

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

composta dai Magistrati:

dott. Ciro Valentino	Presidente
dott. Silvano Di Salvo	Consigliere
dott.ssa Rossella Bocci	Primo Referendario (relatore)
dott.ssa Innocenza Zaffina	Primo Referendario
dott. Francesco Sucameli	Referendario
dott.ssa Carla Serbassi	Referendario

nell'Adunanza pubblica del 30 ottobre 2014

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la Legge 21 marzo 1953, n. 161;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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;

VISTO il Decreto Legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO l'art. 5, lett. a) della Legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1;

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 delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

VISTA la relazione dei revisori relativa al rendiconto dell'esercizio 2012, redatta ai sensi della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166;

VISTA la richiesta istruttoria prot. n.3856 del 09.07.2014 e le risposte dell'Ente fornite con nota prot. n.5208 del 22.07.2014;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;

VISTE le deduzioni dell'Ente pervenute con nota prot. n.7012 del 15.10.2014;

VISTA e considerata la documentazione pervenuta;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 64 del 2014 con cui è stata convocata l'adunanza pubblica e le dichiarazioni rese in udienza pubblica dagli intervenuti;

Udito il relatore, primo referendario dott. ssa Rossella Bocci; nessuno presente per l'Ente;

Premesso che

Il Comune di Barano D'Ischia (Na) è un comune di 9.970 abitanti ed ente soggetto al Patto di stabilità interno (PSI), le cui entrate correnti di competenza (Tit. I,II,III) ammontano, nel 2012, a euro 5.878.244,89 e con un risultato di amministrazione di euro 23.763,97 non vincolato.

Ritenuto in fatto

Dall'esame della Relazione/questionario Siquel dei revisori relativa al rendiconto dell'esercizio 2012 e dall'attività istruttoria sono emerse diverse criticità che hanno indotto il Magistrato istruttore a ritenere sussistenti i presupposti per l'esame collegiale della situazione e a chiedere al Presidente della Sezione di fissare, a tal fine, apposita adunanza.

Il Comune è stato deferito in udienza pubblica in ordine alle seguenti criticità:

1. **RESIDUI ATTIVI.** Presenza di un volume di residui attivi di cui al titolo I e III (provenienti dalla gestione dei residui attivi) superiori al 65% degli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titolo I e III, per cui non risulterebbe rispettato il parametro 3), da doversi prendere in considerazione ai fini dell'accertamento della condizione di deficitarietà (ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009). A tale riguardo, nella richiesta istruttoria indicata in Preambolo, si rappresentava che dai dati reperiti dal questionario sul rendiconto 2012 (SIQUEL) tale parametro risulta rispettato. Si pregava, pertanto, di chiarire tale divergenza nonché di trasmettere copia della certificazione concernente tutti i parametri di deficitarietà (ed attestante l'intervenuto o non intervenuto rispetto dei medesimi), allegata

al rendiconto ed inviata al Ministero dell'Interno, con l'indicazione analitica degli importi considerati ai fini del calcolo.

E' stata, inoltre, rilevata al punto 1.9.9 della Sezione II la presenza di residui attivi del titolo I e III vetusti. Più precisamente i residui attivi di tali titoli costituiti in anni precedenti il 2008, pari ad € 954.911,09, costituiscono più del 10% del totale dei residui attivi pari ad € 8.094.737,63.

Considerato che tali partite creditizie risalgono, appunto, a data anteriore al 2008, è apparso necessario accertarne la reale esigibilità ai fini della verifica delle ragioni del loro mantenimento nel Conto del Bilancio (ex art. 228, co. 3, d.lgs. n°267/2000).

A tal fine si pregava l'Ente di:

- a) chiarire se l'Amministrazione provvede ad una puntuale attività di verifica dei residui attivi tale da garantire una dettagliata e aggiornata ricognizione dei crediti distinti tra quelli di dubbia esigibilità, inesigibili ed insussistenti, in caso positivo si pregava di quantificare le relative categorie;
- b) specificare i criteri adoperati ai fini dell'operazione di riaccertamento;
- c) fornire l'elenco dei residui attivi del titolo I e III da cui risulti la loro distinzione per anno, titolo di bilancio, descrizione, importi, evidenziando le riscossioni intervenute rispetto alla rendicontazione 2012.

2. **RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE.** L'accertamento di un risultato di amministrazione pari ad € 23.763,97 (punto 1.5.1 della Sezione II) notevolmente influenzato dalla mole di residui antecedenti all'anno 2008 (punto 1.9.9 della Sezione II) relativi ai titoli I e III dell'Entrata pari ad € 954.911,09. Questi ultimi risultano 40,18 volte superiori al risultato di amministrazione facendo configurare evidenti dubbi sulla attendibilità di tale risultato. be

3. **FONDO SVALUTAZIONE CREDITI.** L'Ente afferma di non avere costituito il ridetto fondo (Sez. II, punto 1.9.4). Segnatamente, si rammentava che l'art. 6 comma 17 del D.L. n. 95/2012, valorizzando un istituto risalente (cfr. il principio contabile n.2, punto n. 14 e l'art. 2, comma 6 del D.P.R. n. 194/1996) dispone che: «A decorrere dall'esercizio finanziario 2012, [...], gli enti locali iscrivono nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25 per cento dei residui attivi, di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità». In sede di rendiconto, tali somme confluiscono nell'avanzo vincolato ovvero vengono utilizzate a fine "stralcio" residui dal conto del bilancio. Si pregava, pertanto, di fornire chiarimenti in merito.

4. **ANTICIPAZIONI DI TESORERIA.** Si evidenziava il continuo ricorso alle anticipazioni di tesoreria con le relative partite non restituite al 31/12 nell'esercizio di riferimento

(tabella Sez. II, punto 1.6.2.). Si chiedeva di illustrare le cause di tale reiterato utilizzo, nonché di indicare le motivazioni della mancata restituzione al 31/12 dell'importo di € 256.148,62

	2010	2011	2012
Entità anticipazione complessivamente e corrisposta	1.355.494,08	1.187.371,19	1.418.487,00
Entità anticipazione non restituita al 31/12	1.092.069,71	1.187.371,19	256.148,62
Entità delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	39.002,65	23.499,46	52.870,65

Fonte: Siquel

5. **SQUILIBRIO TRA FONTI DI FINANZIAMENTO E SPESE DI PARTE CAPITALE.**

L'analisi dell'anzianità dei residui (quadro 1.9.9 del questionario) evidenziava che la differenza tra quelli attivi in conto capitale (titolo IV + titolo V, € 2.532.292,90) e quelli passivi (titolo II, € 4.948.478,85) è pari a € -2.416.185,95. Poiché il fondo di cassa al 31 dicembre 2012 è pari ad € 1.166.847,26, si chiedeva di chiarire le ragioni della differenza pari ad € -1.249.338,69, anche considerato che l'Ente alla Sezione II, punto 1.6.a), dichiara di non avere predisposto presidi contabili adeguati a rilevare l'esistenza di utilizzo di somme a specifica destinazione (e pertanto non risultano segnalate eventuali mancate ricostituzioni, cfr. 1.6.3.). Nel caso in cui l'Ente faccia ricorso ad entrate a specifica destinazione ai sensi dell'art. 195 TUEL, era pregato di riferire sull'osservanza della ridetta norma. All'uopo, l'Ente era pregato:

- di fornire l'eventuale specifica delibera annuale di Giunta cui alla prefata norma;
- di fornire un prospetto dimostrativo dell'eventuale utilizzo, su specifica richiesta, dei fondi a specifica destinazione, per il quadriennio 2010-2013;
- di indicare l'entità massima delle entrate a specifica destinazione utilizzata in termini di cassa ex art. 195 TUEL con corrispondente vincolo sull'anticipazione di tesoreria concedibile;
- di indicare l'importo della mancata ricostituzione (domanda 1.6.5.);
- di motivare la risposta negativa al punto Sez. II punto 1.6.1. a) per cui la contabilità dell'ente non ha previsto procedure atte ad evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione previste dall'art. 195 del TUEL.

be

6. **DEBITI FUORI BILANCIO.** Si rilevava dalla tabella dei parametri di deficitarietà un importo di debiti fuori bilancio superiore all'1% dell'entrate correnti in tutti gli ultimi tre esercizi. A tal fine, si rappresentava che non risultava compilata la tabella 1.10.1 "Sono

B

stati riconosciuti debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio 2012?" del questionario sul rendiconto 2012. Si pregava, pertanto, di trasmettere la tabella debitamente compilata nonché di fornire le motivazioni dell'eventuale ricorso ad un istituto che, per sua natura, dovrebbe presentare il carattere dell'eccezionalità. La problematica dei debiti fuori bilancio risulta notevolmente significativa anche in considerazione della presenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, per un importo complessivo pari a euro 4.686.925,7: l'Ente era pregato di chiarire la tipologia di tali debiti e le ragioni del mancato riconoscimento di tali spese e, altresì, di specificare se sia stato costituito un fondo vincolato per la copertura di eventuali debiti fuori bilancio da riconoscere;

7. **Pagamenti tempestivi.** Si pregava di chiarire le motivazioni della mancata adozione delle opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti previste dall'art. 9 del d.l. n. 78/2009, convertito dalla legge n. 102/2009 (cfr Sez. II punto 1.13.1).

A riscontro della suindicata nota istruttoria è pervenuta a questa Sezione la nota prot. n° 5208 del 22.07.2014 a firma del Responsabile del Servizio finanziario, indirizzata per conoscenza al Segretario comunale e al Revisore dei conti dell'ente medesimo contenente i relativi chiarimenti. In estrema sintesi, in tale nota, a riscontro delle osservazioni formulate, è stato rappresentato quanto segue:

"1) Il parametro 3 della Certificazione dei parametri ai fini dell'accertamento della condizione di deficitarietà è positivo (risposta SI, il parametro non è rispettato). Pertanto il volume dei residui attivi Titoli I e III (3.117.622,65 depurato dal FSR) è superiore al 65% degli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli (4.359.700,55). Si trasmette copia della Certificazione di tutti i parametri allegata al rendiconto 2012 con l'indicazione analitica degli importi considerati ai fini del calcolo, come richiesto.

Effettivamente i residui attivi costituiti in anni precedenti il 2008 ammontano ad € 954.911,09 e sono completamente riferiti ad entrate tributarie. Si tratta di somme tutte relative alla TARSU, non riscosse sulla base dei ruoli anni 2005 (68.079,85), 2006 (290.170,96) e 2007 (596.660,28) e per le quali sono state attivate procedure esecutive accertative/liquidative.

- a) *il Comune provvede annualmente all'attività di verifica dei residui attivi e passivi con apposita determina di riaccertamento del Responsabile del Servizio finanziario (per il 2012 la n. 2/66 del 28.02.2013, che si allega). Al momento di tale operazione vi erano residui attivi di natura tributaria insussistenti pari ad euro 485.568,40 e sono stati eliminati. Per gli altri si è ritenuto che permanessero le condizioni affinché le relative somme continuassero a figurare fra i crediti da riscuotere;*

b) il riaccertamento in particolare dei residui di natura tributaria avviene sulla base di una ragione idonea (l'attività accertativa e/o esecutiva svolta dal Servizio tributi) che ha indotto l'Ente a non eliminare al 31.12.2012 quella parte dei crediti ritenuta ancora esigibile a tutti gli effetti;

c) si allega (insieme alla relativa determina citata sopra, che riporta anche i residui eliminati) l'elenco di tutti i residui attivi di cui trattasi, come richiesto, evidenziando quelli che particolarmente interessano. Al 31.12.2013 (Rendiconto approvato) la situazione è la seguente:

anno 2005: 68.079,85 eliminati (per prudenza) come crediti di dubbia esigibilità

anno 2006: 120.437,15 riscossi; 169.733,81 eliminati (per prudenza) come crediti di dubbia esigibilità;

anno 2007: 7.234,09 riscossi; 257.349,02 eliminati (per prudenza) come crediti di dubbia esigibilità; 332.077,17 rimasti;

2) Sulla base delle considerazioni svolte sopra, ed anche se risulta evidente che il risultato di amministrazione pari ad euro 23.763,97 è influenzato dai residui attivi antecedenti il 2008, alla data del riaccertamento non sarebbe stata giustificabile l'eliminazione anche di parte delle somme di cui trattasi. Si sottolinea a tale riguardo la parziale eliminazione intervenuta in sede di riaccertamento per il Rendiconto 2013 è stata effettuata sulla base del criterio dell'estrema prudenza, dal momento che comunque sono in essere diverse procedure coattive per il recupero dei crediti vantati dall'Ente.

3) Il fondo di svalutazione crediti di cui all'art. 6 co. 17 L. 135/2012 non è stato costituito poiché il sottoscritto Responsabile del Servizio finanziario ha reso certificazione (si allega copia) circa "la perdurante sussistenza delle ragioni del credito" dei residui attivi titoli I e III di anzianità superiore ai cinque anni. Il Revisore dei conti, in sede di approvazione del Bilancio di previsione 2012, ha espresso parere favorevole circa il rispetto della norma di cui sopra (si allega copia).

4) Al 31.12.2012 l'anticipazione di tesoreria ammontava ad euro 256.148,62. Purtroppo il ricorso continuo all'anticipazione è il risultato dello squilibrio fra incassi e pagamenti dovuto soprattutto alle entrate di natura tributaria ed in particolare della TARSU (per gli anni considerati) che in parte veniva incassata con notevole ritardo a cavallo fra due annualità. Si tenga presente tuttavia che a fine 2012, rispetto all'anno precedente, risultano restituiti alla Tesoreria comunale euro 931.222,57, che rappresentano un risultato sicuramente migliorativo della situazione di cui trattasi (si è passati da un'anticipazione di euro 1.187.371,19 ad una di euro 256.148,62). Un superamento del ricorso costante all'anticipazione lo dovremmo riscontrare a fine esercizio 2014, allorché beneficemo di due situazioni positive dal punto di vista dei flussi di cassa: il pagamento, attraverso l'utilizzo dell'anticipazione ex D.L. 35/2013,

di debiti al 31.12.2012, senza incidere su entrate ordinarie dell'Ente; l'incasso entro l'anno della TARI, che dovrebbe (almeno in linea di massima) evitare che buona parte della tassa sui rifiuti venga incassata l'anno successivo.

