



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

composta dai Magistrati:

Giovanni Coppola	Presidente
Rossella Cassaneti	Consigliere
Alessandro Forlani	Consigliere
Rossella Bocci	Consigliere (relatore)
Francesco Sucameli	Primo Referendario
Raffaella Miranda	Primo Referendario
Carla Serbassi	Primo Referendario

**nelle Camere di consiglio del 21 novembre e 21 dicembre 2017**

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;  
VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;  
VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;  
VISTA la Legge 5 giugno 2003, n. 131;  
VISTA la Legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;  
VISTO il Decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;  
VISTE le disposizioni procedurali relative al riaccertamento straordinario dei residui conseguenti all'avvio del processo di armonizzazione dei sistemi contabili di cui al D.Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014;  
VISTO il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;  
VISTA la Legge 24 dicembre 2012, n. 243, di attuazione del principio costituzionale del pareggio dei bilanci pubblici ed in particolare l'art. 20;

VISTO il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL) ed in particolare gli artt. 148 e 148-bis;  
VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie del 16 dicembre 2015, n. 32 relativa alle "Linee di indirizzo" sugli aspetti significativi del bilancio di previsione 2015 nell'ambito della quale sono contenute informazioni sulle operazioni di riaccertamento straordinario ai sensi del D.Lgs. 118/2011 come modificato e integrato dal D.L.gs. 126/2014;  
VISTO la documentazione pervenuta relativa alla istruttoria relativa alla situazione di cassa e al riaccertamento straordinario approvato dal comune di Villaricca (Na) ai sensi dall'art. 3 comma 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche, per adeguare lo stock dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2014 al principio della competenza finanziaria potenziata;  
VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;  
VISTA l'ordinanza presidenziale n.53/2017 del 09.11.2017 con cui l'Ente è stato deferito in camera di consiglio, con facoltà di inviare memorie illustrative  
CONSIDERATE le memorie dell'Amministrazione, del Collegio dei revisori e del Tesoriere dell'Ente;  
UDITI per l'Amministrazione il Sindaco avv. Maria Rosaria Punzo, il RSF dott.ssa Maria Topo, il supporto al R.u.p. dott. Paolo Longoni;  
UDITO il relatore, primo Referendario dott. ssa Rossella Bocci, che ha esposto i contenuti della relazione di deferimento richiamata con l'ordinanza di convocazione, dando atto delle controdeduzioni pervenute.

### CONSIDERATO

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

L'art. 1, commi 166 e 167, l. n. 266/2005, come modificato dal d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, e le "linee guida" della Sezione delle autonomie prevedono l'adozione di *"specifiche pronunce di accertamento"* nel caso di mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, comma 6, Cost., dei principi di sostenibilità dell'indebitamento, nonché nelle ipotesi di violazione dei principi di sana gestione finanziaria e di irregolarità grave, ritenendosi tale una irregolarità che sia suscettibile di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti. Le *"specifiche pronunce di accertamento"* in ordine all'eventuale mancato rispetto della normativa, dei criteri e delle regole contabili, sono indirizzate all'organo elettivo e all'organo di vertice dell'Ente, chiamati ad adottare le misure consequenziali per il ripristino degli equilibri di bilancio

e della regolarità amministrativo-contabile e in ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento. L'adozione di specifiche pronunce di grave irregolarità contabile, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL, ha lo scopo di dare impulso alle opportune misure correttive, la cui congruità sarà valutata dalla Sezione nell'ambito del successivo controllo

L'art. 148-bis TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), d.l. n. 174/2012, convertito dalla l. n. 213/2012, stabilisce che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'Ente locale adotti i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento, prevedendo inoltre che "qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria". Qualora invece gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non "gravi", poiché sintomi di precarietà che, in prospettiva, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

L'evoluzione del quadro normativo, per come sopra delineato, è stata oggetto di disamina anche da parte della Corte costituzionale che, a proposito del più recente intervento legislativo, ha avuto modo di affermare: *"I controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti - previsti a partire dalla emanazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - Legge finanziaria 2006) e poi trasfusi nell'art. 148-bis del TUEL - hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari"* (Corte cost. sentenza n. 60 del 2013).

Nel quadro normativo così delineato assume particolare rilevanza, tra le norme di contabilità pubblica, come vincolo del bilancio di previsione, il principio dell'equilibrio di bilancio, come delineato al n. 15 dell'allegato n. 1 del Dlgs n. 118/2011, che riguarda il pareggio complessivo di competenza e di cassa. Quest'ultimo si realizza attraverso la rigorosa valutazione di tutti i flussi di entrata e di spesa e la corretta applicazione di tutti gli equilibri finanziari, economici e patrimoniali da verificare, non solo in sede di previsione, ma anche durante la gestione in modo concomitante con lo svolgersi delle operazioni di esercizio, e nei risultati complessivi dell'esercizio che si riflettono nei documenti contabili di rendicontazione.

Particolare importanza per gli enti locali riveste la verifica degli equilibri di cassa, e con essa un attento e costante monitoraggio sulla conduzione della cassa stessa, considerata l'introduzione del bilancio di cassa a decorrere dall'esercizio 2016, nonché l'obbligo di garantire un fondo cassa finale non negativo. Suddetta verifica dovrà pertanto monitorare i flussi di entrata e di spesa già realizzati e verificarne la corretta programmazione nella restante parte dell'esercizio.

Gli equilibri di bilancio di cassa trovano fondamento normativo nell'articolo 193 del TUEL: *«Gli enti locali rispettano durante la gestione e nelle variazioni di bilancio il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti in bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme contabili recate dal presente testo unico, con particolare riferimento agli equilibri di competenza e di cassa di cui all'art. 162, comma 6»*. Seguendo il quadro normativo richiamato, l'articolo 162 del TUEL al comma sesto evidenzia, in ambito di cassa, che il bilancio di previsione, e il saldo prospettico valutato in sede di equilibri di bilancio, dovrà garantire un saldo di cassa finale almeno non negativo. Peraltro il dato riferito al fondo cassa non negativo va interpretato in senso "sostanziale" e non puramente formale con la conseguenza che gli enti che a fine esercizio non hanno restituito l'anticipazione di tesoreria o che non hanno reintegrato in toto le entrate vincolate utilizzate per spese correnti devono considerarsi in squilibrio di cassa.

Il deficit di cassa, infatti, è uno dei principali indicatori di squilibrio finanziario per il quale devono essere analizzate le cause e devono essere trovati gli opportuni rimedi, così da ripristinare regolari flussi che consentano all'Ente di far fronte agli obblighi di pagamento con tempestività e nel rispetto delle direttive europee.

### **DELIBERA**

Esaminata la documentazione pervenuta, le osservazioni formulate e gli elementi emersi nell'istruttoria (nota prot. n. 644 del 08/02/2017) sulla situazione di cassa del **Comune di Villaricca (31.226 ab)** avviata da questa Sezione regionale in sede di controllo ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, si evidenziano le gravi criticità di seguito rappresentate.

Preliminarmente, occorre precisare che l'esame della Corte è limitato all'approfondimento dei profili di criticità ed irregolarità che costituiscono una minaccia diretta agli equilibri di bilancio ed oggetto di specifica analisi. Per i numerosi altri profili di illegittimità segnalati la mancata espressione di un accertamento di irregolarità in merito non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Ci si riferisce, in particolare, alle plurime segnalazioni che attengono a presunte irregolarità:

- da parte della Prefettura Ufficio territoriale del Governo di Napoli in merito a gara per eventi e iniziative turistiche in intesa con i comuni Qualiano, Mugnano di Napoli, Melito di Napoli e Calvizzano;
- da parte di consiglieri comunali dell'Ente in merito alla disciplina della evidenza pubblica per appalti di lavori su strade, rete fognaria, scuola, casa comunale, area fiera;
- da parte di comuni cittadini e consiglieri comunali in merito alla convenzione con l'Associazione Ora e l'associazione Protezione Civili Vigili del Fuoco in congedo per rimborsi non dovuti e utilizzo improprio di Auto di servizio;
- da parte di consigliere comunale circa l'affidamento di incarico di consulenza per la somma di euro 8000,00 circa in affiancamento al RUP per la ricognizione di problematiche finanziarie e per rispondere a istruttoria della corte dei conti.

Tali segnalazioni riguardano problematiche connesse a comportamenti di funzionari foriere di possibili responsabilità per danno erariale e, in attuazione del principio del giusto processo (art. 4 del d.lgs. n. 174/2016), richiedono opportuni approfondimenti, per cui si rinvia agli approfondimenti ed alle determinazioni di competenza degli organi di questa Magistratura, di quella ordinaria e delle altre Autorità competenti (artt. 1 e 52 comma 4 del d.lgs. n. 174/2016). Le irregolarità che incidono sugli equilibri statici e dinamici dell'Ente oggetto della presente analisi sono quelle di seguito rappresentate.

Si evidenzia, altresì, che l'Ente, all'indomani della adunanza pubblica del 20.11.2017, con delibera di CC. n. 52 del 20.11.2017 ha aderito al PRFP ex art. 243 bis del TUEL.

### VIOLAZIONE DEI PARAMETRI DI DEFICITARIETA' 2010-2016

Evoluzione parametri di deficitarietà	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1) Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento):							
2) Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III, con l'esclusione dell'addizionale Irpef, superiori al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi i valori dell'addizionale Irpef:	X	X	X	X	X		X
3) Ammontare dei residui attivi di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 per cento (provenienti dalla gestione dei residui attivi) rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III:	X	X	X	X		X	X
4) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrEnte:	X	X	X	X	X	X	
5) Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti:							

6) Volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 40 per cento per i comuni inferiori a 5.000 abitanti, superiore al 39 per cento per i comuni da 5.000 a 29.999 abitanti e superiore al 38 per cento per i comuni oltre ai 29.999 abitanti (al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale):							
7) Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 150 per cento rispetto alle entrate correnti per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 120 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo (fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'art. 204 del tuoeI):							
8) Consistenza dei debiti fuori bilancio formatisi nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti (l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre anni):							
9) Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti:							
10) Ripiano squilibri in sede di provvedimento di salvaguardia di cui all'art. 193 del tuoeI riferito allo stesso esercizio con misure di alienazione di beni patrimoniali e/o avanzo di amministrazione superiore al 5% dei valori della spesa corrEnte:							

Fonte: Sirtel

L'evoluzione dei parametri obiettivi di deficitarietà ai sensi dell'art. 242 del TUEL registra, dal 2010 al 2016, la costante violazione dei parametri nn. 2), 3) e 4) relativi ai residui attivi e passivi. La violazione del parametro n. 2) evidenzia una irrisoria capacità d'incasso in conto competenza. Altrettanto bassa è la capacità di incasso in conto residui come risulta evidente dalla violazione del parametro n. 3).

