



Prot. n. 3827
19/11/15

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Segreteria

Servizio adunanze

CORTE DEI CONTI



0004866-19/11/2015-SC_CAM-T89-P

All' Organo di Revisione economico-finanziaria
del comune di Liveri

P.zza Municipio,1 - 80030 Liveri (NA)

PROTOCOLLO@COMUNE.LIVERI.NA.IT

INFO@STUDIOSAULINO.IT;

Oggetto: Trasmissione deliberazione n. 232/2015. Comune di Liveri (Na)

Ai sensi dell'art. 1, comma 166 ss., della legge 23 dicembre 2005, n°266 e dell'art. 239, comma 2, lett. a) d.lgs 267/2000 (Tuel), comma aggiunto dall'articolo 3, comma 1, lettera o) decreto-legge 10 ottobre 2012, n°174 recante "*disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate del maggio 2012*", convertito, con modificazioni, dalla Legge 7 dicembre 2012 n°213, si trasmette la deliberazione n. 232/2015, adottata da questa Sezione regionale di controllo per la Campania.

Il Direttore del Servizio di Supporto
(Dott. Mauro Grimaldi)





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

composta dai Magistrati:

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

nella camera di consiglio del 18 novembre 2015

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 dell'Organo di revisione relativa al rendiconto dell'esercizio 2013, redatta ai sensi della Legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166;

VISTA le richieste istruttorie, le risposte dell'Ente e la documentazione allegata;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato Istruttore;

VISTA e considerata la documentazione pervenuta;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 69/2015 del 23.09.2015 con cui è stata convocata l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, primo referendario dott. ssa Rossella Bocci;

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.

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).

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'esame della Corte dei conti è limitato ai profili di criticità e irregolarità segnalati dai revisori e/o emersi in seguito all'istruttoria e recepiti nella deliberazione, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere in nessun modo considerata quale implicita valutazione positiva e che 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.

Le misure correttive devono auspicabilmente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Giunta e Consiglio comunali, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, organo di revisione economico-finanziario) mediante atti e/o provvedimenti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze, non potendo essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano qualche effetto nell'ordinamento giuridico. Stante la natura del controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, dei contenuti della deliberazione adottata dalla Sezione regionale di controllo deve essere informato il Consiglio comunale.

DELIBERA

Il Comune di *Liveri* (ab. 1633- superficie 3,00 kmq), come rappresentato nella relazione dell'Organo di revisione e nei prospetti ad essa allegati, alla luce dell'istruttoria e del contraddittorio cartolare instaurato, evidenzia, allo stato degli atti, le seguenti criticità o

irregolarità gravi, fonte di possibili disequilibrio di bilancio dell'ente, che danno luogo a specifica pronuncia di accertamento ai sensi dell'art. 148 bis del Tuel.

VIOLAZIONE PARAMETRI OBIETTIVI PER I COMUNI AI FINI DELL'ACCERTAMENTO DELLA CONDIZIONE DI ENTE STRUTTURALMENTE DEFICITARIO PER IL TRIENNIO 2013-2015

Dai dati risultanti dalla tabella dei parametri di deficitarietà strutturale allegata al rendiconto emerge che almeno la metà presenta valori deficitari e pertanto l'Ente è da considerarsi strutturalmente deficitario e soggetto ai controlli di cui all'art.243 del Tuel.

2) Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio di cui all'articolo 2 del decreto legislativo n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà' di cui all'articolo 1, comma 380 della legge 24 dicembre 2012 n. 228, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà';	50020	X
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
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 i 29.999 abitanti; tale valore e' calcolato al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale per cui il valore di tali contributi va detratto sia al numeratore che al denominatore del parametro;	50060	X
9) Eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti;	50090	X

CRITICA GESTIONE DEI RESIDUI ATTIVI.

Si conferma la estrema criticità della gestione residui sia attivi che passivi. In relazione ai residui attivi si rileva, infatti, la presenza di un volume di residui attivi di cui ai titoli I e III (provenienti dalla gestione dei residui attivi) superiori al 65% degli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III per cui non risulta rispettato il parametro 3), da doversi prendere in considerazione ai fini dell'accertamento della condizione di deficitarietà (ai sensi del d.m. del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009 e d.m. 18 febbraio 2013 pubblicato su G.U. n. 55 del 6 marzo 2013 e comunicato di cui alla G.U. n. 102 del 3 maggio 2013). Inoltre, risulta, altresì, superato anche il parametro n. 2) di deficitarietà in quanto l'ammontare dei residui attivi di competenza (nuova formazione) relativi ai titoli I e III è superiore al 42% rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli. Si riscontra, inoltre, al punto 1.10.9 della Sezione II la presenza di residui attivi dei titoli I e III vetusti.

