



CORTE DEI CONTI



0004323-07/07/2017-SC_CAM-T89-P

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Segreteria

Servizio adunanze

Al Sindaco del comune di Bacoli (Na)
Via Lungolago 8 - 80070 Bacoli (NA)
ufficioprotocollo@pec.comune.bacoli.na.it

Al Presidente dell' Organo di Revisione economico-finanziaria del comune di Bacoli (Na)
Via Lungolago 8 - 80070 Bacoli (NA)
ufficioprotocollo@pec.comune.bacoli.na.it
gennaro.martone@commercialisticaserta.it

Al Ministero dell'Interno
Dipartimento per gli Affari Interni
e Territoriali
Direzione Centrale della Finanza Locale
Piazza del Viminale, 1 00184 Roma
finanzalocale.prot@pec.interno.it;

Alla Commissione per la Stabilita' finanziaria degli
Enti locali di cui all'art.155 Decreto legislativo
n.267/2000 (TUEL) C/o il Ministero dell'Interno-
Dip. per gli Affari Interni e Territoriali
Direzione Centrale della Finanza Locale
Piazza del Viminale, 1 00184 Roma

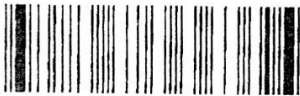
OGGETTO: Ordinanza n. 38 /2017. Comune di Bacoli. Piano di Riequilibrio finanziario pluriennale del Comune di Bacoli.

Si trasmette l'Ordinanza presidenziale n. 38/2017 con accluso deferimento, con avvertenza che eventuali memorie illustrative e controdeduzioni dovranno pervenire a questa Sezione nei tempi e con le modalità fissati nell'ordinanza medesima.

Il Direttore del Servizio di supporto

(Dott. Mauro Grimaldi)





Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Ordinanza n.38/2017

IL PRESIDENTE

VISTO il testo unico delle leggi della Corte dei conti, approvato con r.d. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n.20;

Visto il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", approvato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n.14/DEL/2000 del 16 giugno 2000", modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n.2 del 3 luglio 2003 e n.1 del 17 dicembre 2004;

Vista la deliberazione del Consiglio di Presidenza della Corte dei conti n.229, in data 11 giugno 2008, concernente modifiche al Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n.1/DEL/2011 del 6 giugno 2011;

VISTO l'art. 7, commi 7, 8 e 9, della legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTI i commi 166 e ss. dell' articolo unico della legge 23 dicembre 2005 n.266;

VISTO l'art.6, comma 2, d.lgs.149/2011;

VISTO il Decreto Legge n° 174 del 10 ottobre 2012, convertito dalla Legge n° 213 del 7 dicembre 2012;

VISTO il D.L. 8 aprile 2013, n.35 convertito dalla Legge 06 giugno 2013, n.64;

VISTA la proposta di deferimento e la richiesta di convocazione in adunanza pubblica, nella pienezza del contraddittorio con l'ente interessato, formulata dal magistrato istruttore incaricato dell'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale relativo al comune di Bacoli (Na);

ORDINA

la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Campania è convocata per il giorno **21 luglio 2017 alle ore 11.00**, presso la sede di Via Acton, n.35 - Napoli, per deliberare sul seguente ordine del giorno:

Comune di Bacoli (Na)

Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, come dal contenuto delle accluse osservazioni.

(Rel. I Ref. F.Sucameli)

DISPONE

che copia della presente ordinanza e delle accluse osservazioni siano fatte pervenire, a cura del Servizio di supporto, al Sindaco del comune di Bacoli (Na) ed all' Organo di revisione economico-finanziaria dell'Ente interessato nonché al Ministero dell'Interno ed alla Commissione di cui all'art.155 del d.lgs n.267/2000 (Tuel).

Il Sindaco e i soggetti convocati indicati al capoverso precedente, nella persona dei legali rappresentanti *pro tempore*, hanno facoltà di inviare memorie illustrative e documenti in ordine alle questioni sollevate all'indirizzo di posta elettronica certificata campania.controllo@corteconticert.it entro e non oltre le ore 12.00 del 19 luglio 2017 nonché intervenire all'adunanza, come sopra fissata, personalmente ovvero a mezzo di propri rappresentanti aventi qualifica non inferiore a dirigente, muniti di delega scritta.