L'integrazione del parametro di deficitarietà n. 4) relativo ai residui passivi rende palese che la difficoltà di riscossione, in conto competenza e in conto residui, si riflette sulla capacità di pagamento degli impegni assunti. Va osservato, peraltro, che nel 2016 non risulta superato il parametro n. 4) per effetto della cospicua riduzione dei residui passivi ante 2013 e 2014, determinata dal ricorso del comune di Villaricca alle anticipazioni di liquidità concesse dalla Cassa Depositi e Prestiti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, ai sensi dei dd.dd nn.35/2013, 66/2014 e 78/2015 ovvero al fine di assicurare l'immediata estinzione dei debiti verso terzi certi, liquidi ed esigibili maturati entro il 31 dicembre 2014, dei debiti per cui sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine ovvero dei debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31 dicembre 2014, anche se riconosciuti in data successiva.

Si rappresenta, inoltre, che i residui passivi di parte corrente di Villaricca, nonostante le anticipazioni di liquidità conseguite dalla Cassa depositi e Prestiti per un importo di ammontare pari a euro 18.806.183,93 registrino una riduzione tra il 2014 e il 2015 di euro 7.639.284,31, mentre nel 2016 assumono nuovamente un andamento crescente; ciò costituisce un indice della

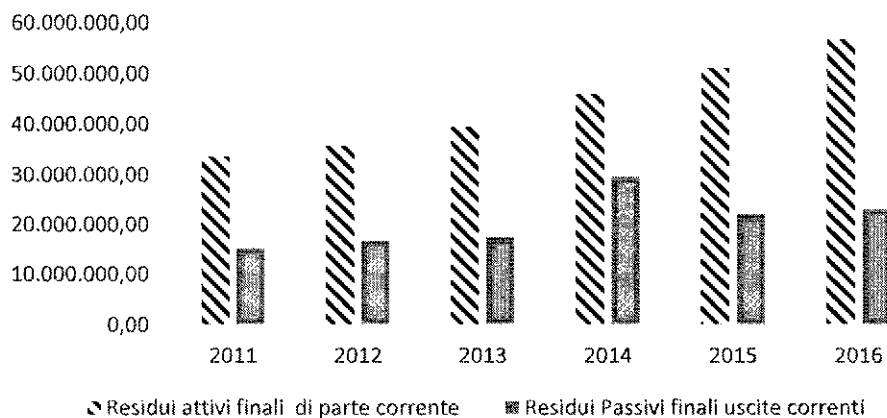
grave sofferenza di cassa dell'Ente che non riesce ad onorare con tempestività le obbligazioni assunte.

### EVOLUZIONE RESIDUI ATTIVI E PASSIVI 2011-2016

Residui attivi finali	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Titolo I	13.911.044,29	16.246.106,72	18.833.098,40	23.830.483,43	28.170.976,50	32.972.158,91
Titolo III	19.610.772,38	19.525.557,77	20.673.788,59	22.257.570,28	23.170.052,44	24.090.553,11
<b>Totale Residui attivi finali di parte corrente</b>	<b>33.521.816,67</b>	<b>35.771.664,49</b>	<b>39.506.886,99</b>	<b>46.088.053,71</b>	<b>51.341.028,94</b>	<b>57.062.712,02</b>
Residui passivi finali Titolo I	15.201.051,08	16.725.286,45	17.382.076,64	29.690.045,95	22.050.761,64	23.100.284,73
<b>Totale Residui passivi finali di parte corrente</b>	<b>15.201.051,08</b>	<b>16.725.286,45</b>	<b>17.382.076,64</b>	<b>29.690.045,95</b>	<b>22.050.761,64</b>	<b>23.100.284,73</b>
Differenza	18.320.765,59	19.046.378,04	22.124.810,35	16.398.007,76	29.290.267,30	33.962.427,29

Fonte: Sirtel

Evoluzione dei residui attivi e passivi di parte corrente 2011/2016



L'analisi dell'evoluzione dei residui attivi e passivi di parte corrente, che trova rappresentazione grafica e quantitativa nelle tabelle sopra riportate, mostra:

- un incremento costante dei residui attivi di parte corrente, nonostante il riaccertamento straordinario dei residui, previsto dall'art. 3 comma 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011 e successive modifiche per adeguare lo stock dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2014, per gli enti che non hanno partecipato alla sperimentazione, alla configurazione del principio contabile generale della competenza finanziaria (competenza finanziaria potenziata), ha condotto alla cancellazione di residui attivi, perché non legati

- a obbligazioni giuridiche perfezionate o perché reimpuntati, per un notevole importo ovvero per la complessiva somma di euro 26.678.705;
- un incremento dei residui passivi di parte corrente tra il 2015 e il 2016, indice della difficoltà nel pagamento degli impegni assunti;
  - un differenziale tra i residui passivi e attivi di parte corrente fortemente in crescita. Tale fenomeno denota: a) difficoltà di incasso dei residui attivi; b) assunzione di minori impegni, derivante da un efficace controllo della spesa ovvero alternativamente e più probabilmente per il caso in esame, derivante dal pagamento degli impegni di nuova formazione con utilizzo improprio delle risorse provenienti dalle anticipazioni di liquidità ex dl 35/2013 e dl 78/2015.

### RESIDUI ATTIVI E CAPACITA' DI INCASSO

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Residui</b>	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Capacità di riscossione % (R/A)*100	Capacità di riscossione % (R/A)*100
<b>Titolo I</b>	23,88%	24,41%	29,02%	25,61%	17,62%	14,97%	13,15%
<b>Titolo III</b>	23,67%	10,42%	19,62%	8,97%	7,68%	10,40%	12,71%

Fonte: Sirtel

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Competenza</b>	Capacità di riscossione % (R/I)*100	Capacità di riscossione % (R/I)*100	Capacità di riscossione % (R/I)*100	Capacità di riscossione % (R/I)*100	Capacità di riscossione % (R/I)*100	Capacità di riscossione % (R/I)*100	Capacità di riscossione % (R/I)*100
<b>Titolo I</b>	26,88%	52,21%	46,38%	51,32%	39,35%	43,88%	39,14%
<b>Titolo III</b>	11,15%	10,19%	25,43%	25,46%	27,17%	20,34%	20,58%

Fonte: Sirtel

Le percentuali di incasso in conto competenza del Titolo I sono al disotto del 50% e presentano un andamento decrescente nell'ultimo triennio, scendendo al di sotto del 40%. Il titolo III presenta una capacità di incasso in conto competenza intorno al 20% nell'ultimo triennio. Decisamente critica è la capacità d'incasso in conto residui che si aggira intorno al 10% nell'ultimo triennio.

Ciò vale a dire che il comune di Villaricca incassa del titolo I delle entrate solo il 50% in conto competenza e recupera la quota residua, considerando l'ultima percentuale di incasso in conto residui registrata nel 2016 (13,15%) in un periodo di 7,5 anni. Ancora più grave è la difficoltà dell'Ente di incassare le entrate accertate al titolo III. L'Ente, infatti, incassa nell'immediato, cioè in conto competenza, del titolo III delle entrate, solo il 10% e recupera il residuo in un periodo di 8 anni circa, considerando la percentuale di riscossione in conto residui del 2016 (12,71%).



L'Ente presentando notevoli criticità nella capacità di riscossione in conto competenza e in conto residui, con conseguente crescita dei residui attivi e passivi, dovrebbe migliorare la capacità di riscossione e ridimensionare la propria spesa secondo le effettive potenzialità di cassa delle entrate accertate.

Il Comune di Villaricca, sia in sede cartolare che in adunanza pubblica, ha riconosciuto le gravi difficoltà di riscossione in conto residui e competenza e ha precisato di aver attivato iniziative per migliorare la propensione al pagamento dei cittadini. In particolare l'Ente afferma che l'adozione della delibera di Giunta n. 57 del 21.10.2016, con la quale sono state concesse dilazioni e rateizzazioni nel pagamento dei tributi, ha prodotto tra il 28 aprile 2016 e 28 settembre 2017 un incremento del flusso di cassa rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Al fine di dare riscontro a quanto affermato dall'ente si è proceduto ad effettuare un confronto dei flussi di cassa del Titolo I e III delle entrate nei periodi indicati come reperiti dal sistema Siope; la menzionata analisi ha rilevato quanto di seguito rappresentato.

			mag-16	giu-16	lug-16	ago-16	set-16	Flusso di periodo
			289.423,59	2.601.064,86	296.862,46	134.300,99	337.446,25	<b>3.659.098,15</b>
			311.377,80	139.591,95	254.028,40	463.886,57	127.751,21	<b>1.296.635,93</b>
		<b>Tot.</b>	<b>600.801,39</b>	<b>2.740.656,81</b>	<b>550.890,86</b>	<b>598.187,56</b>	<b>465.197,46</b>	<b>4.955.734,08</b>
			mag-17	giu-17	lug-17	ago-17	set-17	
			20.015,90	966.081,55	2.528.755,25	836.796,35	55.948,00	<b>4.407.597,05</b>
			6.178,59	34.291,17	4.189,82	5.069,30	2.620,39	<b>52.349,27</b>
		<b>Tot.</b>	<b>26.194,49</b>	<b>1.000.372,72</b>	<b>2.532.945,07</b>	<b>841.865,65</b>	<b>58.568,39</b>	<b>4.459.946,32</b>

Fonte: Siope

Il flusso di cassa delle entrate totali correnti, derivanti dalla somma del Titolo I e III, nel periodo maggio/settembre 2017 a confronto con il periodo maggio/settembre 2016, in realtà risulta diminuito di circa 500.000€. Al contempo va rilevato che il processo di rateizzazione e dilazione produce uno spostamento in avanti dei flussi di cassa mensili. Ciò è reso evidente dalla circostanza per cui la punta massima di incasso mensile, che nel 2016 si registrava nel mese di giugno, è tralata nel 2017 nel mese di luglio.