RESIDUI	Esercizi Precedenti il 2009	Totale al 31.12.2013
Attivi Tit. I (A)	81.997,48	566.739,93
Attivi Tit. II (B)	0,00	562.653,27
Attivi Tit. III (C)	48.976,49	218.538,88
Totale Residui attivi di parte corrente (E=A+B+C)	130.973,97	1.347.932,08
Attivi Tit. IV (F)	534.016,59	4.292.559,30
Attivi Tit. V (G)	369.186,69	1.270.792,39
Totale Residui attivi di parte capitale (H=F+G)	903.203,28	5.563.351,69
Attivi Tit. VI (I)	0,00	5.923,82
Totale Attivi (L=E+H+I)	1.034.177,25	6.917.207,59
Passivi Tit. I (M)	86.620,53	622.565,86
Passivi Tit. II (N)	1.325.020,84	5.994.619,53
Passivi Tit. III (O)	0,00	186.684,62
Passivi Tit. IV (P)	24.492,89	61.755,79
Totale Passivi (Q=M+N+O+P)	1.436.134,26	6.865.625,80

Fonte: Siquel

Più precisamente i residui attivi di tali titoli costituiti in anni precedenti il 2009, pari ad € 130.973,97, costituiscono circa l'11,59% del totale dei residui attivi del Titolo I e III pari ad € 1.129.393,02.

I residui vetusti afferiscono prevalentemente a ruoli ordinari e coattivi, in riscossione presso il Concessionario del servizio di riscossione dei tributi per la Provincia di Napoli Equitalia Sud spa. L'Ente ha rappresentato con la risposta istruttoria che tali residui nel corso dell'esercizio 2014 si sono ridotti ad euro 120.369,00 e, con il riaccertamento straordinario dei residui ex art.3 comma 7 del d.lgs. 118/2011 sono stati riaccertati in euro 19.113,00 e, di questi riscossi 1.759,82 nel corso del 2015. Inoltre sempre in esito alla risposta istruttoria risulta che dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, approvato con deliberazione di GC n. 51 del 20.4.2015, il disavanzo di amministrazione al 1.1.2015 si attesta a 95.619,84 euro. L'Amministrazione, inoltre, riferisce di aver effettuato una puntuale attività di verifica dei suddetti residui che risulterebbero tutti inferiori agli importi da riscuotere dei singoli ruoli.

Al di là delle dichiarazioni dell'Ente ("il concessionario del servizio di riscossione dei tributi, da notizie assunte presso i competenti uffici, ha già intrapreso o ha in corso l'adozione degli atti inerenti il recupero del credito") resta confermata la grave criticità riscontrata ovvero la scarsa capacità di riscossione che caratterizza l'Ente.

La modalità di gestione dei residui, sia attivi che passivi, come noto, è di fondamentale importanza nella materia dei bilanci pubblici e, in particolare, di quelli comunali. La riforma contabile in atto, prevista dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 e che comporterà, nella prospettiva dell'uniformazione tra i diversi sistemi contabili, modifiche rilevanti dei

principi contabili e degli schemi di bilancio, si propone con il principio della competenza finanziaria rinforzata di evitare che i bilanci e i rendiconti, anche in ipotesi di formale rispetto della legge, possano alterare i risultati economico-finanziari degli enti interessati (art. 3 e ss d.lgs. n. 118/2011). Molto spesso, infatti, è accaduto che le procedure di formazione e rendicontazione del bilancio non siano state conformi alle norme ed ai principi contabili vigenti in materia. In fase previsionale si è assistito sovente alla sistematica sovrastima delle entrate e al sottodimensionamento delle voci di spesa. In fase di rendicontazione si è assistito invece al mantenimento in bilancio di residui insussistenti o di dubbia esigibilità, ripercuotendosi negativamente sul bilancio dell'ente e generando situazioni di grave criticità per la tenuta degli equilibri di bilancio. A questo proposito è bene mettere in luce che, al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Ente, il legislatore fino ad oggi ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi, l'ente doveva 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 dell'ente (art. 228, co. del Testo unico sugli enti locali). Considerata la finalità della norma si trattava di un controllo sostanziale e non solo formale. Detto in altri termini, l'ente non poteva limitarsi a verificare la permanenza del titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, ma doveva anche verificare l'effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non era stato riscosso in precedenza; cosicché ove risultasse il credito, di fatto, non più esistente, esigibile o riscuotibile, esso doveva 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 (art. 230 del Testo unico sugli enti locali, così come ripreso anche dal punto n. 55 del principio contabile n. 3), al termine del quale doveva essere eliminato anche da tale conto, con contestuale riduzione del patrimonio. Il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incideva infatti sull'attendibilità del risultato contabile di amministrazione e sulla formazione di un avanzo di amministrazione effettivamente esistente (art. 187 del Testo unico sugli enti locali).

