



**COMUNE DI VILLARICCA
CITTÀ METROPOLITANA DI NAPOLI
UFFICIO DEL SINDACO**

**Eccellentissima Corte dei Conti
Sezione Regionale di Controllo per la Campania**

PEC: campania.controllo@corteconticert.it

Udienza del 08.11.2017 – ore 11,00

Relatore P. Ref. Dr.ssa Rossella Bocci

Ordinanza Presidenziale n. 46/2017 del 27.09.2017

Memoria illustrativa e documenti allegati

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.

Il Comune di Villaricca è stato interessato dall'Ordinanza n. 46 del 27 settembre 2017 a mezzo della quale veniva convocata, per il giorno 08 novembre 2017, la Sezione Regionale di Controllo della Corte dei conti per la Campania per deliberare – ai sensi dell'art. 1, commi 166 e ss. della Legge 23 dicembre 2005 n. 296 e art. 148 bis del Tuel – sui rilievi ed osservazioni accluse al provvedimento. Veniva assegnato il termine del 16 ottobre entro cui far pervenire memorie illustrative e documenti in ordine alle questioni sollevate: detto termine veniva prorogato su richiesta dell'Ente al 23.10.2017 con nota prot. 16657 del 17.10.2017 **(cfr. allegato n. 1)**

Al fine di illustrare i fatti oggetto di indagine, viene formulata la presente memoria.

1. PARAMETRI DI DEFICITARIETA' 2015 e 2016

I rilievi circa il superamento dei parametri 2), 3) e 4) evidenziano una difficoltà nella gestione dei residui attivi e passivi che l'Amministrazione in carica non ha mai sottovalutato sin dal suo insediamento. Tale attenzione viene conclamata anche con la delibera di Giunta n. 51 del 09 giugno 2017 (**cf. allegato n. 2**) a mezzo della quale si è voluto dare un preciso e forte impulso all'attività di accertamento di nuove risorse finanziarie e al miglioramento del grado di riscossione delle entrate proprie, con contestuale atto di indirizzo per il contenimento della spesa corrente. Con la delibera *ut supra* è stato altresì dato mandato al responsabile del Settore Entrate di indire una procedura ad evidenza pubblica affinché si proceda all'affidamento pluriennale dei servizi di riscossione nonché, al Responsabile del Settore Finanziario, di indire la relativa procedura per i servizi di tesoreria, ferma restando la competenza in merito del Consiglio Comunale; è stato inoltre dato mandato a tutti i Responsabili di Settore di adottare i necessari atti finalizzati ad una accurata revisione dei residui attivi e passivi, accogliendo, altresì, le richieste e i rilievi dell'organo di revisione.

L'atto di indirizzo, benché adottato recentemente, ha iniziato a produrre i primi effetti, da apprezzarsi soprattutto come inizio di un nuovo ed efficace processo di riscossione e di sensibilizzazione alla criticità in esame, registrando nel periodo dal 26/04/2017 al 28/09/2017 una maggiore propensione al pagamento da parte dei cittadini. Propensione al pagamento che è già stata incentivata – è d'uopo segnalare – con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 57 del 21.10.2016, con la quale è stata emanata una direttiva per la concessione di dilazioni e/o rateizzazioni dei debiti di natura tributaria e non, in virtù delle difficoltà di pagamento connesse alla congiuntura economica in atto (la deliberazione è liberamente consultabile e prelevabile dal sito istituzionale dell'Ente www.comune.villaricca.na.it).