E' da considerare favorevolmente l'incremento delle entrate del titolo I di circa 800.000,00€ che dimostra lo sforzo positivo dal lato delle riscossioni delle entrate tributarie. Non è dato rilevare analogo riscontro positivo in relazione al titolo III, dove si registra un decremento di circa 300.000€ che abbatte gli sforzi raggiunti sul Titolo I.

Nel condividere l'affermazione resa dall'Ente circa il fatto che i miglioramenti che si registreranno sulla capacità di riscossione si riverseranno nella capacità di riduzione della massa dei residui passivi posti al numeratore del parametro di deficitarietà n. 4, si rileva che non è, invece, altrettanto condivisibile, l'affermazione e l'intera argomentazione che l'Ente utilizza per

dimostrare che le risorse pari a 7.874.359,05€, derivanti dalle anticipazioni di liquidità ex di 35/2013 e di 78/2015 siano state utilizzate correttamente, riscontrandosi nell'utilizzo come fondi a specifica destinazione ex art. 195 del TUEL per spese correnti una grave irregolarità contabile (vedi in seguito).

In occasione dell'adunanza pubblica Il Sindaco ha precisato che, sin dal momento dell'insediamento nel giugno 2016, l'amministrazione ha emanato una direttiva strategica al fine di correggere le linee di indirizzo seguite: accertamento di nuove entrate, miglioramento del grado di riscossione, contenimento della spesa, effettuazione di procedure ad evidenza pubblica sia per esternalizzare l'attività di riscossione tributi ma, soprattutto, per l'affidamento del servizio di tesoreria che è "in proroga" da tempo, nomina di messi straordinari per la notifica di atti in giacenza presso gli uffici, progetti per la valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare, per la lotta all'evasione, per il parcheggio con le strisce blu a pagamento, effettuati interventi nel settore idrico-integrato con sottoscrizione di contratti dei cittadini, istituita una commissione condoni con nomina di figure professionali esterne per coadiuvare gli uffici tecnici. A tal proposito il Presidente della sezione, intervenendo in adunanza pubblica, ha chiesto se sia stata valutata l'ulteriore spesa per ricorso a figure esterne per lo svolgimento di attività proprie dell'ente e il Sindaco ha ribadito che non vi sarà esborso di risorse ma che la liquidazione delle pratiche di condono avverrà al netto del compenso percentuale a favore dei tecnici, nel caso di buon esito.

La Sezione rileva, che allo stato degli atti, risulta prematura qualunque valutazione in merito alle iniziative poste in essere dall'Ente per migliorare la capacità di riscossione.

### **FCDE SOTTOSTIMATO**

La accertata strutturale difficoltà di riscossione del comune di Villaricca ha condotto l'attività istruttoria ad analizzare l'istituto contabile del FCDE a consuntivo, calcolato, in modo standard e sintetico, sulla base delle riscossioni storiche in conto residui (esempio n. 5 All. 4/2 D.lgs. n. 118/2011). La sua corretta quantificazione è, infatti, nella nuova contabilità, lo strumento principale in grado di tutelare gli equilibri effettivi in Comuni come quello di Villaricca in cui all'accertamento del titolo segue con forte ritardo la riscossione ovvero la constatazione dell'impossibilità della stessa. La funzione del FCDE *«precludere l'impiego di risorse di incerta acquisizione. In sostanza esso è un fondo rettificativo, in diminuzione di una posta di entrata, finalizzato a correggere il valore nominale dei crediti dell'Ente in relazione alla parte di essi che si prevede di non incassare in corso di esercizio. Per questo motivo, in parte entrata si iscrive il credito al valore nominale (punto 3.3 dell'allegato 4/2 del d.lgs. n. 118 del 2011), mentre tra le passività si inserisce l'importo di prevedibile svalutazione (art. 46 «Fondo crediti di dubbia esigibilità», del d.lgs. n. 118 del 2011 e punto 3.3 dell'allegato 4/2 del medesimo decreto), il quale viene accantonato proprio al fine di evitare un risultato di amministrazione negativo a seguito delle eventuali minusvalenze derivanti dalla riscossione dei crediti soltanto parziale»* (Corte costituzionale, sent. n. 279/2016). Essendo un accantonamento, *«Le quote accantonate del risultato di amministrazione sono utilizzabili solo a seguito del verificarsi dei rischi per i quali*

sono stati accantonati. [...] L'utilizzo della quota accantonata per i crediti di dubbia esigibilità è effettuato a seguito della cancellazione dei crediti dal conto del bilancio, riducendo di pari importo il risultato di amministrazione. Tali regole rispondono al generale principio di cautela, il quale in materia finanziaria e contabile serve a prevenire lesioni all'equilibrio del bilancio» (ibidem). Trattandosi di un accantonamento, il FCDE costituisce una posta che mira ad accumulare risorse sufficienti a coprire perdite finanziarie per insussistenze di crediti ragionevolmente irrealizzabili e impedisce (elide il rischio di) il finanziamento surrettizio di squilibri di bilancio per insussistenze di partite attive, comprimendo il risultato di amministrazione di un importo pari al rischio storico di inesigibilità, prevenendo l'evidenziazione di squilibri di bilancio ex art. 81 Cost. (cfr. Sezione controllo per la Campania n.240/2017/PRSP).

Esaminando le medie storiche dell'Ente circa la capacità di riscossione in conto residui e in conto competenza, di seguito rappresentate, si accerta che il FCDE in sede di riaccertamento straordinario di Villaricca risulta sottodimensionato con conseguente incidenza sul disavanzo da riaccertamento straordinario (pari a euro 15.966.114,08) da ripianare in 30 anni, che ovviamente risulta non congruo e sottostimato.

<b>Media riscossione in conto residui (2011 -15)</b>			
	Residui iniziali (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100
Titolo I	87.125.507,18	18.574.506,52	21,32%
Titolo II	7.586.771,98	1.009.074,71	13,30%
Titolo III	101.234.008,47	11.501.082,25	11,36%
Totale Entrate Correnti	195.946.287,63	31.084.663,48	15,86%
<i>Totale Entrate Correnti proprie</i>	188.359.515,65	30.075.588,77	15,97%

Fonte: rielaborazione Corte dei Conti su dati Ente

<b>Media riscossione in conto competenza (n-4 -n)</b>			
	Accertamenti (A)	Riscossioni (R)	Capacità di riscossione % (R/A)*100
Titolo I	14.168.693,35	6.589.647,69	46,51%
Titolo II	684.307,61	189.281,23	27,66%
Titolo III	5.314.396,57	1.095.166,51	20,61%
<b>Totale Entrate Correnti</b>	<b>20.167.397,53</b>	<b>7.874.095,44</b>	<b>39,04%</b>
<b>di cui entrate proprie (Tit. I e III)</b>	<b>19.483.089,92</b>	<b>7.684.814,21</b>	<b>39,44%</b>

Fonte: rielaborazione Corte dei Conti su dati Ente

Secondo i calcoli degli uffici di questa Sezione applicando la percentuale di riduzione del 9% all'ammontare dei residui attivi posti al denominatore del rapporto di incasso, per ciascuno degli anni presi in considerazione 2011/15, calcolata tenendo conto dell'intero importo dei residui attivi cancellati (non collegati a obbligazioni giuridiche perfezionate o reimputati) il FCDE in sede di riaccertamento straordinario al 01/01/2015 ammonta a euro 36.718.719,74 e in sede di rendiconto 2015 a euro 54.397.138,49, a rendiconto 2016 a euro 47.257.957,03.

Dalla documentazione inviata dal Comune di Villaricca emerge invece che il FCDE stimato dall'Ente in sede di riaccertamento ammonta a euro 27.140.310,75; al 31.12.2015 risulta pari a euro 16.562.933,00 e al 31.12.2016 risulta pari a euro 26.622.924,90.

Anche il Comune ha riconosciuto nelle deduzioni di risposta all'ordinanza di deferimento l'errore effettuato e la insussistenza dei presupposti di legge per il calcolo più "leggero" del FCDE (possibile, transitoriamente, a rendiconto 2015, si sensi del d.m. 20 maggio 2015 che ha novellato l'All. 4/2, punto 3.3) in quanto incompatibile con la propria situazione finanziaria.

Il Comune in sede di istruttoria, interrogato sulle modalità di calcolo del suddetto fondo a rendiconto 2015 e previsionale 2016, si è limitato a rappresentare di aver rispettato le indicazioni di Arconet senza peraltro enucleare le modalità adottate ovvero senza dare evidenza sia dei crediti/residui attivi del titolo I e titolo III presi in considerazione e sia delle percentuali d'incasso determinate, oltre a non aver indicato i crediti eventualmente esclusi dal calcolo e delle motivazioni giustificative della stessa esclusione.

L'Ente con la risposta al deferimento in adunanza pubblica ha chiarito che il FCDE è stato sottostimato in quanto sono stati eliminati, quindi non sono stati presi in considerazione al fine del calcolo del FCDE, dei crediti (residui attivi) del titolo I e III senza peraltro addurre motivazioni della loro esclusione e per una non chiara e univoca interpretazione della normativa sulla cosiddetta competenza finanziaria potenziata. In occasione dell'adunanza pubblica il RSF ha dichiarato che, in base ad interpretazioni iniziali della norma, sono state effettuate valutazioni non pienamente corrette. Anche il Responsabile Supporto al Rup ha ammesso che il FCDE è stato

calcolato in maniera non corretta sia in sede di riaccertamento straordinario, perché non presi in esame alcuni crediti, sia in sede ordinaria che per i rendiconti 2015 e 2016, con evidenti errori di calcolo, la cui correzione produrrà inevitabilmente un conseguente maggior disavanzo negli esercizi considerati.