Si rileva per il comune di Liveri la incidenza sul monte complessivo dei residui attivi di quelli di anzianità superiore a 5 anni (11,59% del totale dei residui attivi dei Titolo I e III pari ad € 1.129.393,02), sintomo evidente che il comune in esame ha trascurato di effettuare un analitico controllo sostanziale delle ragioni creditorie.

L'attività istruttoria, in particolare, ha consentito di appurare che la criticità in esame deriva dalla **"quasi esclusiva mancata erogazione da parte della Regione Campania del rimborso dei mutui assistiti da contributi a carico della stessa Regione alla data del 31 dicembre 2013 per un totale di euro 529.107,31 unitamente alla società Gori che gestisce il Servizio Integrato Idrico per il rimborso di rate di mutuo anticipate dal comune per euro 46.167,13. Il blocco unilaterale da parte della Regione dell'erogazione di queste risorse comunque regolarmente decretate ed assegnate al Comune e riferibili alla gestione dei residui**

attivi per un piccolo comune come Liveri produce effetti devastanti sulla gestione anche di cassa. Di fronte all'insolvenza regionale il comune è stato costretto, per evitare responsabilità per gli eventuali ritardi nell'ammortamento dei mutui ad anticipare risorse ordinarie per fronteggiare le spese correlate del titolo terzo della spesa. Occorre rimarcare che la Regione Campania in particolare ha concesso regolarmente il formale finanziamento impegnandosi per gli effetti della LR 3/2007, LR 51/78, L.R. 50/85, 42/79 a rimborsare alle scadenze le rate di mutui pagate dal Comune come riportato in tutti i decreti di concessione....".

Va, peraltro, preso atto che il comune di Liveri di fronte all'insolvenza regionale ad onorare i propri debiti ha richiesto l'intervento del Prefetto di Napoli in data 5 novembre 2013 e del Presidente della Repubblica Italiana, oltre che al Prefetto di Napoli e al Presidente della Giunta Regionale della Campania in data 5 agosto 2015 come evidenziato dalla documentazione allegata. Risulta, altresì, che dopo le evidenziate proteste "sono stati registrati alcuni incassi riflettenti la 'gestione dei residui attivi di cui al prospetto della CdC": in particolare sono state incassate nn. 2 annualità di rimborso rate mutui da parte della Regione Campania, per un totale di euro 288.957,98. Sempre sul fronte delle entrate (gestione residui attivi) si è registrato l'introito di euro 46.167,13 per rimborso rate muti da parte di Gori spa Il Comune rappresenta che in forza dei predetti tardivi incassi (**totali incassi = euro 335.125,11**) di Regione e Gori spa la situazione della gestione residui sarebbe risultata meno critica come da prospetto seguente:

RESIDUI	Esercizi Precedenti il	²⁰¹³ Regione/Gori Incassi tardivi	Totale al 31/12/2013
Attivi			
Attivi Tit. I (A)	81.997,48		566.739,93
Attivi Tit. II (B)	0,00	288.957,88	273.695,39
Attivi Tit. III (C)	48.976,49	46.167,13	172.371,75
Totale Residui attivi di parte corrente (E=A+B+C)	130.973,97	335.125,01	1.012.807,07
Attivi Tit. IV (F)	534.016,59		4.292.559,30
Attivi Tit. V (G)	369.186,69		1.270.792,39
Totale Residui attivi di parte capitale (H = F+G)	903.203,28		5.563.351,69
Attivi Tit. MI (I)	0,00		5.923,82
Totale Attivi (L=E+H +I)	1.034.177,25		6.582.082,58
Passivi			
Passivi Tit. I (M)	86.620,53		622.565,86
Passivi Tit. II (N)	1.325.020,84		5.994.619,53
Passivi Tit. III (O)	0,00		186.684,62
Passivi Tit. IV (P)	24.492,89		61.755,79
Totale Passivi (Q=M + N+O+P)	1.436.134,26		6.865.625,80

Fonte: Comune di Liveri

Ciò avrebbe comportato una maggiore disponibilità liquida di euro 335.125,11 che avrebbe consentito di chiudere l'anticipazione rimasta inestinta al 31 dicembre 2013 per euro 186.684,62, con conseguente rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 9 relativo

all'eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate, riducendo i suddetti parametri da 5 a 4. Inoltre avrebbe consentito il considerevole miglioramento del parametro di deficitarietà strutturale del volume dei residui attivi dei titoli I e III provenienti da residui attivi in misura inferiore al 65% degli accertamenti della gestione di competenza dei titoli I e III che risulterebbe pari al 73,54% invece che al 81,25% degli accertamenti della gestione di competenza.