Invero, come da relazione a firma del Dr. Antonio D'Aniello (**cf. allegato n. 3**), responsabile del Settore Entrate, nel succitato periodo si conferma tale maggiore propensione al pagamento da parte dei contribuenti per effetto delle attività propedeutiche alla notifica degli avvisi di pagamento, comunque denominati, e degli avvisi di accertamento per Tari/Tares annualità afferenti il periodo 2013/2016 ed ai fini IMU per il periodo d'imposta 2012/2016; sono stati, altresì, emessi in precedenza alla delibera di cui sopra liste di carico per la riscossione dei canoni idrici riferiti al periodo 2014/2016, nonché approvate le ingiunzioni di pagamento per la riscossione coattiva dei canoni idrici afferenti il periodo 2011/2016; risultano, infine, essere state approvate le ingiunzioni di pagamento per la riscossione coattiva ICI periodo 2009/2011. Occorre, certamente, accelerare i necessari atti affinché si possa realizzare la esternalizzazione del servizio riscossione Tari atteso che l'organico in

servizio all'ente risulta insufficiente per potere migliorare sensibilmente il grado di efficacia ed efficienza con riguardo alla riscossione ordinaria.

È in atto, quindi, un'attività finalizzata a migliorare fortemente il grado di riscossione delle entrate proprie e ricondurre il volume dei residui di nuova formazione (provenienti dalla gestione di competenza) di cui al Titolo I e III al di sotto della soglia del 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli, ben consapevoli che ciò potrebbe compromettere, in caso di inerzia e nel futuro, l'esigibilità, a discapito dell'attendibilità dell'avanzo di amministrazione, ove non si dovesse procedere ad un loro rigoroso e puntuale riaccertamento.

Va rimarcato che con la Deliberazione di Giunta Comunale n. 73 del 29.09.2017 l'Amministrazione Comunale ha approvato il Piano Esecutivo di Gestione ed il Piano della *performance* per l'anno 2017, con cui sono state date ulteriori specificazioni alla Deliberazione 51/2017, in sede di assegnazione degli obiettivi ai Responsabili dei Settori. Tale deliberazione è liberamente consultabile e prelevabile nella Sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale dell'Ente, al seguente link:

<http://www.comune.villaricca.na.it/perfor2017.html>

Il parametro n. 4 di *deficitarietà strutturale* pone in evidenza i debiti complessivi, relativi alla spesa corrente, cosiddetti "a breve", intendendosi come tali sia le passività provocate dalle gestioni passate, sia quelle sorte nella gestione di competenza, esaminate in proporzione all'ammontare dei relativi impegni di competenza.

È evidente che l'auspicato miglioramento dell'attività di riscossione determinerà un conseguenziale miglioramento del parametro in esame *che non risulta*, comunque, superato per l'anno 2016, sebbene non confortato da una flessione dell'ammontare dei residui passivi di parte corrente; una maggiore disponibilità finanziaria legata alla migliore e più efficiente capacità di riscossione accelererà i tempi di pagamento o, se si preferisce, ridurrà la propensione dell'ente a dilazionare l'erogazione della spesa corrente¹.

Si ritiene doveroso controdedurre e confutare l'ipotesi di un improprio utilizzo delle risorse provenienti dalle anticipazioni di liquidità ex D.L. 35/2013 e D.L. 78/2015:

L'ente ha ricevuto un'anticipazione di liquidità ex D.L. 35/2013 e D.L. n. 78/2015 per un importo complessivo di euro 18.806.183,93 di cui euro 7.874.359,05

¹ Va rilevato un sensibile miglioramento dell'indice della tempestività dei pagamenti, ex art. 8, comma 3-bis, del decreto legge 24 aprile 2014, n. 66, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 giugno 2014, n. 89 (con adeguamenti previsti dalla circolare 22 del 22/07/2015) per il II trimestre 2017 pari a 43,8969, a fronte del dato omologo registrato per il primo trimestre del 2017 (258,0162).

costituiscono vincolo di cassa che trova ad oggi copertura nell'anticipazione di tesoreria disponibile (cfr. allegato n. 4 – verifica cassa al 30/09/2017).

È il caso di evidenziare che con nota 6121 del 24/04/2017 il responsabile finanziario dell'Ente ha quantificato la consistenza dei fondi vincolati alla data del 31/12/2016 in € 8.525.407,82, in riscontro a specifica richiesta della Corte dei conti territorialmente competente (nota n. 644/2017).