Il FCDE, stanti le inevitabili ripercussioni sugli equilibri di bilancio, deve essere quindi virtualmente rideterminato da €27.140.310,75 euro a €36.718.719,74, con l'effetto di evidenziare un disavanzo aggiuntivo e latente, sul 2015, pari a € -9.000.000,00 circa.

Tale grave irregolarità- sottodimensionamento del FCDE - permane anche nel rendiconto 2015 e 2016 e richiede che l'Ente provveda ad integrarlo in conformità dei nuovi principi contabili del d.lgs. n.118/2011 infatti (art. 3, comma 7) coordinato con il D.lgs. n. 126/2014 e con la L. n. 190/2014, c.d. legge di stabilità 2015. Ciò potrà comportare per l'Ente una variazione (peggioramento) del risultato di amministrazione (al 01.01.2015 il disavanzo tecnico da ripianare in 30 anni è pari a€ 15.966.114,08) con possibile impatto sugli equilibri di bilancio del 2015 e 2016 e sulla programmazione che, necessariamente, dovrà essere rivista.

Questa Sezione invita, come indicato in seguito nel dispositivo, l'Amministrazione a correggere gli errori rilevati attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare che tenga conto della necessaria svalutazione dei residui attivi e passivi secondo i nuovi principi contabili del d.lgs. n.118/2011 e conseguente rideterminazione del FCDE in sede di riaccertamento straordinario al 01/01/2015 nella misura (secondo le reali e minori capacità di incasso dell'ente) di euro 36.718.719,74, in sede di rendiconto 2015 nella misura di euro 54.397.138,49 e a rendiconto 2016 di euro 47.257.957,03. Ciò comporterà la massima attenzione al conseguente impatto dell'aggravato disavanzo tecnico sugli equilibri di bilancio del 2016 e sulla programmazione degli esercizi futuri, attraverso il rispetto di quanto previsto all'art. 188 del TUEL e, in riferimento all'axtradeficit, attraverso il rispetto di quanto previsto dal D.M. 2 aprile 2015, art. 4, con obbligo di recuperare la relativa maggiore quota 2015 e 2016 negli esercizi immediatamente successivi senza allungare il periodo dei 30 anni che decorre dal 2015 al 2044 (cfr. Sezione controllo per la Campania, deliberazione n. 37/2016/PRSP, 336/2016/PRSP, 240/2017/PRSP; Sezione controllo per la Liguria, deliberazione n. 2/2016; Sezione controllo Puglia, deliberazione n. 145/PRSP/2015).

L'esigenza di preservare, infatti, la continuità storica del bilancio e di operare le modifiche in corso di gestione non può essere garantita attraverso il mero riaccertamento ordinario, che consente di effettuare le re-imputazioni limitatamente all'esercizio finanziario da ultimo trascorso. L'unico modo per emendare le criticità della fase di conversione del bilancio alla nuova contabilità armonizzata, che inficiano l'attendibilità dei documenti contabili dell'Ente, è pertanto la replicazione dell'adempimento sotto la stretta osservanza delle indicazioni della Magistratura di controllo.

L'Organo di revisione contabile, chiamato a svolgere un ruolo decisivo per il positivo avvio della riforma, è invitato a prestare la massima attenzione alla corretta determinazione della suddetta attività di revisione, alla incidenza della stessa sui successivi atti del ciclo di bilancio

(artt. 239 e 240 del TUEL) e a prestare articolato e motivato parere in caso di asseverazione della suddetta operazione ai fini degli equilibri statici e dinamici del raggiungimento dell'equilibrio strutturale di bilancio.

**CASSA – SQUILIBRIO TRA FONTI DI FINANZIAMENTO E SPESE DI PARTE CAPITALE  
EVOLUZIONE E COMPOSIZIONE DEL FONDO CASSA**

	2013	2014	2015	2016
Fondo cassa al 31/12	7.119.005,10	678.570,57	10.822.573,50	4.337.187,87
Di cui fondi liberi				
Di cui fondi vincolati			12.918.450,87	8.525.407,82
Fondi vincolati non ricostituiti al 31/12			2.183.023,58	4.552.036,05

Fonte: dati Ente

La tabella sopra indicata, utilizzando i dati trasmessi dall'Ente, evidenzia per le annualità 2015 e 2016, un fondo cassa interamente vincolato, oltre che fondi vincolati da ricostituire; relativamente alle risorse a destinazione vincolata l'amministrazione dichiara di non riuscire a ricostituire i fondi vincolati entro la fine dell'esercizio di utilizzo e che le stesse hanno *"sempre trovato copertura con l'anticipazione di tesoreria e che saranno formalmente ricostituiti quando la gestione di cassa lo consentirà"*.

La presenza di risorse con vincolo di destinazione tra le disponibilità liquide dell'Ente non deve condurre ad una fuorviante valutazione della situazione di cassa atteso che, in base all'art. 195 TUEL, l'Ente locale può utilizzare in termini di cassa i fondi a specifica destinazione per il pagamento di spese correnti per un importo non superiore all'anticipazione di tesoreria disponibile ai sensi dell'art. 222 del TUEL.

E' indubbio che la vera eccedenza delle disponibilità liquide è l'ammontare non vincolato. Le entrate vincolate, se pur distolte temporaneamente dalle proprie finalità, devono essere prontamente ricostituite con le prime entrate libere che affluiscono nelle casse dell'Ente (art. 195 comma 3 del TUEL). I fondi vincolati, infatti, vengono reperiti dall'Ente per finalità specifiche e non possono essere destinati ad altro titolo.

Il ritardato impiego di risorse vincolate o la continua distrazione delle stesse per gli scopi cui sono state destinate, oltre a rappresentare palesemente una situazione di grave sofferenza di cassa, potrebbe determinare, oltre che la non realizzazione della finalità propria delle stesse, l'artificioso finanziamento di spese altrimenti non fronteggiabili.

L'Ente, quindi, è chiamato a tenere sotto stretto monitoraggio tale fenomeno e ad adottare tutte le azioni correttive necessarie al fine di superarne le cause, in particolar modo è tenuto a ricostituire tempestivamente le entrate vincolate nell'ammontare di circa 7 mln€, che allo stato rappresentano un grave disavanzo da recuperare.

## OMESSA DETERMINAZIONE DELLA GIACENZA VINCOLATA AL 1 GENNAIO 2015

Il Comune di Villaricca non ha adottato la determinazione di cui al punto 10.6 del principio contabile all. 4/2 al D. Lgs 118/2011 relativa all'obbligo di determinazione della giacenza di cassa vincolata all'1/1/2015, in quanto dalle deduzioni dell'Ente risulta che il vincolo è stato *"comunicato per le vie brevi al Tesoriere"* ed è costituito esclusivamente da *"trasferimenti da parte della Provincia di Napoli per il finanziamento del Parco Urbano di via Bologna per euro 2.972.771,29"*.

Tale omissione costituisce una grave criticità che si riflette nella conseguente opacità e scarsa attendibilità dei dati di cassa comunicati dall'Ente.

La confusione nella cassa di risorse libere e risorse vincolate non permette di valutare l'effettiva liquidità dell'Ente; da qui la necessità di una corretta evidenziazione contabile delle entrate con specifico vincolo sia per i riflessi sulla gestione di cassa che sul risultato di amministrazione. Tale esigenza è stata recepita prontamente dal legislatore nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema contabile.

Va ricordato, infatti, che tra i primi adempimenti richiesti agli enti locali per l'avvio della riforma contabile – al fine specifico di dare corretta applicazione all'art.195 del TUEL – il punto 10.6, in materia di "determinazione della giacenza vincolata al 1° gennaio 2015" dell'all. 4/2 (principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria) al d.lgs. n.118/2011, prevede che all'avvio dell'esercizio 2015, contestualmente alla trasmissione del bilancio di previsione, o, in caso di esercizio provvisorio, contestualmente alla trasmissione del bilancio provvisorio da gestire e dell'elenco dei residui, gli enti locali comunichino formalmente al proprio Tesoriere l'importo degli incassi vincolati al 31 dicembre 2014. Nello specifico, chiarisce espressamente che la quantificazione della cassa vincolata al 31 dicembre 2014 è di competenza del responsabile del servizio finanziario, che è tenuto a determinarla con propria determinazione.

La stessa Sezione delle Autonomie, con Deliberazione n. 31/SEZAUT/2015/INPR, ha da subito chiarito che la gestione delle stesse presenta *"profili che, in ultima analisi, incidono sulla nodale questione della corretta rappresentazione della situazione finanziaria dell'Ente e della salvaguardia degli equilibri di bilancio"* e che risulta determinante una *"corretta ricostruzione delle risorse vincolate, in quanto incide sul risultato d'amministrazione, e, quindi, sulla veritiera rappresentazione di un effettivo avanzo, o, al contrario, di un disavanzo al quale deve essere data idonea copertura. E, infatti, è opportuno, rammentare che l'art. 187, comma 1 TUEL, precisa che "...omissis ... Nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'Ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188"*. Dette risorse, pertanto, devono essere puntualmente rilevate sia per il controllo del loro utilizzo che per l'esatta determinazione dell'avanzo vincolato o disavanzo sostanziale da finanziare.

## ENTRATE A DESTINAZIONE VINCOLATA

Il Comune di Villaricca dichiara di fare ampio ricorso a tale modalità di acquisizione di liquidità senza esplicitare la natura delle cause che ne determinano l'utilizzo, rappresentando, nel contempo, la difficoltà della gestione di cassa di favorire la ricostituzione delle stesse.

Il comune di Villaricca, in sede di deduzioni al deferimento in adunanza pubblica, ha rappresentato in modo alquanto generico e privo di riscontri contabili, che *"ritiene comunque di poter ragionevolmente ricostituire le entrate a destinazione vincolata o parte di esse dentro l'esercizio"*.

Il costante ricorso a entrate a destinazione vincolata per esigenze di cassa, così come sopra rappresentato, costituisce un significativo sintomo di criticità che potrebbe essere rivelatore di una crisi finanziaria strutturale (così come, peraltro, anche il ripetuto impiego delle anticipazioni di tesoreria) da segnalare per l'adozione delle idonee misure correttive agli Organi competenti.

Ancora più grave è la ripetuta difficoltà dell'Ente di ricostituire le suddette risorse al termine dell'esercizio finanziario di riferimento.