Preso atto che l'insolvenza regionale ad onorare i propri debiti con il comune incide pesantemente sulla situazione finanziaria dell'Ente, va peraltro evidenziato che la scarsa capacità di riscossione destinata a trovare una momentanea soluzione nella attuale fase di passaggio all'armonizzazione (d.gs. n. 118/2011) attraverso il passaggio alla competenza finanziaria potenziata mediante l'esito del riaccertamento straordinario, ripianabile in trenta anni, costituisce in ogni caso una grave criticità che deve trovare un effettivo miglioramento e deve essere affrontata dall'Amministrazione con la necessaria attenzione alla sostenibilità della spesa corrente e con il massimo sforzo possibile per non tradursi in un imminente futuro in una irreversibile difficoltà di cassa. Ciò implica che l'Ente al fine di non generare disavanzi o disequilibri di bilancio debba necessariamente migliorare la capacità di riscossione o in alternativa contrarre la spesa corrente.

Tutto quanto indicato risulta rilevante sia ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000 che dell'art.6, co.2, del D.Lgs. 149/2011.

INATTENDIBILITA' DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE. Alla luce della sopra vista deficitaria gestione dei residui attivi non può non evidenziarsi che il risultato di amministrazione dell'Ente è evidentemente scarsamente attendibile. L'accertamento di un risultato di amministrazione pari ad € 51.581,79 (punto 1.5.1 della Sezione II) risulta notevolmente influenzato dalla mole di residui antecedenti all'anno 2009 (punto 1.10.9 della Sezione II) relativi ai titoli I e III dell'Entrata pari ad € 130.973,97. Questi ultimi, infatti, rappresentano il 253% circa del risultato di amministrazione ovvero costituiscono quasi il triplo dello stesso e alimentano consistenti ed evidenti dubbi sulla attendibilità di tale risultato.

Tutto quanto indicato risulta rilevante sia ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000 che dell'art.6, co.2, del D.Lgs. 149/2011.

CRITICA GESTIONE DEI RESIDUI PASSIVI. L'Ente nel corso del 2013 non risulta aver fatto ricorso all'anticipazione di liquidità dalla Cassa dd.pp. per il pagamento di debiti certi, liquidi ed esigibili ex art. 1, comma 13, del d.l. n. 35/2013 (1.14.3). Risulta, peraltro, integrato il parametro di **deficitarietà n. 4)** relativo al volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente. Tale indicatore di deficitarietà tende ad evidenziare la presenza di una difficoltà nelle procedure di cassa o di liquidità dell'ente tale per cui gli impegni di spesa, che ordinariamente dovrebbero essere pagati nello stesso anno di competenza o in quello immediatamente successivo, si trascinano negli anni andando ad aumentare il monte residui ed evidenziava la difficoltà nel

reperire la necessaria liquidità e, di conseguenza, la limitata capacità dell'Ente di far fronte in modo tempestivo ai crediti liquidi ed esigibili di terzi.

Ciò impone all'ente di effettuare un immediato aggiornamento dei meccanismi di controllo interno e dei presidi procedurali adottati ai sensi dell'art. 9 D.L. n. 78/2009 (L. n. 102/2009) in materia di tempestività dei pagamenti delle P.A., che agiscano al livello preventivo, collegando l'assunzione di impegni ad un dettagliato cronoprogramma, il quale consenta la verifica di un'effettiva disponibilità delle somme per cassa, secondo una valutazione prudenziale delle entrate e degli andamenti di tesoreria.

Tutto quanto indicato risulta rilevante sia ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000 che dell'art.6, co.2, del D.Lgs. 149/2011.

CASSA, ANTICIPAZIONI DI TESORERIA E USO DI ENTRATE A DESTINAZIONE VINCOLATA

Anticipazioni di tesoreria. Si evidenzia il continuo ricorso dell'Ente alle anticipazioni di tesoreria con partite non restituite al 31/12 nell'esercizio di riferimento (tabella Sez. II, punto 1.6.2.). Nel 2013 l'Ente (deliberazione CC 1/2013) ha conseguito un importo pari a euro 330.000,00, entro i limiti dei 3/12 delle entrate accertate nei primi tre titoli di bilancio.