Napoli, 05 luglio 2017



Il Presidente
(Giovanni Coppola)



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Campania

Al sig. Presidente della Sezione

Oggetto: Comune di Bacoli (NA) – Relazione del Magistrato istruttore. Proposta di deferimento ai sensi dell'art. 243-bis e ss. TUEL

1. Il PRFP del comune di Bacoli (NA) ha ad oggetto un disavanzo sostanziale di € - 4.586.983,67.

Le componenti di tale disavanzo sono sostanzialmente due.

1.1. La prima e principale componente è costituita dal disavanzo emerso, per competenza, al 31.12.2014, per effetto della rilevazione di alcune violazioni contabili che hanno dissimulato una situazione di squilibrio antecedente al riaccertamento straordinario, rilevando una violazione del principio dell'equilibrio dinamico di bilancio (art. 81 Cost.) e del principio di veridicità.

Tale dissimulazione è stata accertata con deliberazione di controllo della Corte dei conti, SRC Campania n. 196/2015/PRSP del 15 luglio 2015. La Sezione evidenziava a) l'erronea confluenza nel riaccertamento straordinario (mera operazione di rideterminazione temporale dello stock dei residui in base alla nuova "competenza finanziaria potenziata"), a stralcio, di residui attivi inesigibili o insussistenti (€ 6.185.738,42) già sussistenti alla data del 31.12.2014, eludendo la necessità di immediate misure correttive con gli strumenti ordinari ex artt. 193 e 243-bis TUEL; b) la necessità di rideterminare il risultato di amministrazione da € + 1.309.156,53 a € - 4.876.581,89 (c.d. disavanzo sostanziale). Al 31.12.2015 lo stesso disavanzo diminuiva e si attestava *medio tempore* a € -3.946.983,67.

1.2. A tale disavanzo si aggiungevano debiti fuori bilancio per passività in corso di riconoscimento e già riconosciute per € 640.000,00. L'importo previsto come passività da riassorbire, infatti, riguarda in parte debiti non ancora esigibili.

L'Organo di revisione, infatti, in sede di parere al rendiconto 2015, ha quantificato i debiti fuori bilancio da riconoscere in € 366.949,10, precisando che successivamente alla chiusura dell'esercizio 2015 (dopo essere stati riconosciuti e finanziati ulteriori debiti per €





inoltre, al fine di far fronte alle carenze temporanee di liquidità, ha utilizzato fondi aventi specifica destinazione per il finanziamento di spese correnti;

- la riscossione delle entrate correnti in conto residui varia dal 17% del 2013 al 10% del 2015. In tale ultimo esercizio, la riscossione per le entrate extratributarie si attesta sulla misura del 7%, mentre per quelle tributarie su quella del 13% per cento. «Gli esiti del ripiano, sono tuttavia fortemente condizionati dall'efficacia dell'attività di riscossione che è stata intensificata solo da poco tempo, anche ricorrendo ai servizi di una società esterna»;

- passività nette che si evidenziano nei rapporti con le società partecipate, in particolare con il Centro Ittico Campano spa in liquidazione, partecipata al 100% (CIC spa).

2. Tanto premesso, ad avviso del Magistrato istruttore il PRFP approvato presenta delle serie criticità gravi, quanto alla definizione dell'obiettivo di riequilibrio, quanto sul piano della funzionalità ed efficacia delle misure individuate.

La situazione più critica, causa ed effetto e al contempo indice della ipotesi valutativa appena formulata, riguarda l'andamento della cassa.

Esso è "effetto" della incongruità del piano nella misura in cui può risultare espressione di una sottostima del disavanzo applicato alla gestione di competenza, determinando un costante squilibrio tra flussi in entrata ed in uscita.

Esso è "causa" dell'ipotizzata incongruità del piano, nella misura in cui l'Ente non ha proceduto allo stralcio di partite attive mantenute in bilancio facendo stabile affidamento sulla liquidità assicurata dalle anticipazioni, anestetizzando il disavanzo per competenza.

Infatti, nonostante l'Ente abbia beneficiato di una cospicua anticipazione straordinaria di liquidità con cui ha "ristrutturato" i pregressi debiti di funzionamento, avvalendosi, per cassa, dell'ammortamento trentennale previsto per le anticipazioni ex D.L. n. 35/2013, esso continua a ricorrere ampiamente alle anticipazioni ordinarie di cassa, manifestando un'evidente strutturale mancanza di allineamento tra flussi in entrata ed in uscita di cassa.