In ultimo e non per ordine di importanza, si osserva che, nonostante la consistente presenza di entrate a destinazione vincolata utilizzate per cassa e non ricostituite al termine dell'esercizio di riferimento, il comune di Villaricca non ha manifestato l'opportunità di costituire, o di aver costituito, un vincolo sul risultato di amministrazione. Tale vincolo, infatti, se costituito rappresenta un freno alla spesa consente e in caso di risultato di amministrazione positivo, di recuperare risorse libere da destinare alla ricostituzione della cassa vincolata. Allo stesso modo così come prescrive l'art. 187, comma 1 TUEL *"nel caso in cui il risultato di amministrazione non sia sufficiente, a comprendere le quote vincolate, destinate e accantonate, l'Ente è in disavanzo di amministrazione. Tale disavanzo è iscritto come posta a sé stante nel primo esercizio del bilancio di previsione secondo le modalità previste dall'art. 188"* ovvero dovendo il disavanzo essere coperto negli esercizi successivi consente di recuperare risorse libere per la ricostituzione dei fondi a specifica destinazione (*si rinvia per approfondimenti alla citata delibera n. 31 della Sezione delle Autonomie*)

L'analisi dei flussi di cassa (anni 2012/2016), di cui va evidenziata, quale ulteriore aspetto negativo, la non corrispondenza tra i dati indicati dall'Ente e quelli ricavati dal sistema Siope, mostra un punto di crisi nel 2016.

Al 31.12.2016 la consistenza di cassa è pari a euro 3.973.371,77, di cui una quota pari a euro 2.976.698,84 è oggetto di pignoramento a favore del tesoriere stesso GESET, risulta incapiente a ricostituire la cassa vincolata, utilizzata per la spesa corrente, pari a euro 7.029.474,14 cumulata nel 2015/16.



**Tabella. Analisi di cassa**

	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Cassa 01/01</b>	0	251.956,92	7.119.005,10	678.570,57	10.735.427,29
<b>Entrate</b>	20.086.490,69	25.984.279,96	14.786.740,81	47.860.268,87	41.630.807,98
<b>Uscite</b>	19.834.533,77	19.117.231,78	21.227.175,34	37.803.412,15	48.392.863,50
<b>saldo</b>	<b>251.956,92</b>	<b>7.119.005,10</b>	<b>678.570,57</b>	<b>10.735.427,29</b>	<b>3.973.371,77</b>
Destinazione incassi vincolati a spese correnti ai sensi dell'art. 195 del TUEL				10.841.754,75	13.154.196,34
Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL				7.548.185,39	9.418.291,56
<b>Vincolo non ricostituito</b>				<b>3.293.569,36</b>	<b>3.735.904,78</b>
Utilizzo incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL				10.841.754,75	14.725.478,79
Destinazione incassi liberi al reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL				7.548.185,39	9.379.767,48
				<b>3.293.569,36</b>	<b>5.345.711,31</b>
<b>Incassi al netto del vincolato</b>				<b>37.018.514,12</b>	<b>26.905.329,19</b>
<b>Pagamenti al netto del reintegro</b>				<b>30.255.226,76</b>	<b>39.013.096,02</b>
<b>Saldo incassi e pagamenti netto</b>				<b>7.441.857,93</b>	<b>-1.372.339,54</b>
<b>Cassa vincolata non ricostituita cumulata 2015/16 al 31.12.2016</b>					<b>7.029.474,14</b>
<b>Cassa al 31.12.2016</b>					<b>3.973.371,77</b>
<b>Quota pignorata</b>					<b>2.976.698,84</b>
DI 35/2013 non utilizzato					1.726.506,31
DI 78/2015 non utilizzato					6.147.852,74
<b>Totale anticipazioni non utilizzate</b>					<b>7.874.359,05</b>
<b>Residui passivi Titolo I</b>	<b>23.324.782,54</b>	<b>24.536.215,15</b>	<b>22.723.456,15</b>	<b>20.296.077,51</b>	<b>23.100.284,73</b>
<b>Tasso di crescita residui passivi</b>		<b>5,19</b>	<b>-7,39</b>	<b>-10,68</b>	<b>13,82</b>

Fonte: Siope

**ANTICIPAZIONI DI TESORERIA**

L'ente con la nota richiamata rappresenta di non aver fatto utilizzo di anticipazioni di tesoreria negli esercizi 2013 e 2016. Resta comunque criticabile il ripetuto utilizzo dell'anticipazione di tesoreria da parte dell'Ente, nella rimanente parte di periodo di tempo esaminato, considerando l'utilizzazione di entrate a destinazione vincolate non ricostituite a fine esercizio e il ricorso alla anticipazione di liquidità della Cassa Depositi e Prestiti ex d.l. 35/2013 e 78/2015 per fronteggiare spesa corrente, anziché per i vincoli di destinazione.

Il ricorso continuo ad anticipazioni di tesoreria espone l'ente ad aggravii di spesa sia per le commissioni trimestrali che per gli interessi che determinano uno squilibrio di competenza per

manca di allocazione di risorse necessarie (stimato dal Collegio dei revisori nel verbale n. 38/2017 pari a euro 226.395,95).

Gravemente critica è peraltro la situazione della tesoreria dell'Ente. Dalla documentazione acquisita risulta che da anni il comune di Villaricca non riusciva ad affidare il servizio di tesoreria, pur avendo espletato diverse gare ad evidenza pubblica, a causa di gare deserte. Risulta, altresì, che la GESET Spa ha svolto comunque il servizio di tesoreria per l'ente in regime di proroga (ultima convenzione approvata dal Comune nel 2001, scaduta il 31/12/2010). L'attività istruttoria ha evidenziato, altresì, che la determinazione del compenso di tesoreria di GESET Spa per Villaricca non deriva da formale convenzione deliberata dal Consiglio comunale, ma in via unilaterale da parte del medesimo tesoriere GESET Spa, oltretutto con condizioni contrattuali controverse (vedi verbale del segretario generale dell'ente n. 642 del 25.05.2015) circa il carattere fisso ovvero variabile dell'importo per il servizio, di cui si riportano le condizioni in ultimo applicate: tasso di interesse passivo applicato sull'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria pari a euribor+ 8,25 punti percentuali di *spread* (riferito al tasso Euribor 3 mesi base 365 giorni, media mese precedente vigente tempo per tempo con riferimento mensile e così come rilevato dal sole 24 ore) registrando un incremento dello spread del 4,25% rispetto alle condizioni precedenti in cui lo *spread* era del 4,50%; commissione trimestrale sull'accordato pari allo 0,50%, in precedenza dello 0% con commissione sul massimo scoperto; corrispettivo annuo oltre IVA per il servizio di tesoreria pari allo 1% rapportato al volume di tutte le entrate e spese del bilancio corrente in aumento rispetto all'0.784% delle condizioni precedenti.

E' indubbio che la controversia contrattuale con il tesoriere dell'Ente GESET Spa, non fronteggiata adeguatamente dall'Amministrazione, ha determinato una paradossale situazione di cassa con il pignoramento presso GESET Spa a favore di GESET Spa di un ammontare di euro 2.976.698,84. (Ordinanza tribunale Napoli Nord n. 3780/2016 RGES), incidendo sulla già critica situazione di cassa e pregiudicandola irreversibilmente.

E' necessario che l'ente riconduca a normalità la patologica situazione di conflittualità con GESET Tesoriere dell'Ente.

#### **ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA' (DL. 35/2013, DL. 78/2015) E RISTAGNO DI LIQUIDITA'**

Anticipazione	Importo erogato	Debiti che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31/12	Pagamenti effettuati	Importi restituiti Per estinzione anticipata	Debiti rimasti da estinguere
DL n. 35/2013 1 tranche	4.184.754,84	14.598.945,00	4.184.754,84	=	0
DL n. 35/2013 2 tranche	4.184.754,84	14.598.945,00	2.458.248,56	=	1.726.506,31
DL 78/2015 art. 8 comma 6	10.436.674,25	10.436.674,25	4.288.821,51	=	6.147.825,74

Dall'analisi della tabella si evince un ristagno di tali risorse nelle casse dell'ente pari complessivamente ad euro 7.874.358,00, anziché essere destinati prontamente al pagamento di debiti certi liquidi ed esigibili maturati al 31.12.2013 e 31.12.2014 nonché debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento al 31 dicembre 2014 anche se riconosciuti successivamente.

Per tali somme il RSF durante l'adunanza ha confermato che esse sono *'in sospeso'* presso le casse dell'ente perché s'intende utilizzarle nella risoluzione della controversia con Acqua Campania Spa e, al Magistrato relatore che ha chiesto di precisare il motivo di tale giacenza in cassa, il RSF ha risposto che, esse sono *'coperte'* dalle anticipazioni di tesoreria ex 195, comma 2 del TUEL.

