

Deliberazione n. 109/2020/PRSP



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

composta dai Magistrati:

Fulvio Maria Longavita	Presidente
Marco Catalano	Consigliere relatore
Ferruccio Capalbo	Consigliere
Francesco Sucameli	Consigliere
Emanuele Scatola	Referendario
Ilaria Cirillo	Referendario

Nella camera di consiglio telematica dell'8.7.2020 ha pronunciato la presente

DELIBERAZIONE

Sulla richiesta di omologa del Piano di riequilibrio pluriennale avanzata dal comune di Carinola in data

FATTO

1. Il comune di Carinola con delibera consiliare n. 17 del 23/05/2018 immediatamente esecutiva (protocollo della Sezione n. 3057 del 29/05/2018), ha fatto ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale, ex art. 243 - *bis* del T.U.E.L., con contestuale richiesta di

anticipazione a valere sul “Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti locali” ex art. 243 - *ter* del T.U.E.L.

2. Con successiva Delibera n. 26 del 20/08/2018 il Consiglio comunale approvava il Piano di riequilibrio finanziario, di 15 anni (dal 2018 al 2032) e lo trasmetteva alla Sezione (Protocollo della Sezione n. 4480 del 28/08/2018).

La delibera di approvazione del PRFP dava atto di diversi fattori di squilibrio, ed in particolare di:

- Debiti fuori bilancio di parte corrente per € 3.472.636,60;
- Debiti fuori bilancio di parte capitale per € 659.311,01;
- Fondo passività potenziali per € 1.552.515,55.

Il rilevato squilibrio ammontava dunque ad un importo totale di € 5.684.463,16 a cui andavano ad aggiungersi “anche le somme afferenti le quote annue di restituzione del fondo di rotazione ex art. 243 *ter* del TUEL e del mutuo in deroga che [sarebbe stato] necessario contrarre per i debiti fuori bilancio di parte capitale”.

Secondo l'impostazione del piano, il risanamento della massa passiva si sarebbe verificato tramite:

- Adeguamento tariffe servizi a domanda individuale, con una manovra da € 19.000 all'anno;
- Accesso al Fondo di rotazione, ex. art. 243 *ter* (previsto nel PRFP per € 2.250.000,00);
- Riduzioni di Spesa Corrente: Pensionamenti, Acquisto di Beni e Servizi e Trasferimenti Correnti, per una manovra pari ad € 12.328.047 per le annualità del Piano (2019-2032);
- Mutuo in Deroga per debiti fuori bilancio di parte capitale (previsto nel PRFP per € 659.311,01).

Veniva, in sintesi, prevista una manovra di riequilibrio finanziario pluriennale, per il periodo 2018/2032 di € 15.509.787,00.

3. La Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali ha trasmesso la relazione relativa al suddetto piano in data 21/01/2020, prot. n. 10984 (Protocollo Sezione n. 382 del 21.01.2020), concludendo nel senso che il Comune di Carinola “... ha prodotto un piano in linea con i contenuti richiesti

dalle disposizioni normative di riferimento e con le indicazioni contenute nelle Linee guida elaborate dalla Corte dei conti”.

4. La Sezione, al fine di una ponderata valutazione del piano stesso, ha inviato in data 06/02/2020 (prot. 841) al Sindaco, al Responsabile del Servizio finanziario e al Collegio dei revisori una richiesta istruttoria con la quale ha chiesto, tra l'altro: al punto 1), la delibera di riaccertamento straordinario dei residui e relativi allegati, e al punto 3) le modalità di calcolo del FCDE.

Il Comune, in data 5/03/2020 prot. n. 2590 (Prot. Sezione n. 1792 del 9/03/2020), riscontrava la richiesta istruttoria (cfr. nota prot. n. 4309 del 30/04/2020 acquisita al protocollo C.d.c. n. 3171 in pari data) e indicava, altresì, ulteriori manovre non inserite nel PRFP, ossia:

- incremento aliquota IMU sui terreni agricoli, ex delibera di C.C. n. 33 del 13 Novembre 2018 (il maggiore importo veniva stimato in più di duecento mila euro annui);
- rideterminazione nuove tariffe idriche, su cui l'Ente è in attesa di validazione da parte dell'Autorità competente (EIC).

Comunicava, infine, un aggiornamento del Fondo di rotazione, ex art. 243 *ter* del TUEL, precisando che risultava *“determinato dal Ministero dell'Interno in € 2.180.400,00”*.

Provvedeva, altresì, ad individuare una diversa ed aggiornata quantificazione del Mutuo in deroga, per i debiti fuori bilancio di parte capitale, rappresentando che tali debiti risultavano rideterminati in € 259.951,81 e che *“... in relazione alle modalità di copertura [essi] trovano copertura per euro 66.241,22 nel bilancio 2019 e per euro 193.710,59 a mezzo contrazione di mutuo, stipulato con la CC.DD.PP., ai sensi di quanto disposto al punto g) del comma 8 dell'art. 243bis del TUEL...”*

Ultimata l'istruttoria, la questione è stata trattenuta dalla Sezione per la decisione nella camera di consiglio del 8.7.2020

DIRITTO

La Sezione ritiene che il piano di riequilibrio del Comune di Carinola vada omologato, seppur con le prescrizioni che seguono.