Preme precisare che tali risorse non hanno finanziato la spesa corrente trattandosi di un'anticipazione di liquidità. Invero, **il loro utilizzo risulta rispettoso della normativa, tant'è che la rendicontazione alla Cassa Depositi e Prestiti non ha generato osservazioni e rilievi in merito.**

In ogni caso, come già precisato, le somme vincolate trovano copertura in termini di cassa nei limiti dell'anticipazione di tesoreria concessa (cfr. allegato n. 5 – rendicontazione Cassa DD.PP.).

In merito al pagamento di debiti fuori bilancio nell'esercizio finanziario 2016 con la risorsa in esame (D.L. 78/2015) giova significare che tale comportamento è **in piena sintonia con il dettato normativo** che consente di eseguire pagamenti per debiti certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31 dicembre 2014, ovvero dei debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine, *nonché dei debiti fuori bilancio che presentavano i requisiti per il riconoscimento alla data del 31 dicembre 2014 anche se riconosciuti in bilancio in data successiva, ivi inclusi quelli contenuti nel piano di riequilibrio finanziario pluriennale, di cui all'art. 243-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, approvato dalla sezione regionale di controllo della Corte dei conti (cfr. allegato n. 6).*

2. RESIDUI ATTIVI E CAPACITA' DI INCASSO

Le osservazioni formulate con riguardo alla scarsa capacità di incasso dei residui sono, indirettamente, le stesse che confortano la violazione dei parametri di deficiarietà strutturale di cui ai punti 2), 3) e 4) che, per l'appunto, hanno come elemento di genesi una difficoltà di smaltimento dei residui attivi e passivi. L'operazione di riaccertamento al 31/12/2016 è avvenuta in linea con i principi richiamati all'art. 186 del D. Lgs. 267/2000 ed asseverata dall'Organo di revisione (cfr. allegato n. 7 – parere organo di revisione).

In ottemperanza alla Deliberazione di Giunta Comunale n. 51/2017, più volte menzionata, è in corso una ricognizione dei residui attivi e passivi da parte dei Responsabili di Settore, al fine di dare attendibilità al risultato di amministrazione.

3. CASSA – SQUILIBRIO TRA FONTI DI FINANZIAMENTO E SPESE DI PARTE CAPITALE.

L'analisi della situazione di cassa è dettagliatamente esposta al già citato allegato n. 4, recante la verifica di cassa al 30/09/2017 (indicato al paragrafo 1).

Il conto cassa comprende la ricognizione delle entrate a destinazione vincolata per le quali, tuttavia, l'ente sta ancora eseguendo una ricognizione ulteriore. Nella consapevolezza dell'attuale tensione, che si ritiene sarà alleviata in via brevemente prospettica dagli incassi attesi, dai ruoli testé emessi (idrici, tari/tares e coattivi – che nel solo mese di settembre hanno dato un flusso di riscossione paria ad euro 700.000,00), nonché dei consueti flussi in entrata di fine anno, l'ente ritiene comunque di poter ragionevolmente ricostituire le entrate a destinazione vincolata o parte di esse entro l'esercizio. Una migliore determinazione prospettica potrà essere presentata quando i dati dell'Ufficio tributi saranno meglio aggiornati e, comunque, non prima della fine del mese di novembre.

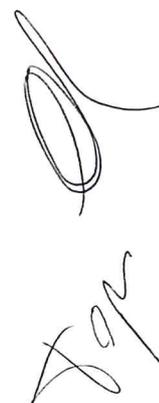
4. PROGRAMMAZIONE

Con riguardo ai rilievi afferenti l'esistenza di un disequilibrio di parte corrente di circa 11 milioni nel 2015 e di circa 2,6 milioni nel 2016 in fase di "programmazione" e di 3,3 milioni nel 2015 e 3,09 milioni nel 2016 a rendiconto, non risulterebbe chiaro, ad avviso della Eccl.ma Corte, con quale risorsa di parte capitale i suddetti squilibri troverebbero copertura.

