 2009) sino al 31 dicembre 2009 (ultimo bilancio approvato);
 18. l'ammontare complessivo delle perdite al 31 dicembre 2009, generate dalla S.I.F. S.p.A., pari ad euro 896.417;
 19. le criticità riscontrate in tema di sana gestione finanziaria della Società Interportuale Frosinone S.p.A;
 20. le criticità riscontrate in ordine alla sana gestione dell'A.P.E.F. S.C.A.R.L., con specifico riferimento all'inattività totale della società consortile sino al 31 dicembre 2008 e all'utilizzo di risorse comunitarie erogate in attuazione del programma comunitario E.I.E., approvato dalla Commissione Europea con convenzione del 30 dicembre 2005, riguardante la creazione di un'Agenzia per la gestione dell'energia e la promozione dell'efficienza energetica;
 21. le irregolarità contabili individuate nel bilancio 2007 dell'A.P.E.F.

S.C.A.R.L., con riguardo specifico all'errata classificazione delle spese di personale nei costi per servizi e alla carente trasparenza e chiarezza delle note integrative ai bilanci 2007, 2008 e 2009;

22. le criticità relative alla gestione finanziaria dell'A.P.E.F. S.C.A.R.L. nei termini di cui in motivazione;

23. le criticità relative alla gestione finanziaria e alla continuità aziendale della Frosinone Multiservizi S.p.A. nei termini descritti in motivazione.

INVITA

l'Amministrazione Provinciale di Frosinone, in persona del Presidente pro-tempore del A.P. Frosinone a:

1. porre in essere le necessarie misure correttive volte a superare le irregolarità contabili e le criticità emerse dal rendiconto 2008, con particolare riferimento ai punti da 1 a 10;
2. trasmettere senza ritardo alla Sezione un prospetto analitico del numero dei dipendenti in servizio e dei costi del personale, comprensivo di quelli alle dipendenze delle società e degli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 76 della legge 6 agosto 2008, n.133 per gli anni 2009 e 2010;
3. trasmettere senza ritardo alla Sezione e al competente ufficio del M.E.F. tutta la documentazione inerente il contratto di *SWAP* stipulato con la Banca Nazionale del Lavoro, di cui vi è traccia contabile per il biennio 2003-2005;
4. trasmettere senza ritardo alla Sezione la documentazione circa l'utilizzo della somma, pari ad € 1.586.987,00, di cui alla

reversale d'incasso n. 507/2009 (chiusura anticipata SWAP Calyon), con specifico riferimento ad ogni documento amministrativo e contabile concernente la dazione di euro 500.000 alla Caritas, alla variazione in aumento per euro 63.479,49 del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, nonché ai mandati di pagamento inerenti tali singole spese;

5. trasmettere senza indugio alla Sezione la delibera ricognitiva dei presupposti per il mantenimento delle partecipazioni societarie;
6. trasmettere le determinazioni in cui si sostanzia il controllo analogo sulla sorte delle società inattive;

INVITA

- a) limitatamente alle società Aeroporto Frosinone S.p.A e S.I.F. S.p.A., l'Amministrazione comunale di Frosinone a riesaminare la delibera consiliare n. 70 del 15 dicembre 2010, avente ad oggetto la verifica sui presupposti di mantenimento delle partecipazioni in essere, corredandola con idonea motivazione che ne espliciti l'iter logico della decisione;
- b) limitatamente alle società Aeroporto Frosinone S.p.A e S.I.F. S.p.A., il comune di Ferentino a riesaminare la motivazione circa la delibera consiliare n. 67 del 23 dicembre 2010 avente ad oggetto la verifica dei presupposti circa il mantenimento delle partecipazioni in essere.

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione:

- al Presidente del Consiglio Provinciale di Frosinone;

- al Presidente della Provincia di Frosinone;
- ai Comuni di Frosinone, di Ferentino e di Alatri, per quanto di rispettiva competenza, richiamandone l'attenzione sulle osservazioni e sulle criticità riscontrate, in particolare, nella gestione delle società dalle medesime partecipate;
- alla Regione Lazio, in persona del Presidente della Giunta Regionale, con particolare riferimento alle osservazioni e alle criticità riscontrate nella gestione della Società Frosinone Multiservizi S.p.A., da essa partecipata;
- alla Procura regionale della Corte dei conti per il Lazio, per quanto di eventuale competenza, con specifico riferimento alle ipotesi di danno erariale conseguente:
 - a) all'illegittima assunzione di personale per effetto della mancata osservanza delle sanzioni derivanti dal mancato rispetto del Patto di stabilità interno per l'anno 2008;
 - b) alle donazione di parte della maggior somma incassata per la chiusura anticipata del contratto di SWAP Calyon S.a. Credit Agricole;
 - c) alla disposta variazione in aumento per € 63.479,49 del fondo per la retribuzione di posizione e di risultato dei dirigenti, in conseguenza della predetta anticipata risoluzione contrattuale;
 - d) ai costi e alle perdite derivanti dalla totale inattività delle società partecipate indicate in motivazione.
- all'Organo di revisione per opportuna conoscenza;

Fa obbligo all'Amministrazione Provinciale di Frosinone di comunicare a questa Sezione nel termine di tre mesi dalla ricezione della presente deliberazione, le misure consequenziali adottate e, in caso di mancata osservanza del termine, a fornire idonea giustificazione.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Così deliberato in Roma, nella Camera di Consiglio del 23 marzo 2011

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to (dott. Gianluca Braghò)

IL PRESIDENTE

f.to (dott. Vittorio Zambrano)

Depositato in Segreteria il 15 luglio 2011

Il Direttore del Servizio di Supporto

f.to (Chiara Samarelli)