5) L'Ente utilizza entrate a specifica destinazione ai sensi dell'art. 195 del TUEL e la differenza di importo segnalata, al di là del fondo di cassa al 31.12.2012, è data proprio dal fatto che stando in anticipazione a fine anno non si riesce a ricostituire l'entità delle somme vincolate. Tuttavia bisogna segnalare due cose: ogniqualvolta i servizi competenti (in particolare il Servizio LL.PP.) determinano la liquidazione di una spesa in conto capitale incassata e non ancora pagata (relativo residuo passivo conservato in bilancio), si procede immediatamente all'evasione con l'emissione del mandato nei confronti del beneficiario avente diritto; al punto 1.6.a del Questionario vi è un errore nel senso che la contabilità interna dell'ente prevede procedure atte ad evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione. Si allega copia della delibera di G.C. n. 128 del 15.12.2011. L'entità massima delle entrate a specifica destinazione utilizzata per cassa nel 2012 è appunto pari ad euro 2.416.185,95 e coincide anche con l'importo non ricostituito a fine anno.

PROSPETTO DIMOSTRATIVO

Anno 2010 € 2.087.098,19

Anno 2011 € 1.924.695,95

Anno 2012 € 2.416.185,95

Anno 2013 € 991.718,03

Si noti che a fine anno 2013 l'utilizzo di entrate a specifica destinazione è diminuita notevolmente rispetto al triennio precedente.

6) Negli ultimi tre esercizi (2010-2012) soltanto per l'anno 2012 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio (si allegano le relative certificazioni dei parametri di deficitarietà). Effettivamente però vi è un errore nella compilazione del Questionario al punto 1.10.1, nel senso che alla domanda "Sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio 2012?" è stato risposto NO invece di SI. Si allega pertanto copia correttamente compilata della tabella relativa al punto in questione. Per quanto riguarda la somma di euro 4.686.925,70 essa riguarda l'anticipazione CDP anno 2014 di cui al D.L. 35/2013 e al D.L. 102/2013. Gli importi relativi per i quali è stata richiesta attengono per la maggior parte a residui passivi iscritti in bilancio al 31.12.2012 o a debiti fuori bilancio già riconosciuti come stabilisce la normativa vigente. Non sono assolutamente riferiti quindi a debiti fuori bilancio ancora da riconoscere. Alla data del 30.06.2014 non risultano debiti fuori bilancio da riconoscere.

7) L'Ente effettivamente non ha adottato con delibera "le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti". Si tenga presente che il Servizio finanziario, proprio al fine di evitare "nuovi o maggiori oneri" a carico del Bilancio comunale, è composto dal Responsabile (che è il Comandante dei VV.UU.: purtroppo non vi sono all'interno del Comune funzionari con specifiche competenze in materia e non si ricorre a concorso pubblico sia per evitare aggravii

spese, sia per rispettare i divieti assunzionali previsti dalla normativa vigente), un addetto di cat. C ed un collaboratore a tempo parziale che comunque stanno lavorando per garantire il pagamento nei tempi previsti di quanto dovuto. Avendo liquidato, soprattutto grazie alle anticipazioni ex D.L. 35/2013, tutto quanto dovuto al 31.12.2012, per il futuro la situazione si sta gradualmente stabilizzando ed i fornitori già dal 2013 vengono pagati rispettando i tempi stabiliti dai relativi contratti".

Le suddette criticità sono state formalmente segnalate all'Ente, invitandolo a fornire le proprie deduzioni ed ulteriori chiarimenti, che sono pervenuti con nota prot. n. 7012 del 15.10.2014 a firma del Responsabile del Servizio finanziario.

Considerato in diritto

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"*, svolgono 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.

Giova precisare che la magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'art. 7, comma 7 della Legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati. *he*

L'art 3, comma 1 lett. e) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla Legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148-bis, significativamente intitolato *"Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"*, il quale prevede che *"Le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"*. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che *"i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"*.

In base all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese,*

della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio", e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria". Infine in base all'art. 6 comma 2 del d.lgs. n. 149/2011 "Qualora dalle pronunce delle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano, anche a seguito delle verifiche svolte ai sensi dell'articolo 5 del presente decreto e dell'articolo 14, comma 1, lettera d), secondo periodo, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte dei conti, le necessarie misure correttive previste dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, la competente sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. Nei casi previsti dal periodo precedente, ove sia accertato, entro trenta giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'articolo 244 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli consiglieri, un termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del consiglio dell'ente ai sensi dell'articolo 141 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000".

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 deficiarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente. 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'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Tanto premesso, sono state oggetto di attenzione collegiale le seguenti criticità:

1) Gestione residui critica, residui attivi vetusti e inattendibilità del risultato di amministrazione

Si rileva che la gestione Residui dell'Ente risulta notevolmente critica come confermano i dati Siquel/Sirtel che evidenziano il superamento dei seguenti parametri di deficitarietà, ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009, pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13.10.2009, come richiamato e modificato dal decreto ministeriale del 18.02.2013, pubblicato su G.U. n. 55 del 06.03.2013

3) Ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 per cento, ad esclusione eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 o di fondo di solidarietà di cui all'articolo 1 comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà;	50030	X
4) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente;	50040	X

1.1 Residui attivi.

L'esame della relazione redatta ai sensi dell'art. 1, comma 166 della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) dal Revisore del Comune di Barano d'Ischia (Na), in ordine alle risultanze del Rendiconto relativo all'esercizio 2012, mette in luce una sproorzionata massa di residui attivi, antecedenti il 2008 e relativi ai titoli I e III delle entrate pari a euro 954.911,09, incidente sull'avanzo di amministrazione pari a euro 23.763,97. I suddetti residui attivi risultano n. 40,18 volte di ammontare superiore al risultato di amministrazione mettendo in evidenza l'assoluta inattendibilità di tale risultato.

he

1.9.9 Analisi "anzianità" dei residui

a)

RESIDUI	Esercizi Precedenti	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Attivi Tit. I (A)	954.911,09	680.000,00	304.165,49	479.172,80	407.523,64	1.206.924,08	4.032.697,10
di cui F.S.R o F.S.:					82.419,03	0,00	82.419,03
Attivi Tit. II (B)	29.355,08	0,00	26.339,51	295.538,66	454.047,45	279.063,69	1.084.344,39
Attivi Tit. III (C)	0,00	37.179,67	97.882,11	108.667,29	130.539,59	60.000,00	434.268,66
Totale Residui attivi di parte corrente (E=A+B+C)	984.266,17	717.179,67	428.387,11	883.378,75	992.110,68	1.545.987,77	5.551.310,15
Attivi Tit. IV (F)	347.067,84	36.148,75	99.668,20	543.561,01	0,00	16.580,18	1.043.025,98
Attivi Tit. V (G)	886.672,74	16.200,00	31.393,25	109.667,17	445.333,76	0,00	1.489.266,92
Totale Residui attivi di parte capitale (H=F+G)	1.233.740,58	52.348,75	131.061,45	653.228,18	445.333,76	16.580,18	2.532.292,90
Attivi Tit. VI (I)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	11.134,58	11.134,58
Totale Attivi (L=E+H+I)	2.218.006,75	769.528,42	559.448,56	1.536.606,93	1.437.444,44	1.573.702,53	8.094.737,63

h

Passivi Tit. I (M)	230.523,09	173.840,06	372.439,18	230.996,76	366.651,95	1.454.165,30	2.828.616,34
Passivi Tit. II (N)	2.335.053,09	269.182,58	305.782,84	680.453,40	492.440,77	865.566,17	4.948.478,85
Passivi Tit. III (O)	0,00	0,00	0,00	160.847,14	95.301,48	0,00	256.148,62
Passivi Tit. IV (P)	8.853,48	0,00	103,30	18.051,65	1.051,65	9.669,77	37.729,85
Totale Passivi (Q=M+N+O+P)	2.574.429,66	443.022,64	678.325,32	1.090.348,95	955.445,85	2.329.401,24	8.070.973,66