	2011	2012	2013
Importo dell'anticipazione concedibile ai sensi dell'art. 222 del TUEL	300.000,00	308.540,16	356.087,77
Importo dell'anticipazione complessivamente concessa ai sensi dell'art. 222 del TUEL	0,00	300.000,00	330.000,00
Entità dell'anticipazione 2013 richiesta oltre i 3/12 e fino al 5/12			0,00
Entità dell'anticipazione richiesta ai fini IMU ai sensi dell'art. 1 co. 2 del d.l. n. 54/2013			0,00
Giorni di utilizzo dell'anticipazione	65	50	95
Importo massimo dell'anticipazione giornaliera utilizzata			186.684,62
Importo anticipazione non restituita al 31/12	0,00	0,00	186.684,62
Importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	362,19	144,20	1.270,09
Consistenza delle entrate a specifica destinazione non refluite in cassa vincolata all'1/01/2013 (A)			35.445,88
Consistenza delle entrate refluite in cassa vincolata all'1/01/2013 (B)			0,00
Importo delle entrate a specifica destinazione riscosse nell'esercizio (C)			243.090,78
Importo delle entrate a specifica destinazione utilizzate nell'esercizio per i pagamenti delle spese alle quali sono destinate (D)			278.536,66
Consistenza delle entrate vincolate al 31/12/2013 (E=A+B+C-D)			0,00
Importo delle entrate a specifica destinazione utilizzate nell'esercizio per i pagamenti di altre spese, la cui consistenza non è stata ricostituita a fine esercizio (F)			0,00
Consistenza delle entrate refluite in cassa vincolata al 31/12/2013 (G=E-F)			0,00

Fonte: Siquel

Si evidenzia, pertanto, il reiterato utilizzo delle anticipazioni di tesoreria, correlato ad un fondo cassa al 31.12.2013 di importo pari a €0, con il superamento del parametro 9) di deficitarietà

he
2

afferente a eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti ovvero pari a euro 186.684,62. Ciò è da addebitare, ad avviso dell'Ente, alla mancata erogazione da parte della Regione Campania del rimborso delle quote di ammortamento dei mutui contratti con la Cassa depositi e Prestiti con oneri a carico della stessa pari euro 529.107,31. Tale credito, più volte sollecitato alla Regione, come sopra visto, al 31.12.2014 è pari a **euro 705.674,08 e la sua mancata erogazione incide notevolmente sulla gestione anche di cassa.**

E' necessario uno sforzo dell'Ente 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 (art. 222 TUEL) restituendo i fondi a fine esercizio. L'anticipazione di tesoreria, entro questi ristretti limiti quantitativi e temporali, non ricade normativamente nel concetto di "indebitamento" (cfr. art. 3, comma 16 e ss. L. 24 dicembre 2003, n. 350, finanziaria 2004 su cui vd. SCR Lombardia 409/2013/PAR; nonché artt. 202 e ss. TUEL e art. 222 TUEL). 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, pertanto, soprattutto se reiterata nel tempo e protratta per gran parte dell'esercizio come nel caso di Liveri desta forti perplessità: essa, infatti, oltre a produrre aggravio finanziario per l'Ente, costituisce il sintomo di latenti squilibri nella gestione di competenza e, nei casi più gravi, può configurare una violazione del disposto dell'art. 119 Cost. che consente di ricorrere al debito solo per finanziarie spese di investimento.

Squilibrio tra fonti di finanziamento e spese di parte capitale. L'analisi dell'anzianità dei residui (quadro 1.10.9 del questionario) evidenzia che la differenza tra quelli attivi in conto capitale (titolo IV + titolo V pari a € 5.563.341,69) e quelli passivi (titolo II, pari a € 5.994.619,53) ammonta ad un saldo **negativo di -€ 431.277,844.**

Tale squilibrio, con un fondo di cassa al 31 dicembre 2012 **pari ad € 0, evidenzia** che l'Ente fa ricorso ad entrate a specifica destinazione ex art. 195 del Tuel, circostanza confermata anche dall'ente medesimo che ha trasmesso la deliberazione di autorizzazione (n. 2/2013), per il finanziamento delle spese correnti Tale utilizzo, unitamente alle anticipazioni di tesoreria denota ulteriormente la grave tensione di cassa, resa evidente dalla mancata ricostituzione della cassa vincolata al termine dell'esercizio. Dagli atti resta confermato che la ricostituzione delle entrate a specifica destinazione è avvenuta dopo il 31.12.2013 in quanto l'Amministrazione ha preferito provvedere al pagamento della seconda rata di ammortamento mutui pari a euro 163.921,63; circostanza questa resasi necessaria - a detta dell'ente- *"in quanto la Regione Campania, nonostante le assicurazioni da parte degli uffici preposti riguardo alla erogazione di un congruo acconto e le continue reiterate richieste di pagamento da parte*

di questo Ente, non ha ancora provveduto al rimborso delle rate di ammortamento dei mutui finanziati con contributi regionali".

A prescindere dal problema relativo ai rapporti con la regione Campania sopra evidenziato, si rileva che l'Ente non ha fornito un prospetto dimostrativo dell'eventuale utilizzo delle entrate a specifica destinazione, su specifica richiesta del Servizio finanziario dell'ente, relativo al quadriennio 2010-2013 come richiesto da questa Sezione in sede istruttoria.