In relazione al suddetto ristagno di liquidità va ricordato che la Corte dei conti, con deliberazione n. 19/SEZAUT/QMIG/2014, ha ritenuto che le anticipazioni di liquidità concesse ai sensi degli art. 2 e 3, d.l. n. 35/2013 *«hanno sostanzialmente, e non solo formalmente, la natura di anticipazione; diversamente, risulterebbe violato l'art. 119, comma 6, Cost., secondo cui le Regioni possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento»*. Si tratta, quindi, di un istituto connotato dall'esigenza di fronteggiare il pagamento dei debiti pregressi, assolutamente inidoneo a finanziare nuove spese. E' stato già chiarito da questa Sezione (deliberazione n. 1/2017/PRSP) che l'anticipazione viene ritenuta compatibile con la *golden rule* nella misura in cui non mira a dare provvista a nuova spesa, ma si limita a superare *«entro il limite stabilito dalla norma statale vigente, una momentanea carenza di liquidità e di effettuare spese per le quali è già prevista idonea copertura di bilancio»*. La Corte costituzionale ha altresì evidenziato l'importanza dei limiti legali attraverso cui le diverse e asimmetriche esigenze costituzionali (divieto di indebitamento per spese diverse dall'investimento, continuità ed buon andamento dell'amministrazione) si bilanciano, in termini soggettivi (operatori autorizzati ad erogarla), quantitativi e, soprattutto temporali (cfr. C.cost. n. 188/2014, punto 3.1. *in diritto*). Sulla base di queste premesse la Sezione ricorda che il finanziamento percepito ai sensi del D.L. n. 35/2013 non deve contabilmente determinare l'espansione della capacità di spesa corrente, né può essere destinato alla copertura di pregressi disavanzi. Ciò vale non solo per i disavanzi che siano stati formalmente evidenziati in bilancio, ma anche per quelli latenti, per il carattere sostanziale ed effettivo che deve avere l'equilibrio di bilancio (art. 81 Cost.) (cfr. deliberazione n. 1/2017/PRSP di questa Sezione). Per scongiurare un ulteriore ritardo nei pagamenti una volta erogata la somma, il D.L. n. 35/2013 (art. 1, comma 14) disponeva che i Comuni che hanno ricevuto l'anticipazione di liquidità avevano *"in ogni caso"* un termine di 30 giorni per pagare. Inoltre, l'art. 1, comma 4, del D.L. n. 35/2013 prevede: *«Su segnalazione del collegio dei revisori dei singoli enti locali, la Procura regionale competente della Corte dei conti esercita l'azione nei confronti dei responsabili dei servizi interessati che [...], non hanno effettuato, entro l'esercizio finanziario 2013, pagamenti per almeno il 90 per cento degli spazi concessi. Nei confronti dei soggetti di cui al periodo precedente e degli eventuali corresponsabili, per i quali risulti accertata la responsabilità ai sensi delle vigenti disposizioni di legge, le Sezioni giurisdizionali regionali*

della Corte dei conti irrogano una sanzione pecuniaria pari a due mensilità del trattamento retributivo, al netto degli oneri fiscali e previdenziali [...]». In quest'ottica, l'art. 6, comma 6, prevede che la violazione del principio di tempestività dei pagamenti nelle transazioni commerciali ove generi «la condanna al pagamento di somme per risarcimento danni o per interessi moratori è causa di responsabilità amministrativa a carico del soggetto responsabile del mancato o tardivo adempimento» (art. 6 cit.). Resta ovviamente inteso che tale responsabilità tipica non esclude l'ordinaria responsabilità amministrativa contabile per gli oneri e gli interessi che gli enti abbiano a sostenere per l'ingiustificato ritardo nei pagamenti per cui sono state erogate le anticipazioni straordinarie di liquidità. Le amministrazioni interessate, infine, sempre ai sensi dell'art. 1, comma 14, del D.L. n. 35/2013, dovevano, procedere a fornire alla Cassa Depositi e Prestiti formale certificazione dell'avvenuto pagamento. Il complesso normativo sopraesposto evidenzia che il ritardo nei pagamenti e il "ristagno di liquidità" costituisce comunque un'irregolarità contabile che espone l'ente ad ulteriori oneri e interessi moratori ai sensi del D.lgs. n. 231/2002 per ritardi nelle transazioni commerciali.

In considerazione del quadro normativo illustrato va rilevato che il Comune non ha regolarizzato la situazione di cassa e dei pagamenti per quel che concerne i fondi delle anticipazioni straordinarie ex D.L. n. 35/2013 e del D.L. n. 78/2015, utilizzando in termini di cassa disponibilità di liquidità che avrebbe dovuto essere destinata ai pagamenti entro 30 giorni. Tali somme se non utilizzate secondo le finalità di legge dovranno essere restituite alla Cassa Depositi e Prestiti.

L'ente ha affermato con le deduzioni che i sopradetti fondi (ex dl 35/2013 e 78/201) utilizzati per il pagamento di spesa corrente trovano copertura nell'anticipazione di tesoreria disponibile.

Tale metodologia di contabilizzazione non è corretta e costituisce una grave irregolarità.

Va, infatti, evidenziato che le criticità contestate all'ente dalla Corte sul punto non attengono alla capienza del budget finanziario complessivo a disposizione dell'ente ex art. 195 e 222 del TUEL, ma riguardano la mancata ricostituzione a fine esercizio dei fondi vincolati, utilizzati per fini diversi da quelli a cui sono destinati per legge, con l'aggravante che si tratta, per l'appunto, di fondi ex d.l. n. 35/2013 e d.l. n. 78/2015 che sono destinati al pagamento di residui passivi ben individuati ex legge e qualora inutilizzati devono essere restituiti alla CC.DD.PP.

Per una maggiore comprensione del fenomeno, sottovalutato dall'Ente, per le sue implicazioni sugli equilibri di bilancio si rinvia a quanto esplicitato dalla Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 33/2015/QMIG: *"in ordine alla natura e alla funzione del prestito erogato dallo Stato, per il tramite della Cassa depositi e prestiti s.p.a., ai sensi del d.l. n. 35/2013 e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti. Trattasi, come espressamente indicato dal legislatore e, in seguito, confermato anche dalla richiamata sentenza n. 181/2015, della introduzione di una specifica forma di "anticipazione di liquidità" avente una peculiare modalità di rimborso rateizzato che si estende su un arco temporale massimo di 30 anni, anziché risolversi*

nell'ambito dello stesso esercizio finanziario, come per le comuni anticipazioni di cassa. Con tale operazione straordinaria si consente agli enti territoriali di ricostituire immediatamente le risorse di cassa necessarie ad onorare, indistintamente, debiti pregressi correnti e in conto capitale per i quali avrebbero dovuto essere già previste in bilancio le idonee coperture finanziarie. Il debito verso gli originari creditori si converte in un debito pluriennale verso la Cassa depositi e prestiti, equivalente sul piano economico ma maggiormente sostenibile in quanto la restituzione delle somme anticipate viene diluita nel tempo in modo da riallineare progressivamente la cassa con la competenza. Onde evitare effetti espansivi della capacità di spesa, è necessario che gli effetti dell'anticipazione sul bilancio di competenza vengano integralmente "sterilizzati", per il tempo necessario alla completa restituzione delle somme riscosse, provvedendo ad iscrivere nel Titolo di spesa riguardante il rimborso dei prestiti una posta rettificativa, avente natura meramente finanziaria, corrispondente all'importo della coeva anticipazione riscossa in entrata. Ciò impedisce qualunque utilizzo in bilancio di dette risorse per la copertura di pregressi disavanzi ovvero di spese diverse e ulteriori rispetto alla finalità tipica del pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili previsti dalla legge. Gli stessi oneri relativi al rimborso della quota capitale dell'anticipazione non potranno trovare copertura nell'anticipazione di liquidità iscritta in entrata, ma dovranno essere finanziati a carico della situazione corrente del bilancio per non incorrere nel divieto di indebitamento di cui all'art. 119, comma 6, Cost. o nella violazione degli equilibri del bilancio garantiti dall'art. 81 Cost. È naturale, infatti, che l'anticipazione di liquidità, per il suo carattere neutrale rispetto alla capacità di spesa dell'Ente, sia finalizzata esclusivamente al pagamento dei debiti scaduti, non già anche al rimborso di se stessa".

L'Ente, affermando che i suddetti fondi (ex d.l.n 35/2013 e n.78/2015) trovano copertura nell'anticipazione di tesoreria disponibile dell'Ente ex art. 195 e 222 del TUEL, implicitamente ammette che gli stessi sono stati utilizzati per far fronte a impegni impropri e che a fine esercizio non sono stati ricostituiti come reso evidente dal fatto che la cassa di 4 milioni circa presente al 31.12.2016, come sopra riportato, risulta incapiente ad accogliere la somma di 7,8 milioni destinata al pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili al 31.12.2013. In altri termini, quindi, non si può non rilevare che la suddetta cassa vincolata, costituita per l'80% da fondi dl 35/2013 e dl 78/2015, sia stata utilizzata per pagare gli impegni correnti e non quelli derivanti dalla gestione residui quest'ultima, infatti, non registra una corrispondente riduzione.

In conclusione delle anticipazioni di liquidità conseguite (ex DI n.35/2013 e DI n.78/2015) ed erogate all'Ente dalla Cassa Depositi e Prestiti per un importo complessivo di euro 18.806.183,93, risultano, allo stato degli atti, al 31.12.2016 non ancora utilizzate per i fini propri stabiliti dalla normativa euro 7.874.359,05 che sono invero utilizzate, per l'89,26%, per garantire copertura alla spesa corrente ex comma 2 art. 195 del TUEL.

## DEBITI FUORI BILANCIO E PASSIVITA POTENZIALI

### OMESSA COSTITUZIONE DEL FONDO RISCHI

Critica appare la situazione dei debiti fuori bilancio. L'Ente con nota di risposta a specifica domanda istruttoria ha riconosciuto che nel triennio 2015-2017 risultano debiti fuori bilancio derivanti esclusivamente da sentenze esecutive (art. 194, comma 2, lett. a) del TUEL) , per un ammontare complessivo pari ad **euro 1.664.363,45** e che quelli da riconoscere alla data odierna, sempre riconducibili alla categoria citata, sono pari ad un ammontare complessivo di euro 146.053,00.

Il Collegio dei revisori con verbale n.38/2017 in data 30.12.2017 ha quantificato il totale dei debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, in base alla documentazione fornita dall'Ente per un totale di euro 134.304,10 per la sorte capitale e euro 67.342,72 per spese legali ed interessi per un importo complessivo pari a euro **201.546,82**, di cui l'Ente è obbligato a trovare le relative fonti di copertura finanziaria ex art. 194 del TUEL.

Va rilevato, come rappresentato anche dal Collegio dei revisori, che non risulta tra i debiti fuori bilancio da riconoscere il rilevante debito per cui è stato effettuato il pignoramento presso il Tesoriere GESET (Provvisorio di uscita in data 10.08.2017 n. 1642 in riferimento all'Ordinanza del tribunale di Napoli Nord proc. N. 3780/2016 RES) a favore della medesima società GESET Spa Tesoriere dell'Ente per l'importo di euro 2.976.694,84.

Come sopra visto la vicenda in esame richiede la sua immediata regolarizzazione mediante deliberazione consiliare ex art. 193 del TUEL al fine di ricondurre tale debito nella contabilità di bilancio dell'Ente (art. 194 del TUEL) con contestuale comunicazione alla Procura della Corte dei conti ai sensi dell'art. 23 della legge 27 dicembre 2002, n. 289.