Con riguardo alle annualità 2015 e 2016 in fase di programmazione, lo squilibrio trova copertura nei bilanci di previsione nel fondo pluriennale vincolato di parte corrente:

ANNO 2015

Titolo I – Entrate tributarie	€ 16.928.498,92
Titolo II - Entrate trasferimenti	€ 1.401.674,60
Titolo III - Entrate extratributarie	€ 9.312.357,46
Totale	€ 27.642.530,98
Titolo I spesa Corrente	€ 39.037.037,23
Totale	€ 39.037.037,23
Differenza	€ - 11.394.506,25



- Contributi permessi a costruire destinati destinati a spese correnti	€	490.000,00
- Entrate destinate a spese di investimento C.d.S.	€	427.932,00
Saldo di parte corrente	€ -	11.332.438,25
<u>FPV parte corrente</u>	€	11.642.946,03

Si evidenzia che tale copertura è stata rilevata anche dal Collegio dei revisori nel proprio parere alla pagina 9 di 39 (cfr. allegato n. 8: verbale n. 85 dell'11 agosto 2015).

ANNO 2016

Anche per l'esercizio finanziario 2016 si evidenzia l'importo di € 4.505.316,50 tra le Entrate del bilancio di previsione quale Fondo pluriennale vincolato, che coincide con l'importo dell'omologo dato al 31/12/2015 rilevabile dal rendiconto di bilancio 2015 e segnatamente da "quadro generale riassuntivo della gestione finanziaria" (cfr. allegato n. 9).

In sede di bilancio di previsione, si rappresenta la seguente situazione in termini di equilibri di parte corrente, così come riportata alla pagina 14 di 36 del parere dell'organo di revisione al bilancio (cfr. allegato n. 10 - verbale n. 118 del 29/06/2016):

ANNO 2016				
A) Fondo pluriennale vincolato di entrata per spese correnti				€ 4.505.316,50
AA) Recupero disavanzo di Amm.ne precedente		meno		€ 532.203,80
B) Entrate Titoli I - II - III			più	24.668.321,20
		TOTALE		€ 29.705.841,50
C) Spese correnti	di cui FPV 87.088,36			€ 27.841.464,49
		Differenza	<i>più</i>	€ 1.864.377,01
Spese Titolo IV - Quota capitale mutui				799.969,41
		Differenza	<i>più</i>	1.064.407,60

Nel **rendiconto 2015** sembrerebbe sussistere uno squilibrio di parte corrente, così come rilevato dalla Corte in sede di esame degli atti. Detta ipotesi sembrerebbe, altresì, avvalorata dal collegio dei revisori dei conti in sede di relazione e segnatamente facendo riferimento al prospetto degli equilibri di parte corrente che non riporta alla pagina 10 di 41 della relazione il FPV di parte corrente tra le Entrate (€ 11.642.885,03) e il FPV di parte corrente spesa (€ 4.505.316,50) (cfr. allegato n. 11).

ANNO 2015			
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti in entrata		<i>più</i>	€ 11.642.885,03
B) Entrate Titolo I-II-III		<i>più</i>	€ 26.367.136,46
Totale spesa titolo I		<i>meno</i>	€ 29.690.045,95
Fondo pluriennale vincolato alla spesa corrente		<i>meno</i>	€ 4.505.316,50
Quota capitale mutui		<i>meno</i>	€ 835.989,80
	somma finale		€ 2.978.669,24

Nel **rendiconto 2016**, a differenza di quanto sostenuto dalla Ecc.ma Corte, non risulterebbe uno squilibrio di parte corrente di 3,09 milioni, ma di € 532.203,80 pari alla quota di disavanzo tecnico applicato al bilancio 2016.

In merito, si riporta la seguente tabella:

EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE			
A)	Fondo P.V. per la spesa corrente iscritto tra le entrate	<i>più</i>	€ 4.505.316,50
AA)	recupero disavanzo di amministrazione prec. 1/30 Dis. Tecnico	<i>meno</i>	€ 532.203,80
B)	Entrate primi tre titoli	<i>più</i>	€ 18.954.013,12
C)	Spese correnti - Titolo I	<i>meno</i>	€ 22.050.761,64
D)	Fondo P.V. di parte corrente (SPESA)	<i>meno</i>	€ 102.707,14
E)	Spesa Titolo IV - Quota capitale amm.to dei mutui	<i>meno</i>	€ 1.305.860,84
SOMMA FINALE			-€ 532.203,80

EQUILIBIO DI PARTE CAPITALE				
A)	Entrate Titoli IV e V		<i>più</i>	€ 536.670,30
B)	Spesa in Conto capitale		<i>meno</i>	€ 237.096,67
SOMMA FINALE				€ 299.573,63

Detto squilibrio solo in parte viene compensato da risorse di parte capitale per euro 299.573,63; si registra di fatto uno squilibrio finale di – euro 232.630,17.