La Sezione evidenzia altresì che in generale la grave criticità riscontrata, squilibrio tra fonti di finanziamento e spese di parte capitale, è evitabile solo mediante un'attenta gestione dei fondi vincolati ovvero distinguendo tra le risorse che genericamente finanziano le spese del bilancio (in ossequio al principio di unicità del bilancio) e quelle che, viceversa, vanno a finanziare direttamente specifici interventi di spesa creando un collegamento diretto tra la risorsa che affluisce al bilancio e la spesa che con essa deve essere finanziata. Tale distinzione oltre ad essere un obbligo sancito dal legislatore è al tempo stesso un principio di sana gestione finanziaria che trova la sua legittimazione nella necessità di governo dei flussi di cassa e degli equilibri della stessa.

Per quanto, invece, attiene ai nuovi principi introdotti dal d.lgs. n. 118/2011 (armonizzazione contabile) occorre evidenziare una sostanziale conferma delle regole già previste per la gestione di cassa. Il principio contabile applicato alla contabilità finanziaria (Allegato 4.2) al punto 10.1 prescrive che *"gli enti locali, ai sensi di quanto previsto dall'art. 180, comma 3, lettera d, del TUEL continuano ad indicare al tesoriere, attraverso l'ordinativo d'incasso, l'eventuale natura vincolata dei propri incassi. A riguardo, la riforma ha precisato che devono essere segnalate al tesoriere le riscossione a destinazione vincolata derivanti da legge, da trasferimenti e da prestiti"*.

Va, altresì, precisato che, la riforma dei sistemi di contabilità, ha riformulato l'art. 180 del TUEL, prevedendo, al comma 3, lettera d, che l'ordinativo di incasso debba indicare, tra l'altro, *"gli eventuali vincoli di destinazione delle entrate derivanti da legge, trasferimenti o prestiti"*. Inoltre l'art. 195 del TUEL relativo all'utilizzo di *"entrate vincolate"* prevede che gli enti possano *"disporre l'utilizzo, in termini di cassa, delle entrate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d) per il finanziamento di spese correnti"*. Le nuove disposizioni sull'armonizzazione dei sistemi contabili hanno reso più stringenti gli obblighi di rilevazione e verifica delle poste vincolate in termini di cassa. Infatti lo stesso punto 10.1 riporta come unica novità l'obbligo, a decorrere dal 1 gennaio 2015, di contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'art. 180, comma 3, lettera d, del TUEL (cfr. *"L'unica novità, introdotta dalla riforma contabile degli enti territoriali, è costituita dall'obbligo, a decorrere dal 1° gennaio 2015, di contabilizzare nelle scritture finanziarie i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate di cui all'articolo 180, comma 3, lettera d) secondo le modalità indicate nel presente principio applicato (art. 195, comma 1, ultimo periodo, del TUEL integrato dal decreto correttivo del decreto legislativo n.118/2011)*). L'impianto previsto dal processo di armonizzazione, nei termini appena descritti, definendo in modo più puntuale il concetto di cassa vincolata e le

modalità di rilevazione della stessa, prevede anche che gli enti comunichino "formalmente al proprio tesoriere, l'importo degli incassi vincolati alla data del 31 dicembre 2014".

In conclusione si rileva che, allo stato degli atti, la mancata erogazione dei sopra citati finanziamenti da parte della regione Campania – in assenza di contromisure sul piano di contenimento della spesa corrente ed efficientamento delle entrate con miglioramento della capacità di riscossione- finisce per gravare pesantemente sulla cassa dell'Ente, di fatto impedendo la programmazione dei flussi di cassa dell'ente medesimo.

Si rappresenta, peraltro, che stando così le cose lo sforzo del Comune per migliorare la propria autonoma capacità di incasso deve essere massimo.

Tutto quanto indicato risulta rilevante sia ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000 che dell'art.6, co.2, del D.Lgs. 149/2011.

SPESA DEL PERSONALE

Dal questionario (punto 6.7. Sezione II) risulta che l'Ente NON ha provveduto alla verifica degli effettivi fabbisogni di personale ed alla conseguente rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'art. 6, co. 1 del d.lgs. n. 165/2001 e NON ha provveduto nel 2013 ad effettuare, ai sensi dell'art. 33. co.1 del dlgs n. 165/2001 la ricognizione del personale al fine di verificare eventuali soprannumeri ed eccedenze. Al contempo risulta che l'Ente ha effettuato nel 2013 nuove assunzioni di personale (punto 6.9. Sez. II). Dal Sistema conoscitivo Sirtel risulta, altresì, il superamento del parametro di deficitarietà n.6) relativo a 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 i 29.999 abitanti).