Fonte: Siquel

b)

Residui attivi	Esercizi Precedenti	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Tarsu	954.911,09	680.000,00	294.165,49	479.172,80	297.500,00	597.065,84	3.302.815,22
Tia	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Proventi Acquedotto	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Canoni di depurazione	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Fitti attivi	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Sanzioni per violazione codice della strada	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Residui passivi	Esercizi Precedenti	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
di cui per canoni di depurazione ancora da versare	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Fonte: Siquel

c)

Residui Attivi titolo II	Esercizi Precedenti	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Contributi e trasferimenti correnti dallo Stato	0,00	0,00	26.339,51	295.538,66	366.000,00	19.063,69	706.941,86
Contributi e trasferimenti correnti dalla Regione	29.355,08	0,00	0,00	0,00	88.047,45	260.000,00	377.402,53

Fonte: Siquel

d)

Residui Attivi titolo IV	Esercizi Precedenti	2008	2009	2010	2011	2012	Totale
Trasferimenti di capitale dallo Stato	0,00	0,00	0,00	4.948,72	0,00	0,00	4.948,72
Trasferimenti di capitale dalla Regione	347.067,84	36.148,75	99.668,20	538.612,29	0,00	16.580,18	1.038.077,26

Fonte: Siquel

Si evidenzia che i residui attivi riportati nel bilancio concorrono a formare il risultato di amministrazione che l'Ente può applicare ed utilizzare negli esercizi successivi, nei limiti di cui all'art. 187 del TUEL, ed è responsabilità primaria dell'Ente mantenere nel bilancio solo i residui che ritiene di incassare con ragionevole certezza.

Molto spesso, infatti, accade che le procedure di formazione e rendicontazione del bilancio non siano conformi alle norme ed ai principi contabili vigenti in materia. In fase previsionale si assiste sovente alla sistematica sovrastima delle entrate e al sottodimensionamento delle voci di spesa. In fase di rendicontazione si assiste invece al mantenimento in bilancio di residui insussistenti o di dubbia esigibilità. Tutto ciò si ripercuote negativamente sul bilancio dell'Ente e finisce per generare situazioni di grave criticità per la tenuta degli equilibri di bilancio.

Osserva la Sezione che, al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio, il legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'Ente deve procedere ad una particolare operazione di riaccertamento degli stessi che, in relazione a quelli attivi, consiste nel riesame delle ragioni creditorie al fine di decidere se mantenere il residuo, in tutto o in parte, nel bilancio (art. 228 TUEL). Considerata la finalità della norma, deve trattarsi di un controllo sostanziale e non solo formale. Detto in altri termini, l'ente non può limitarsi a verificare che continui a sussistere il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, ma deve anche verificare l'effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza; cosicché ove risulti che il credito, di fatto, non è più esistente, esigibile o riscuotibile, esso deve essere stralciato dal conto dei residui e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione, allo scadere del quale deve essere eliminato anche da tale conto, con contestuale riduzione del patrimonio (art. 230 comma 5 del TUEL). Durante questa verifica, da effettuarsi obbligatoriamente per ciascun residuo attivo proveniente dagli anni precedenti, l'ente individua i residui attivi riscossi, da riscuotere, inesigibili e di dubbia esigibilità. Per questi ultimi il principio contabile n. 3, punto 101 prevede che *"i crediti di dubbia esigibilità devono essere stralciati dal conto del bilancio, salvo che non sussista un avanzo vincolato tale da consentire la copertura della relativa perdita"*. Si tratta di un comportamento necessario per bilanciare gli effetti negativi sul risultato di amministrazione che risponde al principio di prudenza e di effettività dell'equilibrio finanziario (Principio contabile n. 3 punti 45, 46 e 49, Principio contabile n. 2 punto 14).

Con specifico riferimento a quanto emerge dal conto consuntivo del Comune di Barano d'Ischia si rappresenta una gestione dei residui attivi estremamente critica, caratterizzata da una sproporzionata mole di residui vetusti, ante 2008, dei titoli I e III pari a euro 954.911,09 ovvero superiori di n. 40 volte per ammontare al risultato di amministrazione che di conseguenza risulta assolutamente inattendibile.

Il Comune nella prima risposta (nota prot. 5208 del 22.07.2014) si è limitato a riferire che i residui vetusti in esame sono da riferire ad entrate tributarie, ovvero alla TARSU non riscossa sulla base dei ruoli anni 2005 (68.079,85), 2006 (290.170,96) e 2007 (596.660,28) e ha, altresì, descritto l'annuale attività di riaccertamento residui. Inoltre, a dimostrazione della presunta corretta attività di mantenimento in bilancio della suddetta somma di residui vetusti ante 2008, dei titoli I e III, pari a euro 954.911,09, ha prodotto copia del certificato del Responsabile del Servizio finanziario ai sensi dell'art. 6 comma 17 della legge 135/2012 in data 20.08.2012 attestante la sussistenza delle ragioni del credito e dell'alto tasso di riscuotibilità dei medesimi residui attivi per la totalità (euro 897.511,22).

Sempre con la suddetta nota (prot. 5208 del 22.07.2014) il Comune ha comunicato di avere proceduto ad attività di eliminazione di residui attivi vetusti di natura tributaria con determina n. 2/66 del 28.02.2013 per una somma pari a euro 485.568,40.

L'Ente ha, altresì, evidenziato che al 31.12.2013 (Rendiconto approvato) la situazione dei residui attivi dell'Ente era la seguente: (anno 2005) eliminati euro 68.079,85, (anno 2006) eliminati euro 169.733,81 e riscossi euro 120.437,15; (anno 2007) eliminati euro 257.349,03 e riscossi euro 7.234,09, rimasti euro 332.077,17.96.

Il Comune successivamente con le deduzioni (nota n. 7012 del 15.10.2014) in risposta alla convocazione in adunanza pubblica ha affermato, in relazione ai residui vetusti del titolo I e III al 31.12.2014, che *"si ritiene opportuna la loro eliminazione per il totale degli importi ancora rimasti iscritti in bilancio e ripartiti nel modo seguente:*

cod. 1020070003201 Acc. 648/2007 € 174.322,65

cod. 1020070003202 Acc 649/2007 € 124.084,65

cod. 1020070003202 Acc 650/2007 € 7.694,96"

L'Ente intende, pertanto, procedere a eliminazione dei suddetti residui attivi per la complessiva somma di euro 306.102,26 (di cui incassati al 22.07.2014 euro 25.975,91).

Da quanto esposto risulta che l'Ente, successivamente all'esercizio finanziario 2012 qui in esame, ha riconsiderato la precedente attestazione del 20.08.2012 di sussistenza delle ragioni di mantenimento in bilancio di partite creditizie vetuste (pari a euro euro 897.511,22) e ha operato una ulteriore attività di riaccertamento con eliminazione di residui attivi (residui attivi vetusti di natura tributaria pari a euro 485.568,40 eliminati con determina n. 2/66 del 28.02.2013).

L'Ente ha inoltre manifestato l'intenzione di eliminare ulteriori residui attivi vetusti del titolo I e III al 31.12.2014 per la complessiva somma di euro 306.102,26.