Va altresì evidenziato, anche al fine di indurre l'Ente ad una immediata regolarizzazione del fenomeno dei debiti fuori bilancio ancora da riconoscere , che nel caso della tipologia di cui alla lettera a) del comma 1 dell'art. 194 del TUEL - sentenza esecutiva- corre l'obbligo di procedere con tempestività alla convocazione del Consiglio per il riconoscimento del debito, in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'ente (interessi, rivalutazione monetaria ed ulteriori spese legali). Diversamente, si potrebbero prospettare evidenti e consequenziali profili di responsabilità, nel caso di tempi di attesa troppo lunghi, in particolare se in prossimità dello scadere ovvero oltre il periodo di salvaguardia previsto per le Pubbliche Amministrazioni (d.lgs. 231/2002).

L'attività istruttoria ha evidenziato l'esistenza di ulteriori passività potenziali per giudizi pendenti di cui l'Ente ha attestato che "non è possibile stimare né l'esito, né la tempistica, né il potenziale impatto economico di eventuali pronunce definitive avverse all'Amministrazione Comunale", pur riconoscendo che trattasi "nella quasi totalità dei casi di responsabilità per c.d. 'insidia e trabocchetto", ovvero di impugnazione di atti impositivi locali e verbali di infrazioni al

Codice della strada”, rispetto ai quali non risulta essere stato prudenzialmente appostato in bilancio alcun Fondo Rischi (FR).

La Sezione delle Autonomie con la deliberazione n.9/2016/Inpr si è concentrata, tra i vari istituti introdotti dalla armonizzazione ex d.lgs. 118/2011, sul Fondo contenziosi: *“È accertato che una delle cause del rischio di squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario è rappresentata da sentenze che determinano per l'ente l'insorgere di oneri di rilevante entità finanziaria e che il bilancio non riesce ad affrontare con risorse disponibili nell'anno o nel triennio di riferimento del bilancio (art. 193 TUEL). La nota integrativa, allegata al bilancio, deve, anche nel caso del “fondo contenziosi”, curare particolarmente l'indicazione dei criteri che sono stati adottati per pervenire alla decisione di accantonamento al “fondo rischi” e fornire valutazioni sulla gestione complessiva dei rischi da contenzioso per l'Ente. Tali valutazioni devono riguardare in modo particolare l'incidenza che il contenzioso in essere può avere sugli equilibri attuali e futuri del bilancio e della gestione e sulla capacità da parte dell'ente di fare fronte agli oneri che potrebbero insorgere dagli esiti dei giudizi in corso”.*

Nell'ottica della prevenzione della formazione di debiti fuori bilancio ex art. 194, lettera a), il D.lgs. n. 118/2011, All. 4/2, § 5.2, lett h) prevede che *«In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'Ente[...] In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'Ente[...]* In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione).

La funzione del fondo “rischi e spese” è dunque quella di prevenire il rischio della manifestazione di debiti fuori bilanci privi di adeguata copertura. Dal punto di vista della contabilità finanziaria, infatti, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa; cionondimeno i principi contabili ritengono necessario, e non facoltativo, che si proceda ad accantonamento a fondo rischi.

A valle dell'istruttoria risultano i seguenti contenziosi pendenti:

Controversia con Acqua Campania S.p.A. per la gestione del servizio idropotabile. Il contenzioso ha un importo stimato di circa <b>euro 8.500.000,00</b> , riferibile al periodo che va dal 2003 al 2016	L'Ente dice "In riferimento a tale amplissimo lasso di tempo, solo alcuni giudizi si sono conclusi, ed in un caso con sentenza definitiva che ha rigettato la pretesa creditoria da parte della società. Ad ogni modo, su impulso di Acqua Campania S.p.A., è in corso trattativa volta ad una composizione transattiva della vertenza"
Controversia con la Città Metropolitana di Napoli per la restituzione di un finanziamento (erogato dall'allora Amministrazione Provinciale di Napoli) finalizzato alla realizzazione di un parco pubblico, per un importo stimato di circa <b>euro 3.000.000,00</b> .	L'Ente dice: "In seguito dell'intervenuta modifica del progetto originario, tale da consentire la realizzazione dell'opera pubblica in questione, è in corso trattativa volta alla rinuncia all'azione, che dovrebbe definirsi in tempi rapidi"
Controversia con la GE.SE.T. Italia S.p.A., incaricata del servizio di Tesoreria Comunale, nonché della riscossione dei tributi locali. Il contenzioso ha un importo inizialmente stimato in circa <b>euro 2.900.000,00</b> .	L'Ente dice "Al riguardo, nonostante la procedura esecutiva azionata dalla società istante, è in corso un'ipotesi transattiva per un importo largamente inferiore (pari a circa euro 1.800.000,00), e sul cui testo si è appena espresso il Collegio dei Revisori dei Conti, ai sensi dell'art. 239, comma 1, del D. Lgs. 267/2000".

A fronte di un contenzioso stimato pari a euro 14.400.000,00 ovvero **11.500.000,00**, rideterminato al netto del debito a favore di GESET SPA pari a euro 2.900.000,00, e per il quale l'Amministrazione ha affermato di stare procedendo "ad un'ipotesi di variazione di bilancio per il finanziamento del debito reperendo le risorse attraverso economie di spesa registrate nel corso del 2017" (non bene specificate), non viene appostato alcun Fondo Rischi (FR) ed oneri a copertura in caso di soccombenza. L'Ente ritiene che tali passività trovino copertura nei residui passivi (allegato 13 e 14).

In particolare il responsabile supporto RUP ha precisato che il contenzioso con Acqua Campania Spa non attiene a passività potenziali ma a debiti certi non determinati esattamente nel loro ammontare; per essi sono iscritte in bilancio poste di residui passivi a copertura (all. 13) e pertanto non sono da ricomprendere nel Fondo rischi ed oneri e la stessa considerazione si pone per la controversia con la Città Metropolitana di Napoli (all. 14).

Va osservato che per quanto alcune delle obbligazioni, da cui il contenzioso pendente ha tratto origine, risultano coperte da residui passivi, è evidente, anche in considerazione dei rilevanti importi considerati, che non è stata riscontrata da parte dell'Ente una informativa specifica del potenziale contenzioso in corso.

Il comune di Villaricca è chiamato ad adeguare gli accantonamenti del Fondo Rischi, in sede di redazione dei documenti di bilancio, a seguito di analitica mappatura del rischio in conformità dei principi contabili applicati del D.lgs. n. 118/2011 (cfr. deliberazione di questa sezione, n. 240/2017/PRSP).

### BILANCIO DI PREVISIONE DI CASSA

La gestione di cassa è uno degli aspetti più attenzionati dal legislatore nell'ambito del processo di armonizzazione contabile che ha interessato i bilanci degli enti pubblici. Una importante novità ha rappresentato la natura autorizzatoria del bilancio di previsione di cassa. Come può facilmente intuirsi la principale conseguenza è che gli enti, in fase di previsione,



formuleranno budget di cassa ampi per non trovarsi bloccati all'atto del pagamento da stanziamenti insufficienti.

Ai fini dell'analisi del bilancio di cassa va richiamato, inoltre, l'articolo 162, comma 6, del TUEL il quale prevede che *"il bilancio venga deliberato in pareggio finanziario complessivo in termini di competenza, mentre per quanto riguarda la cassa, l'Ente deve garantire non un pareggio bensì un fondo cassa finale non negativo"*. Naturalmente il fondo di cassa non negativo va inteso in senso "sostanziale" e non puramente formale. Pertanto gli enti che a fine esercizio non hanno restituito l'anticipazione di tesoreria e/o non hanno reintegrato le entrate vincolate utilizzate per spese correnti devono considerarsi in squilibrio di cassa.

Tanto premesso si riportano in allegato (Allegato 1) le previsioni di cassa del Comune di Villaricca. Nello specifico, l'Ente non fornisce alcuna indicazione circa la metodologia adottata per la determinazione delle previsioni di cassa e nel contempo fa registrare un'anomala costanza tra previsioni iniziali e quelle definitive per tutte le annualità esaminate sia per la parte entrate che spese, in aggiunta non fornisce alcuna motivazione sugli scostamenti registrati tra previsioni e incassi e/o pagamenti.

Tornando all'analisi dei dati trasmessi, della **Tabella A** che segue è possibile rilevare, per l'esercizio 2015, scostamenti negativi tra previsioni di cassa definitive e incassi a rendiconto per la quasi totalità dei titoli di entrata (ad eccezione delle sole entrate per conto di terzi e partite di giro), con una conseguente capacità di incasso rispetto al programmato che, al netto dell'anomalo fenomeno delle entrate del titolo IX sopra citato (euro 20.334.196,97 di incasso rispetto ad una previsione di euro 2.544.239,75), si aggira in media intorno al 53,89% circa ma se si considerano le sole entrate dei primi tre titoli la percentuale media scende al 18,58%; solo in riferimento al Titolo VII (Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere) lo scostamento risulta positivo (e una percentuale di incasso a rendiconto del 114% della previsione) a dimostrazione del fatto che a fronte di un andamento negativo dell'incassato sul programmato l'Ente, per far fronte agli impegni assunti, si indebita ricorrendo a istituti quale l'anticipazione di tesoreria.

La capacità di programmazione resta bassa anche per l'esercizio 2016 (**Tabella C**), infatti, si registra una capacità di incasso rispetto alle previsioni definitive - in media - del 27,46%.