Il ricorso ad anticipazioni straordinarie di liquidità ex D.L. n. 35/2013 e successivi rifinanziamenti ammonta a € 20.353.451,13, ed ha interessato il pagamento dei debiti maturati fino al 31.12.2014. Per dare la misura dell'impatto dell'anticipazione, si deve ricordare che il totale dei residui passivi di Titolo I e II ammontava, al 31.12.2014, a € 18.922.252,78.

Tabella 1. Anticipazione straordinarie di liquidità. Fonte: Comune di Bacoli

Anticipazioni di liquidità	Accertato e incassato	Data accert/incass	Pagato al 31.12.2015	Pagato* ad oggi (20/01/2016)





ammonterebbero solo a € 374.087,47; il dato è peraltro inattendibile, sulla base di quanto evidenziato dai revisori dei conti, i quali nel rilevare un errore di base nella rilevazione dei vincoli, hanno effettuato una verifica autonoma della congruità dei vincoli. I Revisori, infatti, non solo ravvisano un disallineamento nella contabilità del tesoriere rispetto alla dinamica dei flussi, ma anche un'erronea rilevazione dei vincoli nella contabilità "di diritto" dell'ente. Nel parere sul rendiconto 2015 infatti si legge «L'ente ha provveduto alla determinazione della cassa vincolata alla data dell'1/1/2015 nell'importo di euro 356.629,86. L'importo della cassa vincolata alla data del 1/1/2015 è stato definito con determinazione del responsabile del servizio finanziario per un importo non inferiore a quello risultante dal tesoriere dell'ente alla data del 31/12/2014. L'importo degli incassi vincolati al 31/12/2014 è stato comunicato dal tesoriere, quest'ultimo non ha provveduto nel corso dell'esercizio 2015 alla sua corretta contabilizzazione, infatti dal conto del Tesorerie emerge un saldo al 31/12/2015 della cassa vincolata di € 521.992,89 contro l'importo della cassa vincolata risultante dalle scritture dell'ente al 31/12/2015 di euro 352.478,18. Il Collegio non condivide la quantificazione dell'importo della cassa vincolata determinata dall'Ente, in quanto tale quantificazione non tiene effettivamente conto di tutti gli importi con vincolo di destinazione».

L'affermazione dei revisori, nella sua gravità, è confermata dal confronto tra la Tabelle 1 e 2. Al 31.12.2016 l'ente avrebbe dovuto registrare nella cassa di diritto (comune) e di fatto (tesoriere) vincoli aggiuntivi per somme ex D.L. 35/2013, incassate il 16 dicembre 2016 e pagate solo il 20 gennaio, per € € 1.793.668,97; pertanto al 31.12.2016 la cassa vincolata (Tabella 2) avrebbe dovuto essere almeno pari alla prefata somma e non a € 374.087,47.

Si deve quindi ritenere che non è attendibile nemmeno il monte cassa vincolata certificata a inizio 2015, sulla base dei principi contabili ed esattamente quella certificata ai sensi dell'All. 4/2, § Principio contabile 10.1 del D.lgs. n. 118/2011, per una difettosa rilevazione dei vincoli sui residui a quella data.

Tabella 3. Utilizzo incassi vincolati - Fonte: SIOPE

	Anno 2015	
Entrate Titolo VI	Reintegro incassi vincolati ai sensi dell'art. 195 del TUEL	521.992,89



Titolo VI - entrate per servizi c/terzi	459.771,70	917,50	0,20 %	457.073,97	60.115,42	13,15 %	428.013,55	35.983,21	8,41%
Totale entrate	41.455.323,22	5.937.982,77	14,32 %	45.027.555,12	7.893.349,77	17,53 %	40.964.714,59	4.316.019,97	10,54%
Titolo I - Spese correnti	21.452.775,97	14.579.663,70	67,96 %	15.780.762,67	11.983.352,86	75,94 %	9.154.838,92	2.881.360,68	31,47%
Titolo II - Spese in conto capitale	12.675.932,61	1.453.230,20	11,46 %	10.996.428,19	1.170.543,71	10,64 %	9.767.413,86	1.295.865,25	13,27%
Titolo III - Spese per rimborso di prestiti	5.816.072,63	5.816.072,63	100 %	17.482.822,33	7.545.682,98	43,16 %	25.816.025,79	7.835.442,45	30,35%
Titolo IV - Spese per servizi per c/terzi	863.942,80	418.822,32	48,48 %	745.689,67	434.852,42	58,32 %	1.103.017,91	345.966,57	31,37%
Totale Spese	40.808.724,01	22.267.788,85	54,57 %	45.005.702,86	21.134.431,97	46,96 %	45.841.296,48	12.358.634,95	26,96%

Segnatamente, sebbene nel 2013, rispetto al 2012, a causa dell'anticipazione straordinaria di liquidità, il Comune registra una flessione dei residui passivi pari a circa il 41%, tuttavia già nel 2014 gli stessi ritornano a crescere del 20% e di nuovo del 15% nel 2016 (nonostante la nuova contabilità che dovrebbe determinare il sorgere dei residui solo al momento della effettiva esigibilità).