Il Collegio si riserva di verificare l'esito di tale attività con l'analisi del rendiconto 2013, e di monitorare la piena attuazione di quanto dichiarato, il rispetto della normativa di riferimento e delle indicazioni di questa Sezione.

1.2 Residui passivi

La sussistenza degli estremi del parametro n. 4 di deficitarietà nel comune di Barano d'Ischia è indicativa di un sottostante squilibrio tra la gestione delle entrate e delle spese, le prime afflitte da *deficit* di riscossione, le seconde non adeguatamente contenute in relazione alle effettive disponibilità finanziarie dell'ente.

Il Comune presenta una massa di residui passivi pari a euro 8.070.973,66 di cui quelli anteriori al 2008 pari a euro 2.274.429,66 ed ha impegni di competenza pari a euro 6.808.149,95.

In proposito, si osserva che siffatto andamento dei residui passivi impone all'Ente di adottare adeguati meccanismi di controllo interno (art. 147 del TUEL) e necessari presidi procedurali, ai sensi dell'art. 9 D.L. n. 78/2009 (L. n. 102/2009) in materia di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni, -ad oggi non adottati- che agiscono a livello preventivo, al fine di migliorare la sincronizzazione tra entrate e pagamenti.

2) Mancata costituzione del fondo svalutazione crediti.

Il Comune non ha costituito il ridetto fondo, come ammesso dall'Ente medesimo, in base alla considerazione della permanenza della sussistenza delle ragioni di credito dei residui attivi dei titoli I e III, suffragata, come sopra visto, dall'attestazione resa dal Responsabile finanziario dell'Ente che ha certificato, ai sensi dell'art. 6 comma 17 del D.L. n. 35/2012, in sede di bilancio di previsione 2012, precisamente il 20/08/2012, *"la perdurante sussistenza delle ragioni del credito"*.

Tale attestazione, avallata dal Collegio dei revisori, risulta infondata, contraddetta dalle risultanze contabili evidenziate e smentita dalla successiva intrapresa attività di riaccertamento dei residui (vedi sopra).

Si rileva pertanto che la necessità di costituire un adeguato fondo svalutazione, a garanzia dei residui vetusti, emerge per Barano d'Ischia già a rendiconto 2012 approvato. Come sopra visto, l'operazione di cancellazione di residui attivi vetusti del titolo I e III, per la somma pari a euro 485.162,68, (con una percentuale di cancellazione del 51,85) evidenzia a distanza di solo un anno e 5 mesi dalla certificazione sopradetta, l'inattendibilità dell'avanzo di amministrazione e la necessità della costituzione del fondo svalutazione crediti almeno nella misura minima di legge ovvero il 25% dei residui attivi precedenti i 5 anni del Tit. I e III.

Il non costituito fondo svalutazione crediti nel 2012 avrebbe dovuto essere almeno pari a euro 238.727,00.

Si richiama l'Ente ad una corretta contabilizzazione del Fondo svalutazione crediti, con apposizione del vincolo sull'avanzo di amministrazione, al fine di *"congelare"* una quota dell'avanzo applicabile mediante corrispondenti stanziamenti figurativi di spesa da far rifluire, a fine esercizio, nel risultato di amministrazione in qualità di economie, così da assicurare idonea copertura finanziaria a eventuali perdite derivanti da cancellazione di crediti *di dubbia esigibilità* (cfr., in tal senso, i principi contabili n. 3.40 e 3.51). be

Il Collegio ricorda che gli enti locali ai sensi dell'art. 6, comma 17 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95, convertito con modificazioni dalla legge 7 agosto 2012 n. 135, a decorrere dall'esercizio finanziario 2012, nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al d. lgs. n. 118/2011, devono iscrivere nel bilancio di previsione un fondo svalutazione crediti non inferiore al 25% dei residui attivi, di cui al titolo I e III dell'entrata, aventi anzianità superiore a 5 anni. Previo parere motivato dell'organo di revisione, possono essere esclusi dalla base di calcolo i residui attivi per i quali i responsabili dei servizi competenti abbiano analiticamente certificato la perdurante sussistenza delle ragioni del credito e l'elevato tasso di riscuotibilità. L'importo accantonato nel suddetto fondo, com'è noto, *"non va impegnato, confluendo in tal modo, a fine esercizio, nel risultato di amministrazione quale fondo vincolato"* (principio contabile n. 1/53 dell'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti Locali).

Infine non può non rilevarsi che, a garanzia di una sostanziale attività di risanamento finalizzata al raggiungimento di equilibri economici futuri strutturali, il Fondo svalutazione

crediti, al di là del rispetto dell'art. 6 comma 17 del D.L. n. 95/2012 e nelle more dell'entrata in vigore dell'armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio di cui al decreto legislativo n. 23 giugno 2011, n. 118, dovrebbe adeguarsi all'andamento della capacità di riscossione delle entrate del Titolo I e III per le quali sono state individuate maggiori difficoltà di esazione, sia in conto competenza che in conto residui.

Pertanto, in sede di rendicontazione, se ai fini del rispetto dell'art. 6, comma 17, del D.L. n. 95/2012 è sufficiente procedere ad un vincolo corrispondente al preconstituito Fondo Svalutazione Crediti in sede previsionale (25% dei residui attivi dei titolo I e III più anziani di 5 anni), alla stregua del principio generale contabile di prudenza (cfr. Osservatorio per la finanza e la contabilità degli Enti Locali, documento Finalità e postulati del 2008, punti 68 e ss. nonché il principio contabile n. 3, punto 60 nel 2009 e oggi il principio contabile n. 2 di cui all'allegato n. 1 del D. lgs. n. 118/2011) è necessario procedere all'"adeguamento" del vincolo tenendo conto, da un lato, del riaccertamento dei residui (a fronte delle intervenute riscossioni e radiazioni dei residui a suo tempo considerati), dall'altro, dell'opportunità di costituire un vincolo superiore, in considerazione della propria scarsa capacità di riscossione (SRC Campania, n. 251/2011/PRSE; SRC Campania n. 12/2014/PRSP).

Si invita l'Ente a effettuare, unitamente ad una più puntuale attività di riaccertamento dei residui attivi e passivi, una maggiore e più congrua quantificazione del fondo svalutazione crediti.

3) Gestione di cassa, anticipazioni di tesoreria, entrate a specifica destinazione, violazione degli artt. 195 e 222 del TUEL

3.1. Anticipazioni di tesoreria.

L'approfondimento sugli andamenti di cassa ha evidenziato nel 2012, a fronte di un fondo cassa dichiarato pari € 0,00 (1.6.1 Siquel), in evidente contraddittorietà con quanto risulta nella tabella Siquel relativa ai flussi di cassa (1.2) pari a euro 1.166.847,26, il reiterato ricorso dell'Ente alle anticipazioni di tesoreria senza restituzione delle stesse al 31/12 nell'esercizio di riferimento.

	2010	2011	2012
Entità anticipazione complessivamente corrisposta	1.355.494,08	1.187.371,19	1.418.487,00
Entità anticipazione non restituita al 31/12	1.092.069,71	1.187.371,19	256.148,62
Entità delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	39.002,65	23.499,46	52.870,65

Fonte: Siquel

Il Comune, riconoscendo l'esistenza di persistenti squilibri nella gestione di cassa, ha ricondotto tale patologia, prevalentemente, all'estremo ritardo - a cavallo tra due annualità - nell'incassare le entrate di natura tributaria e in particolare della TARSU.