Il questionario (Sezione II. 6.10.b) evidenzia, peraltro, il rispetto di limiti ex art. 76 comma 7 del d.l. n. 112/2008. Peraltro, sempre dal predetto questionario, si evince (6.12) che l'incidenza della spesa complessiva impegnata per il personale sulla spesa corrente è pari per il rendiconto 2012 al **47%** e per il rendiconto 2013 al **49,65%**. Si rappresenta infine che la Relazione dei revisori al rendiconto 2013 evidenzia che "La spesa di personale sostenuta nell'anno 2012 rientra nei limiti di cui all'art.1, comma 557 della legge 296/06", mentre nulla è detto a proposito della suddetta spesa di personale/ spesa corrente in relazione all'esercizio di riferimento 2013.

A fronte di quanto contestato il Comune ha rappresentato:

- di aver effettuato la programmazione del personale per il triennio 2012-2014 (GC n. 9 del 19.01.2012 e n. 126 del 07.11.2013;
- di aver ridefinito la dotazione organica ex art. 6 del d.lgs. n. 165/2001 con delibera GC n. 9 del 19.01.2012, intendendo il termine di legge come "sollecitatorio";
- di aver effettuato la ricognizione annuale ex art- 33 comma 1 del d.lgs n. 165/2001 .

Quanto al superamento del parametro di deficiarietà relativo alla spesa del personale sopra evidenziato l'Ente riferisce trattarsi di spesa per il personale afferente *"ai soli compiti di istituto e perciò essenziali"*. In particolare evidenzia che *"con la cessazione dal servizio di uno dei due vigili urbani in servizio, l'assunzione di personale da adibire allo stesso ambito di attività- e peraltro non a tempo indeterminato e con rapporto di lavoro a tempo parziale- è apparsa indispensabile e ineludibile, non essendo ipotizzabile che l'ente avesse un organico di una sola unità per l'esercizio di funzioni che la legge definisce fondamentali (art. 21 comma 3 lettera b) legge 5 maggio 2009, n. 42)"*. Il comune rappresenta che il centro abitato della città è attraversato da un'importante arteria di collegamento di competenza della provincia di Napoli che collega le province di Napoli e Avellino, soggetta a frequenti incidenti stradali, che ha costretto ad utilizzare *"la deroga concessa dal legislatore in tema di assunzione di personale strettamente necessario a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale"*.

Questa Sezione prende atto della grave criticità rilevata, pur determinata dalle necessità così come rappresentate nella nota di risposta dall'Ente, che invita, in ogni caso, a conformarsi al rispetto del suddetto parametro di deficiarietà a seguire negli anni.

Quanto alla mancata riduzione di spesa ex art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006 l'Ente ha riferito di aver considerato per l'anno 2013 l'applicazione dell'art. 1, comma 562 della medesima legge trattandosi nel caso di Liveri di ente tra i 1001 e 5000 abitanti per cui il regime sanzionatorio ex d.l. 76/2008 non opera per il primo anno in cui gli enti sono assoggettati alle regole del Patto.

A tale proposito si evidenzia che fermo restando l'obbligo ex art. 1 comma 557 ter l.296/2006, art. 76, comma 7 d.l. 112/2008 (oggi abrogato dall'art. 3, comma 5 e 5 quater d.l. n. 90/2014), art. 9, comma 28 d.l. 78/2010 e s.m.i., art. 3 comma 5, sono state confermate le disposizioni di cui all'articolo 1, commi 557, 557-bis e 557-ter, l.n. 296/2006. E', pertanto, richiesto che gli enti locali assoggettati alla disciplina del patto di stabilità interno assicurino una riduzione del trend storico della spesa di personale (comma 557), che computino in tale aggregato anche la spesa sostenuta per le tipologie di rapporti di lavoro indicate nel comma 557-bis (collaborazioni coordinate e continuative, somministrazione di lavoro, incarichi dirigenziali a personale esterno, personale occupato presso propri organismi partecipati senza estinzione del rapporto di pubblico impiego), rimanendo assoggettati, nell'ipotesi di mancato adempimento del predetto obbligo, alla sanzione prevista nel comma 557-ter costituita dal divieto di assunzione di nuovo personale. Nessuna assunzione di personale a tempo indeterminato potrà essere disposta dall'ente nel 2014 in quanto al mancato rispetto dell'articolo 1, comma 557, l.n. 296/2006 consegue il divieto di assunzione di personale a qualsiasi titolo e con qualsiasi tipologia contrattuale nell'anno successivo a quello nel quale l'inadempimento dell'obbligo della riduzione del trend storico della spesa di personale si è verificato (art. 1, co. 557, l.n. 296/2006), cosa che questa Sezione si riserva di verificare nel controllo dei successivi cicli di bilancio.