In buona sostanza, il Comune non fa in tempo a pagare i vecchi debiti con le proprie entrate e le anticipazioni, che subito si trova a registrare una nuova sofferenza di cassa e un nuovo accumulo per debiti di nuova formazione.

Tale crescita dei residui passivi si spiega con il gap di entrate ed uscite di cassa, che si estrinseca nel difetto di restituzione dell'anticipazione a fine anno.

Tabella 1.1. Analisi correlazione crescita dei residui e anticipazioni non restituite. Fonti: SIRTEL;SIOPE. Elaborazione: Corte dei conti

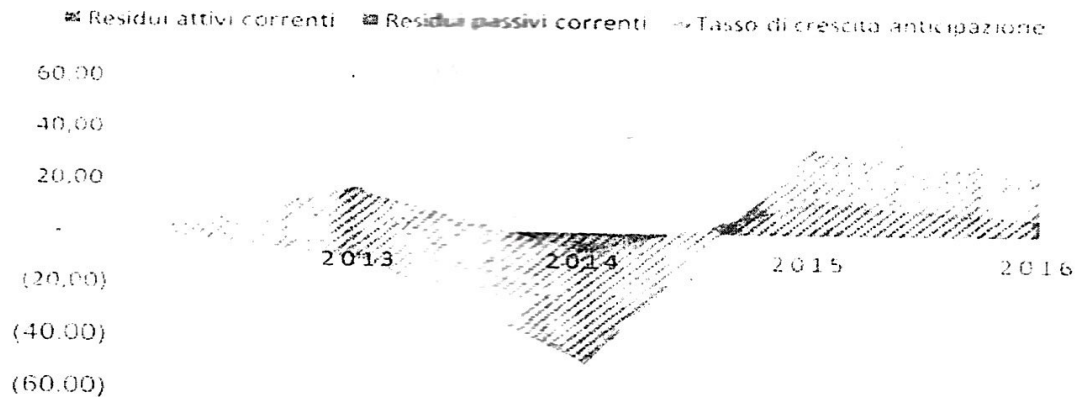
	2012	2013	2014	2015	2016
Anticipazioni non ricostituite	5.816.072,63	7.485.365,34	7.366.561,27	7.365.791,94	9.098.661,37
Residui attivi correnti	31.597.189,01	36.483.565,70	33.654.250,85	37.944.558,95	40.482.857,49
Residui passivi correnti	21.452.775,97	15.780.762,67	9.154.838,92	10.992.032,68	12.705.106,86

Mettendo a raffronto l'andamento temporale delle anticipazioni di tesoreria non restituite con il trend dei residui attivi e passivi, si può ottenere la grafica rappresentazione del fatto che la crescita dei residui attivi determina un aumento dei residui passivi e parallelamente delle anticipazioni ordinarie, una volta esaurito l'effetto "anestetico" delle anticipazioni straordinarie.



Grafico 2

TASSO DI CRESCITA RESIDUI ATTIVI - PASSIVI E ANTICIPAZIONI DI CASSA NON RESTITUITE



L'esistenza di un'anticipazione di tesoreria costantemente non restituita e ininterrottamente in crescita ha condotto all'elaborazione della tabella successiva al fine di indagare sulla capacità delle entrate di cassa di far fronte al fabbisogno di cassa dell'ente.

Tabella 1.2.