Significativo è il rilievo della Corte in merito allo scostamento sostanziale tra le previsioni di cassa e i dati a consuntivo: è precisa volontà dell'Amministrazione procedere con un monitoraggio costante e sistematico dei flussi di cassa, anche al fine di garantire il suo effettivo equilibrio, congiuntamente ad una più incisiva attività di riscossione delle entrate; il monitoraggio servirà a garantire l'adeguamento dei valori stimati nel corso dell'esercizio finanziario in relazione agli scostamenti verificatisi, all'esame delle relative cause, al fine di garantire attendibilità tra i dati previsionali e quelli a rendiconto.

5. FCDE

L'Ecc.ma Corte ha posto dubbi sulla corretta determinazione del Fondo Crediti di Dubbia esigibilità all'1/1/2015 (in sede di riaccertamento straordinario dei residui), al 31/12/2015 e 31/12/2016.

A seguito del rilievo formulato, l'Amministrazione ha inteso procedere ad un più approfondito ed accurato controllo circa la quantificazione del Fondo alle date sopra richiamate, considerata, altresì, la complessa applicazione della norma in fase di avvio della contabilità armonizzata. Ciò a dimostrazione che è effettiva volontà dell'Ente far emergere eventuali squilibri latenti che dovranno essere oggetto di immediate ed idonee misure correttive al fine di non compromettere in modo irreversibile gli equilibri sostanziali di bilancio.

Dalla ricognizione eseguita emerge che alcuni crediti (*rectius*: residui attivi) del Titolo I e III sarebbero stati esclusi dalla base di calcolo ai fini della svalutazione in sede di *riaccertamento straordinario*, riproponendo la stessa esclusione al 31 dicembre del 2015 e 2016; il riaccertamento straordinario dei residui alla data dell'1/1/2015 non sarebbe stato eseguito in maniera completa e puntuale, anche a seguito della non chiara e non del tutto corretta interpretazione della normativa, in particolare con riguardo al nuovo principio di competenza finanziaria c.d. potenziata,

conservando residui, sia attivi che passivi, la cui scadenza deve essere opportunamente riverificata.

I dati rielaborati, suscettibili di ulteriore rivisitazione definitiva, porterebbero ad una rideterminazione del FCDE all'1/1/2015 di € **36.345.960,43** – al 31/12/2015 di € **40.416.849,73** e di € **45.736.939,77** al 31/12/2016 (il FCDE rielaborato da questa Eccll.ma Corte è pari a € 36.718.719,74 all'1/1/2015; € 54.397.138,49 al 31/12/2015 e € 47.257.957,03 al 31/12/2016) (cfr. allegato n. 12)

Emergerebbe, se i dati fossero confermati in maniera definitiva, una sottostima del Fondo in sede di prima costituzione (riaccertamento straordinario) di € 9.205.649,71 che determinerebbe un incremento di pari importo del disavanzo tecnico di amministrazione attestandosi in € 25.171.763,79 anziché di € 15.966.114,08 da ripianare in trenta annualità.