## ENTRATE (Tabella A)

Comune di  
Villaricca entrate  
2015

ANNO 2015	previsione e di cassa iniziali	previsione di cassa definitive	incassi a rendiconto	previsioni definitive e-iniziali (scostamenti)	% (scostamenti)	incassi-previsioni definitive (scostamenti)	% di incasso rispetto prev. Def.
Titolo I - Entrate di natura tributaria e contributiva	38.945.349,16	38.945.349,16	10.978.569,97	0,00	0%	27.966.779,19	28,19
Titolo II - Trasferimenti correnti	2.210.902,67	2.210.902,67	300.998,00	0,00	0%	1.909.904,67	13,61
Titolo III - Entrate extratributarie	28.605.132,14	28.605.132,14	3.986.775,03	0,00	0%	24.618.357,11	13,94
<b>Incasso medio entrate correnti rispetto alle previsioni</b>							<b>18,58</b>
Titolo IV - Entrate in conto capitale	29.911.078,14	29.911.078,14	1.685.205,05	0,00	0%	28.225.873,09	5,63
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	2.567,62	2.567,62	0,00	0,00	0%	-2.567,62	-
Titolo VI - Accensioni prestiti	5.077.875,01	5.077.875,01	10.565.128,11	0,00	0%	5.487.253,10	208,06
Titolo VII - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	4.347.817,72	4.347.817,72	0,00	0,00	0%	4.347.817,72	-
Titolo IX - Entrate per conto di terzi e partite di giro	2.544.239,75	2.544.239,75	20.334.196,97	0,00	0%	17.789.957,22	799,22
<b>Incasso medio (al netto del titolo IX) rispetto alle previsioni</b>							<b>53,89</b>

ENTRATE (tabella C) entrate  
2016

ANNO 2016	previsione di cassa iniziali	previsione di cassa definitive	incassi a rendiconto	previsioni definitive e-iniziali (scostamenti)	% (scostamenti)	incassi- previsioni definitive (scostamenti)	% di incasso rispetto prev. Def.
Titolo I - Entrate di natura tributaria e contributiva	12.802.579,38	12.802.579,38	9.077.658,72	0,00	0%	3.724.920,66	70,90
Titolo II - Trasferimenti correnti	2.833.427,06	2.833.427,06	426.100,64	0,00	0%	2.407.326,42	15,04
Titolo III - Entrate extratributarie	14.200.913,18	14.200.913,18	3.849.527,83	0,00	0%	10.351.385,35	27,11
<b>Incasso medio entrate correnti rispetto alle previsioni</b>							<b>37,68</b>
Titolo IV - Entrate in conto capitale	25.251.539,92	25.251.539,92	1.320.469,69	0,00	0%	23.931.070,23	5,23
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	2.567,62	2.567,62	0,00	0,00	0%	-2.567,62	-
Titolo VI - Accensioni prestiti	5.200.946,30	5.200.946,30	329.719,40	0,00	0%	4.871.226,90	6,34
Titolo VII - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	4.347.817,72	4.347.817,72	0,00	0,00	0%	4.347.817,72	-
Titolo IX - Entrate per conto di terzi e partite di giro	28.006.107,45	28.006.107,45	26.613.078,49	0,00	0%	1.393.028,96	95,03
<b>Incasso medio rispetto alle previsioni</b>							<b>27,46</b>

L'Ente, così come il Collegio dei revisori, afferma che la copertura del disequilibrio di parte corrente in conto competenza in sede di previsione 2015 e 2016 viene ed è stato coperto dal Fondo pluriennale vincolato di parte corrente. Nel condividere e concordare su questa argomentazione la Sezione non può non rilevare come il Fondo pluriennale vincolato di parte corrente soffre, soprattutto in sede di passaggio alla nuova contabilità e in termini di spendibilità concreta, dalla presenza o meno di un adeguato Fondo crediti di dubbia esigibilità. Infatti, essendo il FPV un saldo costituito da residui attivi già scaduti e imputati agli esercizi precedenti o da liquidità giacente in cassa lo stesso, nel caso dell'Ente in esame, al 31.12.2014 era costituito unicamente da residui attivi in quanto la cassa dell'Ente ammontava a 678.570,78€ quindi incapiente ad accogliere l'importo del FPV di 11 milioni circa. A fronte del suddetto FPV, costituito di residui attivi ante 2015, veniva appostato un inadeguato Fondo crediti di dubbia esigibilità come sopra accertato. Dall'errato e inadeguato FCDE ne derivava, come sopra visto, una sottostima del disavanzo tecnico di riaccertamento di circa 10 milioni di euro con l'effetto di una quota di riparto trentennale di disavanzo sottostimato per circa 300.000,00 annui e per deduzione una compressione della spesa o di aumento delle entrate inferiore a quanto necessario ai fini del recupero del disavanzo tecnico da riaccertamento. Quindi, se è vero che il FPV ha coperto il disequilibrio di parte corrente per il 2015 e 2016 in conto competenza è anche

vero che, per l'inadeguato FCDE, lo stesso FPV di parte corrente è stato impegnato pur avendo una dubbia esigibilità, tra l'altro non compensato da un adeguato FCDE, continuando ad alimentare una sostanziale e già presente crisi di cassa dovuto al mancato reintegro dei fondi a destinazione vincolata e confermata dall'ultima verifica di cassa dei Revisori del 30/09/2017 in cui si attesta che l'ente è, anche, in anticipazione di cassa per circa 2,9 milioni di euro.

\*\*\*

In conclusione, lo stato della riscossione dell'Ente, in particolare in conto residui, costituisce, insieme al grave deficit di cassa, all'uso costante delle entrate vincolate per spesa corrente e non ricostituite al termine dell'esercizio, ad una non trasparente contabilità e alla mancanza di controllo del fenomeno di produzione dei debiti fuori bilancio sintomatica della non corretta amministrazione delle risorse dell'ente, la principale ragione della crisi finanziaria del Comune di Villaricca.

Si dà atto che l'Ente ha aderito, immediatamente dopo l'adunanza pubblica del 20.11.2017, con delibera di CC. n. 52 del 20.11.2017 dichiarata di immediata esecutività, alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243 bis del TUEL che prescrive che il Consiglio dell'ente locale adotti un piano di riequilibrio finanziario pluriennale entro il termine perentorio di 90 giorni (comma 5).

La Sezione ritiene necessario, in attesa dello svolgimento della relativa procedura in conformità con la normativa vigente (art. 243-quater Tuel), per gli effetti di cui all'art. 6, comma 2 del D.lgs. 149/2011 e dell' art. 148 *bis*, comma 3, TUEL invitare l'Amministrazione a porre in essere, entro 60 giorni, le misure correttive (come prospettate in parte motiva) necessarie a superare le ridette criticità e a comunicarle a questa Sezione.

### **PQM**

Questa Sezione regionale di controllo per la Campania:

**accerta** comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata, irregolarità contabili e squilibri strutturali del bilancio dell'Ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario, nei termini di cui in motivazione e segnatamente:

- una capacità di riscossione fortemente carente con impatto sulla cassa;
- l'insussistenza di una contabilità di cassa ordinata, sufficiente ed attendibile, specie in termini di evidenziazione dei vincoli per entrate destinate;
- mancata ricostituzione di entrate a destinazione vincolata per circa 7 mln€;
- improprio ristagno nelle casse dell'ente di fondi per le anticipazioni straordinarie ex D.L. n. 35/2013 e del D.L. n. 78/2015 pari ad euro 7.874.358,00 che se inutilizzati devono essere restituiti alla CC.DD.PP.;

- copertura del disequilibrio di parte corrente in conto competenza in sede di previsione 2015 e 2016 con FPV di parte corrente del tutto incapiante e con un FCDE, in sede di riaccertamento straordinario, sottostimato complessivamente per 9.578.408,00 €;
- inadeguata quantificazione del vincolo per Fondo svalutazione crediti con uno scarto, in sede di riaccertamento straordinario, pari a euro 9.578.408,00 e conseguente sottostima del disavanzo tecnico da riaccertamento straordinario che rendono complessivamente inattendibile il risultato di amministrazione al 01/01/2015 nella misura di 10 mln€ circa. Tale grave irregolarità- sottodimensionamento del FCDE - permane anche nel rendiconto 2015 e 2016;
- mancata adeguata quantificazione del vincolo per Fondo rischi;

**dichiara** inattendibile, allo stato degli atti, l'esito del riaccertamento straordinario operato dall'ente con deliberazione di G.C. n 26 del 03/06/2015 ai fini del controllo e del mantenimento dell'equilibrio della "gestione dei residui" e per gli effetti che si determinano sia sulla competenza che sulla cassa;

**invita** l'ente ad adottare le necessarie misure di risanamento finanziario atte a superare le ridette criticità;

**dispone** che l'Amministrazione proceda, previa rivisitazione del riaccertamento straordinario, alla correzione degli errori rilevati, nei soli termini e nei limiti di cui in motivazione, attraverso l'adozione di apposita delibera consiliare.

Ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, e ai fini del successivo esercizio dell'attività di controllo spettante a questa Sezione, l'ente dovrà adottare le menzionate misure correttive, entro sessanta giorni dalla comunicazione di avvenuto deposito della pronuncia di accertamento.

### **DISPONE**

- la trasmissione della presente pronuncia, a mezzo di posta elettronica certificata, al Sindaco *pro tempore* nonché al Presidente del Consiglio Comunale del Comune, affinché quest'ultimo ne dia immediata comunicazione al Consiglio comunale per le valutazioni di competenza;
- la trasmissione della presente pronuncia al Collegio dei revisori del Comune;
- la trasmissione, per i profili di competenza, della presente pronuncia alla locale Procura della Corte dei conti ai sensi dell'art. 52 comma 6 del d.lgs. n. 174/2016;
- la trasmissione della presente pronuncia, per quanto di eventuale competenza, al Ministero dell'interno, nonché la Ministero dell'economia e finanza, nelle persone dei Ministri *pro tempore*;

- che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato nella camera di consiglio del 20 novembre e 21 dicembre 2017

Il Magistrato Estensore

Rossella Bocci



Il Presidente

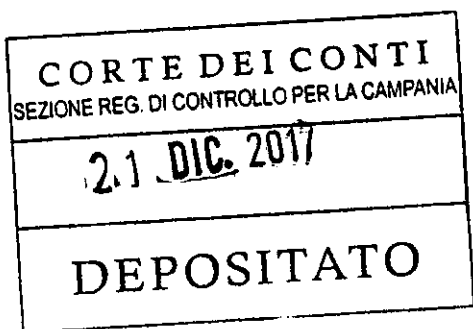
Giovanni Coppola

Depositata in Segreteria

21 DIC. 2017

Il Direttore della Segreteria

dott. Mauro Grimaldi



COMUNE DI VILLARICCA  
Protocollo Arrivo N. 21205/2017 del 22-12-2017  
Copia Documento