Si prende atto che a fine 2012, rispetto all'anno precedente, risultano restituiti alla Tesoreria comunale euro 931.225,57 in diminuzione dell'entità dell'anticipazione non restituita (da euro 1.187.371,19 a euro 256.148,62). Si prende, altresì, atto dell'ottimistica previsione effettuata dall'Ente, durante l'istruttoria, del possibile superamento del ricorso costante all'anticipazione di tesoreria a fine esercizio 2014 grazie 1) *"al pagamento, attraverso l'utilizzo dell'anticipazione ex D.L. 35/2013, di debiti al 31.12.2012 senza incidere su entrate ordinarie dell'Ente"* e 2) *"all'incasso entro l'anno della TARI, che dovrebbe (almeno in linea di massima) evitare che buona parte della tassa sui rifiuti venga incassata l'anno successivo"*.

Il Collegio reputa, allo stato degli atti, che tale favorevole previsione, nella parte in cui riferisce di un miglioramento della cassa per effetto dell'anticipazione di liquidità ricevuta dalla Cassa Depositi e prestiti ai sensi dell'art. 1, comma 13 ex del D.L. n. 35/2013, convertito in legge n. 64/2013, è opinabile dal momento che tale risultato non è conseguibile con rigorosa certezza. Non risulta, infatti, che i debiti della Pubblica Amministrazione certi, liquidi ed esigibili al 31/12/2012 (cui è destinata l'anticipazione della Cassa Depositi e prestiti ex d.l. n. 35/2013) siano tra i flussi di cassa in uscita che hanno generato lo squilibrio di cassa dell'Ente.

In ogni caso, si ricorda che la misura straordinaria della predetta anticipazione ex D.L. n. 35/2013 sostanzialmente consente al Comune di ristrutturare il debito verso fornitori trasformandolo in debito di restituzione verso la Cassa Depositi e Prestiti. La *ratio* e la finalità del ridetto D.L. n.35/2013 per entrambe le categorie di debiti su cui è ottenibile l'anticipazione (residui per debiti certi liquidi ed esigibili al 31.12.2012; debiti fuori bilancio che alla stessa data erano già riconoscibili, anche se il riconoscimento sia intervenuto successivamente) è quello di supportare il sistema delle imprese fornitrici della pubblica amministrazione, non di finanziare l'operatività e i bilanci degli enti locali, pena la violazione dell'art. 119, comma 6, Cost., che vieta il ricorso all'indebitamento per il finanziamento della spesa corrente. A tale scopo, lo Stato può fornire, a mezzo della Cassa depositi e prestiti una liquidità sostitutiva e anticipatoria di poste attive già previste negli strumenti di programmazione e rendicontazione contabile dell'ente locale, nel rispetto degli equilibri di bilancio. Detto in altri termini, il finanziamento ex D.L. n. 35/2013, non fornisce risorse aggiuntive per nuova spesa o per la copertura di spesa pregressa, ma costituisce solo un "sostituto di cassa" di entrate e coperture sostanziali che l'ente deve comunque reperire ai sensi di legge per assicurare gli equilibri di bilancio (artt. 193, 194 e 243-bis e ss. TUEL). Pertanto, come per le anticipazioni di tesoreria, deve essere assicurato il duplice obiettivo di non mettere a disposizione dell'ente risorse aggiuntive per la copertura di vecchie o nuove spese e di non incidere sugli equilibri di parte corrente (cfr. Sezione Regionale di controllo Campania, deliberazione n. 210/2014/PRSP).

Un eventuale effetto positivo dell'anticipazione di liquidità ex D.L. n. 35/2013 sui flussi di cassa dell'Ente potrebbe aversi, pertanto, solo in seguito ad un miglioramento effettivo della capacità di incasso, in conto residui e competenza dell'Ente che dovrà, inoltre, fronteggiare tra le uscite il pagamento delle rate per la restituzione della suddetta anticipazione del D.L. n. 35/2013 alla Cassa Depositi e Prestiti (cfr. Sezione Regionale di controllo Lazio, deliberazione n. 29/2013/QMIG; Sezione Autonomie, deliberazione n. 14/SEZAUT/2013/QMIG; Sezione regionale di controllo Liguria, deliberazione n. 65/2013; nota di chiarimento all'UPI del MEF concernente l'«*Allocazione e rilevazione contabile del "Fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili" di cui all'art. 1 del D.L. n. 35/2013*», prot. n. 53240/2013U del 28 giugno 2013).

Il Collegio, pertanto, pur riconoscendo lo sforzo assunto dall'Ente per ridurre il ricorso all'anticipazione di cassa, passando da un'anticipazione non restituita al termine di esercizio pari a euro 1.187.371,19 nel 2011 ad una di euro 256.148,62 nel 2012, ritiene che sia necessario uno sforzo ulteriore per porre in essere idonei provvedimenti correttivi ad evitare in futuro il ripetersi del ricorso ad anticipazioni di tesoreria come prassi ordinaria rispettandone quel carattere di straordinarietà che essa dovrebbe avere.

L'anticipazione di tesoreria, infatti, è una forma di finanziamento a breve termine, di carattere eccezionale, cui l'ente può ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità ed effettuare spese per le quali sia già prevista la copertura di bilancio con risorse proprie dell'ente. Essa può essere ottenuta previa richiesta dell'ente corredata da una delibera di Giunta e sulla somma concessa in anticipazione maturano interessi passivi per il periodo nel quale essa viene effettivamente utilizzata.

Il ricorso a tale forma d'indebitamento, soprattutto se reiterata nel tempo e protratta per gran parte dell'esercizio (365 giorni nell'anno 2012), desta forti perplessità: essa, infatti, oltre a produrre aggravio finanziario per l'Ente (quantificato per l'anno 2012 in € 52.870,00 dovuti al tesoriere a titolo di interessi passivi), potrebbe costituire il sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza e, nei casi più gravi, configurare una violazione del disposto dell'art. 119 Cost. che consente di ricorrere al debito solo per finanziarie spese di investimento.

3.2 Mancato allineamento dei residui attivi in conto capitale e quelli passivi con conseguenti dubbi sulla effettiva ricostituzione di entrate a destinazione vincolata e violazione dell'art. 195 del TUEL.

Dall'esame del rendiconto 2012 si rileva uno squilibrio tra fonti di finanziamento e spese di parte capitale: l'Ente ha residui attivi in conto capitale (titolo IV e V) pari a euro 2.532.292,90, residui passivi (titolo II) per euro 4.948.478,855, un fondo cassa dichiarato pari a euro 1.166.847,26 (Siquel 1.2) e uno squilibrio pari a - euro 1.249.338,69.

Osserva la Sezione che questo disallineamento è indice di una grave criticità in quanto evidenzia l'avvenuto utilizzo per cassa delle entrate in conto capitale per far fronte alle spese correnti senza che sia stato ricostituito l'ammontare dei fondi utilizzati. In questa ipotesi, la

differenza negativa tra residui passivi ed attivi di parte capitale, non coperta dal fondo cassa, evidenzia l'importo di fondi vincolati (destinati, cioè, a spese in conto capitale) utilizzato dall'Ente per esigenze di cassa.