Prima di entrare nel merito di tali prescrizioni, è opportuno una analisi dello squilibrio e delle modalità di recupero, nell'arco temporale indicato dall'Ente.

§.1 RISANAMENTO

La massa passiva originaria, calcolata dall'Ente e prevista nel Piano, era costituita da

Accantonamenti per passività potenziali per futuri debiti	1.552.515,55 €
debiti fuori bilancio da riconoscere e finanziare	4.131.947,61 € *
TOTALE	5.684.463,16 €

*di cui € 639.311 si riferivano a spese in conto capitale

Sempre secondo la originaria formulazione, l'accantonamento per passività potenziali per futuri debiti risultava quantificato in € 1.552.515,55 e sarebbe stato estinto in 4 annualità a partire dall'esercizio 2022, in ragione dei tempi di maturazione del contenzioso e dell'accantonamento già esistente nel risultato di amministrazione, per € 400.000,00.

È da evidenziare che l'Amministrazione, nel corso dell'istruttoria con la Commissione istituita presso il Ministero dell'Interno, ha rideterminato la massa passiva da ripianare costituita dai debiti fuori bilancio e dalle passività potenziali secondo l'allegato prospetto

Fattispecie	Importo piano presentato	Importo piano Attuale
Passività potenziali Cause Pendenti	1.552.515,54	1.590.551,64
Debiti Fuori bilancio/transazioni di parte corrente	3.472.636,00	2.303.923,89
Debiti Fuori bilancio/transazioni di parte capitale	659.311,01	245.688,19

Fonte: relazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali

Successivamente è stato inviato un ulteriore aggiornamento, prima con la nota di risposta istruttoria del 5/03/2020 prot. n. 2590 (Prot. Sezione n. 1792 del

9/03/2020) e in seguito con la nota di risposta istruttoria prot. n. 4309 del 30/04/2020 e riportato nella tabella che segue:

quota dfb/transazioni	2017	2018	2019	2020
Riconosciuti e ripianati con condizione sospensiva	0,00	0,00	500,819,75	0,00
Riconosciuti e ripianati senza condizione sospensiva	0,00	0,00	1.066.991,13	0,00
Dfb da riconoscere	0,00	0,00	0,00	996.064,82
Di cui pagati	0,00	0,00	116.677,50	0,00

Fonte: relazione della Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti Locali

Ancora dopo, sono stati operati ulteriori aggiornamenti, con una riduzione della massa passiva originaria del piano:

- prima con la nota di risposta istruttoria del 5.3.2020 prot. N. 2590 (prot. Sezione n. 1792 del 9.3.2020);
- in seguito con la nota di risposta istruttoria prot. N. 4309 del 30.4.2020.

L'aggiornamento conclusivo è riportato nella tabella che segue:

Fattispecie	Importo
Passività potenziali	1.532.742,43
Debiti fuori bilancio di parte corrente	2.328.780,60
Debiti fuori bilancio di parte capitale	259.951,81

Debiti fuori bilancio di parte corrente

Dall'esame dell'allegato 1 della nota del 30/04/2020, emerge un importo complessivo di debiti fuori bilancio di parte corrente di euro 2.328.780,60, la cui copertura finanziaria è prevista secondo la seguente tempistica:

2019	2020	2021	2022	totale
130.476,21	1.518.832,75	339.735,82	339.735,82	2.328.780,60

La riduzione (da € 3.472.636,60 indicato nel PRFP ad € 2.328.780,60) è dovuta ai seguenti fattori:

- estinzione di alcune partite debitorie (AGENZIA DELLA RISCOSSIONE 53.405,93, RICCI STORE 2.033,00, ARTEMIDE GLOBAL SERVICE 3.415,96, DIRITTOITALIA SRL 879,53);
- inserimento di alcune di esse tra le passività potenziali (in quanto l'Ente asserisce trattarsi di controversie pendenti). Segnatamente:
 - a) il debito verso ZAMPI GUIDO, LETTERA A) , pari ad € 11.929,00 0,00;
 - b) il debito verso la SOCIETÀ MODUGNO, pari ad € 50.059,66;
 - c) debito verso IFITALIA, LETTERA A) , per € 252.657,02;
 - d) debito verso BANCA SISTEMA, LETTERA A) , pari ad € 377.126,70;
 - e) debito verso BANCA SISTEMA, LETTERA A), pari ad € 114.435,95;
- presenza in bilancio di residui passivi a copertura dei debiti verso FIBE CAMPANIA, FALLIMENTO EGEASERVICE SPA ed ESOGEST per un importo di € 500.000, nonché debito verso CITL CONSORZIO IDRICO TERRA DI LAVORO per € 198.047,03. In riferimento a questi ultimi, non risulta prodotta alcuna documentazione contabile, al fine di consentire le dovute valutazioni (cfr. allegato 1 della nota del 30/04/2020 sopra richiamata).