Pur volendo aderire alla tesi che l'attività di riaccertamento straordinaria sia non frazionabile e non ripetibile in considerazione delle finalità che sono quelle di adeguare l'ammontare unitario e complessivo dei residui attivi e passivi al nuovo principio della competenza finanziaria cosiddetta potenziata, con decorrenza dal 1° gennaio dell'anno in corso (cfr. *Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 4/2015/Inpr*)” si ritiene che la revisione possa essere realizzata non su autonoma iniziativa del Comune, ma in ragione di quanto emergerà in modo definitivo in sede di controllo da parte di questa Ecc.ma Sezione di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 148 bis del Tuel, trattandosi, ove confermata, di irregolarità contabile tale da pregiudicare l'attendibilità del riaccertamento medesimo e non altrimenti ripianabile - ora per allora - in modo da ricondurre gli esiti dello stesso al rispetto dei principi dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio introdotti dal d. lgs. n. 118/2011, integrato e corretto dal d.lgs. n. 126/2014. L'unico modo, pertanto, di porre rimedio alla correzione – se l'irregolarità fosse accertata – è la replicazione dell'adempimento sotto la diretta e stretta osservanza della Magistratura di controllo.

Si è dell'avviso che nel caso in cui emergesse un eventuale disavanzo dalla rettifica del FCDE al 31/12/2016 – in caso di conferma del dato rielaborato - l'Ente dovrà considerare anche i necessari aggiustamenti dei bilanci degli esercizi successivi, per gli effetti che su questi si dovranno produrre in conseguenza degli obblighi di finanziamento dell'eventuale disavanzo di amministrazione, con gli ordinari strumenti previsti dall'art. 188 del Tuel ovvero, in riferimento all'extradeficit, provvedere alla relativa copertura come previsto dal D.M. 2 aprile 2015, art 4, con obbligo di recuperare la relativa quota 2015 e 2016 negli esercizi successivi senza allungare il periodo dei 30 anni.



L'Amministrazione, pur in presenza di dati suscettibili di conferme, ha già formulato precise indicazioni ai responsabili di servizi di valutare la sostenibilità futura dell'eventuale disavanzo che potrebbe emergere a seguito del controllo sull'adeguatezza del FCDE con gli strumenti ordinari previsti dal nostro ordinamento e, qualora inadeguati, suggerire le misure di riequilibrio alternative previste dal Tuel.

6. DEBITI FUORI BILANCIO – FONDO RISCHI

Con riguardo alla criticità rappresentata dalle passività potenziali riconducibili ai contenziosi, occorre osservare che la controversia con Acqua Campania S.P.A. per la gestione del servizio idrico (pari a euro 8.500.000,00) trova copertura nei residui passivi (cfr. allegato n. 13).

Analoga copertura nei residui passivi è prevista per la controversia con la Città Metropolitana di Napoli ed afferente la restituzione di un finanziamento finalizzato alla realizzazione di un parco pubblico, per un importo stimato di circa € 3.000.000,00 (cfr. allegato n. 14).

Discorso a parte merita la controversia con la GE.SE.T. Italia S.p.A. incaricata del servizio di Tesoreria Comunale nonché della riscossione dei tributi locali. Invero, nelle more della presente istruttoria, il Tesoriere, nonostante l'ipotesi transattiva in corso, (e sulla quale si era già espresso il Collegio dei Revisori dei Conti, come già relazionato nella precedente nota del 08.09.2017), ha coltivato la procedura di esecuzione (introdotta con pignoramento del 19.12.2016 per un importo di € 2.896.821,36), pignorando se stesso, ed ottenendo ordinanza di assegnazione mai notificata, né trasmessa, né comunicata al Comune. L'Ente ha immediatamente conferito incarico legale avverso tale assegnazione, comunicata solo con la trasmissione della carta contabile, non ancora regolarizzata attraverso il riconoscimento del debito fuori bilancio. E' in corso, tuttavia, un'ipotesi di variazione di bilancio per il finanziamento del debito reperendo risorse attraverso le economie di spesa registrate nel corso del 2017.

ooOoo

Ritenendo di aver adempiuto alle richieste di codesta Ecc.ma Corte, ma restando comunque a disposizione per qualunque ulteriore chiarimento, nella assoluta prospettiva della chiarezza e della collaborazione.

Villaricca, 23 ottobre 2017

IL RESPONSABILE DEI SERVIZI FINANZIARI

DR.SSA MARIA TOPO




IL SINDACO

AVV. MARIA ROSARIA PUNZO