Il ricorso alle entrate a destinazione vincolata dovrebbe essere uno strumento preventivo e/o alternativo (con il vantaggio di esser privo da oneri per interessi passivi) all'utilizzo di anticipazioni di tesoreria, tanto che soggiace alle medesime condizioni, presupposti e limiti posti dall'art. 222 TUEL ed entrambi gli istituti dovrebbero costituire misure eccezionali, cui l'Ente ricorre per far fronte a momentanei problemi di liquidità (cfr. i limiti ex art. 222 TUEL) e non, al contrario, un mezzo per attingere a risorse aggiuntive; ciò anche in vista dell'introduzione della competenza finanziaria potenziata che impone un bilancio di previsione addirittura con una cassa non negativa ai sensi del d.lgs 10 agosto 2014 n.126 (art. 74 nella parte in cui modifica l'art. 162 comma 6 del TUEL).

Il mancato reintegro delle somme destinate alle spese in conto capitale (e quindi vincolate per destinazione), utilizzate per cassa per il pagamento delle spese correnti, costituisce una criticità gestionale alla quale occorre porre rimedio con urgenza.

Si osserva, inoltre, che la traslazione dei pagamenti relativi alle spese in conto capitale può costituire una modalità elusiva del rispetto del patto di stabilità (art. 31 comma 1 della legge n. 183/2011) e determina con l'andare del tempo una situazione di difficoltà alla quale difficilmente si può rimediare e inoltre può cagionare danni erariali anche di importo notevole.

L'Ente nel corso dell'istruttoria ha ammesso di utilizzare entrate a specifica destinazione per il pagamento delle spese correnti ex art. 195 del TUEL (autorizzate con deliberazione di G.C. n. 128 del 15.12.2011) ed ha prodotto un prospetto dimostrativo di tale utilizzo nel quadriennio 2010/2013 da cui si evince nel 2012 il ricorso a entrate a specifica destinazione per una somma pari a euro 2.416.185,95, entità di gran lunga superiore al limite per l'Ente nel 2012 di cui all'art. 222 del TUEL.

Anno 2010	€ 2.087.098,19
Anno 2011	€ 1.924.695,95
Anno 2012	€ 2.416.185,95
Anno 2013	€ 991.718,03

Fonte: Comune

L'Ente, da un lato, afferma di riuscire a liquidare immediatamente le spese in conto capitale con l'emissione del mandato di pagamento nei confronti del beneficiario avente diritto e di avere nella contabilità interna dell'ente procedure atte ad evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione; dall'altro, in evidente contraddizione, afferma di non riuscire a ricostituire l'entità delle somme vincolate a fine esercizio.

Si evidenzia che l'entità massima delle entrate a specifica destinazione utilizzate per cassa nel 2012 dall'Ente è appunto pari ad euro 2.416.185,95, somma che coincide anche con l'importo non ricostituito a fine anno e che tale somma è superiore all'anticipazione di tesoreria dell'anno pari a euro 1.418.487,00.

L'entità massima concedibile ex articolo 222 del TUEL per anticipazione di tesoreria è nella fattispecie in esame di euro 1.418.487,00. Il suddetto limite, infatti, si contrae di pari importo della somma usufruita a titolo di "anticipazione per fondi a specifica destinazione" ex art. 195, comma 3 del TUEL. Il limite derivante dal combinato disposto degli articoli 195 e 222 del TUEL è di importo pari a euro 1.418.487,00. L'entità utilizzata dall'Ente ai sensi degli articoli 195/222 del TUEL è di euro 3.834.672,95. Da ciò consegue che il limite ex art. 195 del TUEL è stato superato per l'intera somma utilizzata come anticipazione a valere su fondi a specifica destinazione e allo stesso modo è stato superato il limite ai sensi dell'art. 222 del TUEL in quanto praticamente la somma utilizzabile come anticipazione di tesoreria era pari a zero. In altri termini l'Ente risulta aver violato nell'esercizio 2012 sia l'art. 195 sia, al contempo, l'art. 222 del TUEL.

		Entità non restituita al 31/12
Entità anticipazione complessivamente corrisposta	1.418.487,00	256.148,62
Entità anticipazione "fondi a specifica destinazione" corrisposta	2.416.185,95	2.416.185,95
Totale entità corrisposta	3.834.672,95	2.672.334,57
L'entità massima concedibile - derivante dal combinato disposto degli articoli 195 e 222 TUEL	1.418.487	
Margine di superamento del limite	2.416.185,95	

Fonte: elaborazione della Corte dei conti

La violazione del limite di utilizzo delle entrate a specifica destinazione costituisce una grave irregolarità gestionale che obbliga l'Organo di revisione al referto all'Organo consiliare e denuncia ai competenti organi giurisdizionali ove si configurino ipotesi di responsabilità (art. 239, comma 1, lettera e TUEL).

Si sottolinea altresì la necessità per l'Ente di procedere ad una migliore contabilizzazione, in raccordo con la Tesoreria dell'Ente, delle entrate a specifica destinazione e dei correlativi atti di impegno.

L'Ente è tenuto pertanto ad adottare le necessarie misure correttive per ricostituire i fondi a specifica destinazione ai sensi dell'art. 195 del TUEL e ricorrere alle suddette anticipazione nei limiti stabiliti dal TUEL (195 e 222) unicamente per sincronizzare i flussi di cassa in entrata e in uscita, al verificarsi di un inatteso e improvviso sfasamento temporale. L'obbligo di immediato ripristino delle risorse vincolate utilizzate è finalizzato ad evitare situazioni di illiquidità non facilmente risolvibili. In ogni caso, è necessario che l'Amministrazione compia una precisa analisi dello squilibrio nella gestione di cassa, individuando l'origine degli scompensi prodotti rispetto al bilancio di competenza e alla luce

delle presenti considerazioni, comprese quelle concernenti il latente squilibrio tra poste attive e passive in conto capitale.

Alla luce di quanto evidenziato è opportuno che tale fattispecie sia segnalata all'attenzione del Consiglio comunale, nel quadro del necessario ripristino di una sana gestione finanziaria.

4) DEBITI FUORI BILANCIO

L'Ente ha accumulato una consistenza dei debiti fuori bilancio, riconosciuti nel corso dell'esercizio 2012, superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti ed ha sfiorato il parametro 8) di deficitarietà ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009, pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13.10.2009, come richiamato e modificato dal decreto ministeriale del 18.02.2013, pubblicato su G.U. n. 55 del 06.03.2013.

8) Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari;	50080	X
---	-------	---

L'Ente nel 2012 ha proceduto al riconoscimento di debiti fuori bilancio per euro 406.928,66, classificabili ai sensi dell'art. 194 lettera a) del Tuel (sentenze esecutive). Si rappresenta, inoltre, che alla risposta 1.10.2 "*L'Organo consiliare ha riconosciuto tempestivamente la legittimità dei debiti fuori bilancio maturati?*", l'Ente non ha risposto.

A tale ultimo proposito si raccomanda all'Ente di procedere tempestivamente al riconoscimento dei debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive con delibera consiliare, prima del pagamento da parte del Tesoriere. Ciò in quanto in tutte le fattispecie previste dall'art. 194 TUEL la delibera di Consiglio è necessaria per ricondurre all'interno del sistema del bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese.