	2012	2013	2014	2015	2016	MEDIA
Entrate al netto delle anticipazioni non restituite	35.199.393,74	55.927.044,18	54.323.238,22	39.450.085,46	32.870.112,79	43.553.974,88
Uscite al lordo delle anticipazioni restituite (fabbisogno finanziario per cassa)	41.013.454,37	63.360.396,52	61.687.785,49	46.815.877,40	41.968.774,16	50.969.257,59
	5.814.060,63	7.433.352,34	7.364.547,27	7.365.791,94	9.098.661,37	7.415.282,71

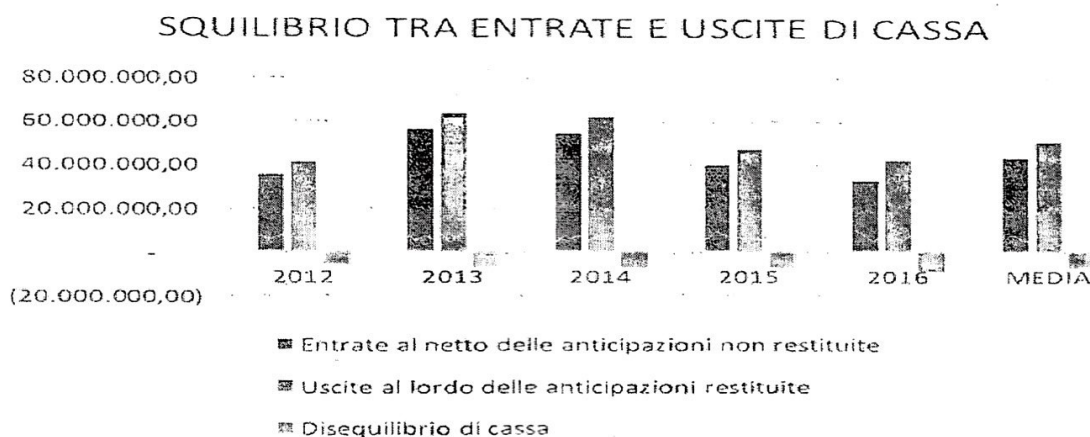
Le anticipazioni di tesoreria ex art. 222 TUEL non restituite entro il termine dell'esercizio finanziario evidenziano un trend di sofferenza di cassa, regolarmente in crescita.

La misura di questa sofferenza è facilmente ricavabile sottraendo dalle entrate di cassa la componente proveniente dalle anticipazioni non restituite (Tabella 1.2.): a fronte di un fabbisogno di cassa medio di € 50.969.257,59, l'Ente realizza entrate di cassa proprie (ottenute sottraendo il totale delle anticipazioni e dei rimborsi, in pratica, l'importo, il cui saldo coincide con l'importo delle anticipazioni non restituite pari a 43.553.974,88, cfr. Grafico 3) per € 43.553.974,88, con una differenza media di € 7.415.282,71



In pratica, l'Ente fronteggia costantemente uscite di cassa superiori alle proprie entrate con un valore medio € 7.415.282,71 che costituisce, per la sua stabilità, la misura della violazione del divieto di indebitamento (art. 119, comma 6, Cost. e art. 30, comma 15, della legge 27 dicembre 2002, n. 289) per spesa corrente.

Grafico 3



4. La seconda criticità, causa dell'andamento della cassa e dell'accumulo di residui passivi, è la sostanziale illiquidità dei crediti mantenuti a bilancio.

Anche la relazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali ex art. 155 TUEL, infatti, evidenzia che gli esiti del PRFP sono «*fortemente condizionati dall'efficacia dell'attività di riscossione, che è stata intensificata solo da poco tempo, anche ricorrendo ai servizi di una società esterna*».

Tabella 1.4. Analisi incrementale del realizzo e dello smaltimento residui attivi e passivi (Fonte SIRTEL). Elaborazione cortei dei conti

	Capacità di riscossione % (R/A)*100						Media ante riforma	Media post riforma	media mista
	2011	2012	2013	2014	2015	2016			
Residui Attivi									
Titolo I	17,53%	19,46%	18,48%	21,07%	12,54%	8,43%	19,13%	10,49%	16,25%
Titolo II	52,65%	27,76%	39,32%	18,74%	3,45%	26,24%	34,62%	14,85%	28,03%
Titolo III	17,88%	11,35%	12,37%	16,17%	6,97%	5,04%	14,44%	6,00%	11,63%
Totale Entrate Correnti	20,38%	16,43%	16,81%	19,47%	10,44%	7,67%	18,27%	9,05%	15,20%
<i>di cui entrate proprie (Tit. I e III)</i>									
	17,67%	16,15%	16,16%	19,48%	10,61%	7,27%	17,37%	8,94%	14,56%
Competenza	Capacità di riscossione % (R/I)*100								
Titolo I	75,98%	66,31%	60,80%	64,53%	65,10%	70,12%	66,90%	67,61%	67,14%