Questa Sezione prende atto, infine, delle numerose misure adottate e comunicate dall'Ente di seguito riassunte:

Residui attivi:

- energiche azioni per il recupero dell'evasione, erosione ed elusione;
- sollecitazione alla Società incaricata della riscossione dei tributi di procedere alle attività di recupero coattivo delle entrate tributarie e o patrimoniali relativamente ai residui attivi di anzianità superiore a 5 anni;
- posti in riscossione infine n. 5 ruoli coattivi (canoni fitto locali comunali e Ici) per un ammontare pari a euro 55.663,00 circa.

Manovra di Spending Review:

- dal 16 dicembre 2015 è prevista la cessazione di tutte le unità (nn. 2) a tempo determinato, non prevedendo neanche l'assunzione di nuovo personale nella programmazione del relativo fabbisogno 2015/2017 con risparmio annuo pari ad € 20.718,00;
- collocamento a riposo di n. 2 unità di categoria C a tempo indeterminato a partire dall'esercizio finanziario 2017. circa 65.000,00 euro;
- riduzione della rata semestrale di rimborso mutui della Cassa DD.PP. con decorrenza 01/01/2016 da euro 163.921,63 a euro 157.059,00 con un risparmio annuo di euro 13.725,26 per la cessazione di alcuni mutui il cui ammortamento viene a scadenza il 31/12/2015;
- riduzione dei mutui relativa alle opere ultimate che dovrebbe portare ad una significativa ulteriore riduzione delle rate di ammortamento semestrale, con risparmio annuo a partire dalle rate di ammortamento del 2016;
- programmata alienazione di alcuni immobili come da relativo piano approvato con delibera di G.C. n. 76 del 25/06/2011, i cui introiti saranno destinati prioritariamente alla copertura del disavanzo di amministrazione.

Aumento Pressione Tributaria ed aumento delle tariffe in genere:

- deliberazione di C.C. n. 15 del 29/07/2015 di aumento dell'aliquota Irpef dal 0,5% allo 0,65%; STIMA MAGGIORE GETTITO €15.000,00
- deliberazione di C.C. n. 14 del 29/07/2015 di aumento della TASI nella misura massima possibile (2,5W); STIMA MAGGIORE GETTITO € 43.000,00
- deliberazione di C.C. n. 12 del 29/07/2015 di aumento dell'IMU nella misura massima possibile (8,10W); STIMA MAGGIORE GETTITO €16.000,00

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Campania, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 1 e 2 TUEL

- Accerta la sussistenza di una notevole quantità di residui attivi vetusti relativi ai titoli I e III delle entrate in raffronto all'avanzo di amministrazione; invita, conseguentemente, l'ente a monitorare tale problematica che porta ad uno squilibrio finanziario ed a porre

in essere tutte le misure idonee ad incrementare la percentuale di riscossione al fine di poter conseguire il necessario equilibrio finanziario ed evitare di ricorrere ad anticipazioni di tesoreria;

- Accerta l'accumulo di residui passivi e invita l'Amministrazione ad adottare le misure necessarie, oltre che al fine di fronteggiare le carenze nel sistema di riscossione delle entrate, per superare le patologie nel sistema dei pagamenti e rispettare la tempistica per la restituzione dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35/2013;
- Accerta il superamento del parametro di deficitarietà n.6) relativo al volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II III e la mancata riduzione di spesa ex art. 1 comma 557 della legge n. 296/2006; l'Ente è invitato ad adottare tutte le misure necessarie a fronteggiare tale grave criticità.
- Accerta carenze nel sistema di riscossione delle entrate, 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, in violazione degli artt. 195 e 222 del TUEL; l'Ente è invitato ad adottare tutte le misure necessarie a fronteggiare tale grave criticità.

INVITA

l'Amministrazione, sulla base dei rilievi e delle osservazioni in parte motiva, a portare a compimento le misure di risanamento finanziario adottate e necessarie a superare le ridette criticità, che continueranno ad essere oggetto di monitoraggio di questa Sezione.

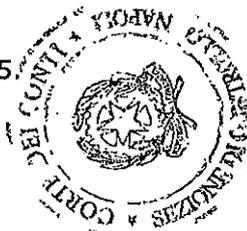
Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione a mezzo di posta elettronica certificata, al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale del Comune di Liveri perché ne dia comunicazione al Consiglio comunale per le valutazioni di competenza e, ai sensi 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 deciso in Napoli, in data 18 novembre 2015

Il Relatore

Dott.ssa  Rosella Bocci



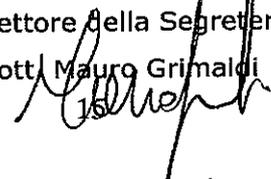
Il Presidente

dott.  Ciro Valentino

Depositata in Segreteria

18 novembre 2015

Il Direttore della Segreteria

Dott.  Mauro Grimaldi