Si ricorda che la delibera di riconoscimento dei debiti fuori bilancio ha la finalità sia di ripristinare la fisiologia della fase della spesa e la riconduzione dei debiti *de quibus* al sistema, con i provvedimenti di riequilibrio finanziario, sia di accertare le cause che hanno originato l'obbligo, con le consequenziali ed eventuali responsabilità e deve precedere la fase del pagamento. Si richiama l'osservanza del principio contabile 2.103 "*Nel caso di sentenza esecutiva al fine di evitare il verificarsi di conseguenze dannose per l'ente per il mancato pagamento nei termini previsti decorrenti dalla notifica del titolo esecutivo, la convocazione del Consiglio per l'adozione delle misure di riequilibrio deve essere disposta immediatamente e in ogni caso in tempo utile per effettuare il pagamento nei termini di legge ed evitare la maturazione di oneri ulteriori a carico del bilancio dell'ente*".

Dalle risultanze istruttorie e in base alle affermazioni dell'Ente risulta che non esistono ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere, nonostante l'Ente abbia risposto positivamente alla suddetta domanda. Peraltro l'Ente, in relazione alla trattazione di tale problematica, ha

precisato che la somma di euro 4.686.925,70 indicata alla domanda 1.10.3 ("esistono debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31.10.2012?") attiene all'anticipazione di liquidità richiesta alla Cassa Depositi ai sensi del D.L. n. 35/2013, convertito nella legge n. 64/2013 e successive modificazioni. Si rappresenta che la mancata presenza di rappresentanti dell'Ente in adunanza pubblica ha impedito di chiarire: 1) la consistenza effettiva dell'anticipazione di liquidità richiesta ex art. 1, comma 13 del D.L. n. 35/2013, se pari a euro 4.686.925,70 come indicato nella risposta alla domanda 1.10.3 ovvero pari a euro 2.726.930,55 come indicato nella risposta alla domanda (1.13.15); 2) se e in che misura la suddetta anticipazione sia destinata ad assicurare il pagamento dei residui passivi iscritti in bilancio per debiti certi liquidi ed esigibili al 31.12.2012 o dei debiti fuori bilancio che alla stessa data erano già riconoscibili, anche se il riconoscimento sia intervenuto successivamente.

5) Mancata adozione di misure organizzative per assicurare la tempestività dei pagamenti ex art. 9 del d.l. n. 78/2009.

Dalla risposta alla domanda 1.12.1 del questionario risulta che Barano d'Ischia non ha adottato con la relativa delibera di Giunta/Consiglio le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti previste dall'art. 9 del d.l. n.78/2009 citato. Il Comune giustifica tale omissione per la carenza di personale specializzato.

In proposito, si raccomanda il tempestivo aggiornamento dei meccanismi di controllo interno (art. 147 del TUEL) e dei presidi procedurali ai sensi dell'art. 9 D.L. n. 78/2009 (L. n. 102/2009) in materia di tempestività dei pagamenti delle Pubbliche Amministrazioni.

La disciplina introdotta dall'art. 9 citato ha richiesto agli enti locali di adottare entro il 31.12.2009, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti e di pubblicare le misure adottate sul sito Internet dell'amministrazione.

Inoltre, al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, la suddetta normativa impone che il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica. La violazione di tale obbligo di accertamento comporta responsabilità disciplinare e amministrativa (art. 9 comma 2).

Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione deve adottare le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi.

L'Ente è invitato ad adeguarsi al dettato normativo.

Ciò sopra esposto e considerato appare opportuno che il Consiglio Comunale prenda atto sin da adesso dei contenuti della presente pronuncia ed assuma tempestivamente i

provvedimenti necessari per il ripristino degli equilibri finanziari ed il superamento delle gravi criticità evidenziate.

Il Collegio si riserva di verificare l'esito di tale attività con l'analisi del rendiconto 2013, e di monitorare la piena attuazione di quanto dichiarato, il rispetto della normativa di riferimento e delle indicazioni di questa Sezione al fine di scongiurare che il perdurare della suddetta situazione di grave criticità, in assenza di tempestive ed efficaci misure di rientro, tramodi in una irreversibile situazione di squilibrio strutturale di bilancio (art. 6 comma 2 del d.lgs. n. 149/2011).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3 TUEL

- 1) Accerta la sussistenza di una ingente quantità di residui attivi antecedenti il 2008 e relativi ai titoli I e III delle entrate (pari a euro 954.911,00) che rendono l'avanzo di amministrazione (pari a euro 23.763,97) inattendibile;
- 2) Invita l'Ente a procedere al riaccertamento dei residui attivi dei primi tre titoli delle entrate, stralciando dal conto del bilancio sia quelli inesigibili sia quelli di dubbia esigibilità o in alternativa, in quest'ultimo caso, a vincolare una quota di avanzo tale da consentire la copertura della relativa perdita;
- 3) Accerta la mancata costituzione del Fondo svalutazione crediti e invita l'Ente a effettuare, unitamente ad una più puntuale attività di riaccertamento dei residui attivi e passivi, una maggiore e più congrua quantificazione del fondo svalutazione crediti in conformità della normativa vigente;
- 4) Accerta l'accumulo di residui passivi e gravi patologie nel sistema dei pagamenti e invita l'ente ad adottare adeguate misure correttive;
- 5) Accerta persistenti squilibri nella gestione di cassa con utilizzo continuativo e reiterato di anticipazioni di tesoreria unitamente al ricorso alle entrate a destinazione vincolata, con mancata ricostituzione delle suddette entrate;
- 6) Invita l'Ente a ricorrere alle anticipazioni di tesoreria e alle entrate a destinazione vincolata nel rispetto degli artt. 195 e 222 del TUEL e a ricostituire i fondi a specifica destinazione non ricostituiti; in particolare l'Amministrazione è tenuta a effettuare una precisa analisi dello squilibrio nella gestione di cassa e a riferirne specificamente l'esito all'Organo consiliare, altresì chiamato ad una stingente verifica di cassa (art. 239, comma 1, lettera e TUEL);
- 7) Accerta l'accumulo di debiti fuori bilancio ex art. 194 comma 1, lettera a) non tempestivamente riconosciuti dal Consiglio comunale;
- 8) Accerta la mancata adozione delle misure ai sensi dell'art. 9 D.L. n. 78/2009 (L. n. 102/2009) necessarie per assicurare la tempestività dei pagamenti delle Pubbliche

Amministrazioni, al fine di migliorare la sincronizzazione tra entrate e pagamenti e invita l'Amministrazione a provvedere in conformità della normativa vigente.

DISPONE

ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, TUEL

la fissazione del termine di 60 giorni per l'adozione di provvedimenti idonei, sulla base delle considerazioni in parte motiva, a rimuovere le irregolarità sopraelencate e in particolar modo quelle che espongono a ulteriore deterioramento gli equilibri di bilancio (con una peculiare attenzione al monitoraggio dei residui attivi, del fondo svalutazione crediti e della situazione di cassa).

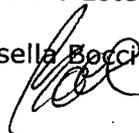
Dispone altresì che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione a mezzo di posta elettronica certificata, al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale del Comune di Barano d'Ischia (Na) perché ne dia comunicazione al Consiglio comunale per le valutazioni di competenza e, ai sensi dell'art. 239, comma 2, lett. a) del TUEL, all'Organo di revisione dell'ente.

Dispone 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 giorno 30 ottobre 2014.

Il Magistrato Estensore

Rossella Bocci



Il Presidente

Ciro Valentino



Depositata in Segreteria

Il 06 Novembre 2014

Il Direttore della Segreteria

f.to dott. Mauro Grimaldi