Debiti fuori bilancio di parte capitale

Per questi ultimi, pari ad € 259.951,81, la copertura finanziaria è prevista secondo la seguente tempistica:

Annualità	importo
2019	66.241,22
2020	193.710,59

A riguardo, l'Ente inviava l'allegato n. 2 alla nota di risposta del 30.4.2020, dalla cui lettura risulta che la riduzione dell'ammontare dei debiti fuori bilancio di parte capitale da € 659.311 (quantificati nel PRFP), a € 259.951 deriverebbe dai seguenti fattori:

- debito verso la Cogienne per € 50.000, per il quale risulta una causa pendente, e quindi inserito tra le passività potenziali (cfr. allegato 3);

- debito verso SOCOMER per € 165.000, per il quale risulta una causa pendente, e quindi inserito tra le passività potenziali (cfr. allegato 3);
- debito verso IMPRESA RONGA SALVATORE, pari ad € 80.000 eliminato con una non meglio definita indicazione: “esiste solo richiesta”.

In riferimento alla eliminazione di questo ultimo debito, peraltro, non risulta alcun inserimento dello stesso tra le passività potenziali e la motivazione della sua eliminazione appare dubbia.

Quanto alle modalità di copertura, l’Ente ha precisato che farà fronte: per euro 66.241,22, nel bilancio 2019, e per euro 193.710,59 a mezzo contrazione di mutuo, con la CC.DD.PP., ai sensi di quanto disposto al punto g) del comma 8 dell’art.243 *bis* del TUOEL. Sul punto è da notare che non si ha ancora contezza della eventuale erogazione.

Debiti fuori bilancio da riconoscere

Dall’esame dell’allegato 1 della nota del 30/04/2020 : “*DETTAGLIO DFB DI PARTE CORRENTE RIMODULATO*”, si rileva la presenza di **ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere**, per € 995.864,82, sebbene siano stati, almeno per la maggior parte, già pagati, probabilmente in ragione di pignoramenti presso terzi o di pagamenti spontanei ancora non riconosciuti come debiti fuori bilancio. Tanto, in evidente contrasto con una delle ultime deliberazioni in argomento della Sezione delle Autonomie (n. 27/SEZAUT/2019/QMIG) che ha affermato il seguente principio di diritto: *“il pagamento di un debito fuori bilancio riveniente da una sentenza esecutiva deve, sempre, essere preceduto dall’approvazione da parte del Consiglio dell’Ente della relativa deliberazione di riconoscimento.*

Segnatamente:

controparte	descrizione	Valore finale comprensivo di spese, interessi e altri oneri	Valore attuale	Note	Posizione da riconoscere	di cui posizioni pagate	Impegnate 2019
DI LORENZO DARIO	Lettera a)	18.060,09	18.060,26	sentenza esecutiva di primo	18.060,26	18.060,26	18.060,26

				grado, pende appello			
RICCIARDONE PAOLA	Lettera a)	20.699,54	20.699,54	sentenza esecutiva di primo grado, pende appello	20.699,54	20.699,54	20.699,54
ANDOLFI SILVIO	Lettera a)	20.654,41		sentenza esecutiva di primo grado, pende appello	20.654,41	20.654,41	20.654,41
TARTAGLIONE RAFFAELE	Lettera a)	5.100,00	16.416,81	sentenza esecutiva di primo grado, pende appello	16.416,81	16.416,81	16.416,81
AVV. TAGLIALA TELA	Lettera a)	7.638,49	7.638,49	sentenza esecutiva di primo grado, pende appello	7.638,49	7.638,49	7.638,49
TRABUCCO SILVANA	Lettera a)		5.200,00	Fatta transazione	5.200,00	5.200,00	

Fonte: rielaborazione della Sezione di controllo per la Campania su dati da piano del Comune di Carinola

Sul punto non sono state fornite ulteriori indicazioni dall'Ente a seguito dell'istruttoria condotta dall'Ufficio.

Passività potenziali

Le passività potenziali (per il quale accantonare apposito Fondo Passività Potenziali) come rilevato, risultavano quantificate nel PRFP in € 1.552.515,55, laddove l'Ente chiariva di aver effettuato una valutazione prognostica della situazione potenzialmente debitoria, anche in relazione al grado dei giudizi

pendenti e alla significativa probabilità di soccombenza negli stessi. Inoltre evidenziava di aver provveduto alla valutazione delle passività potenziali, tenendo conto dei criteri indicati da questa Sezione con la delibera n. 240/2017/PRSP (cfr. punto 9.3 della Sezione prima del PRFP).

In riferimento alle modalità di copertura delle stesse, l'Ente ha dichiarato di voler provvedere ad un graduale accantonamento al "Fondo Rischi contenzioso" (bilancio di previsione alla missione 20 - Fondi e accantonamenti), in 4 annualità, a partire dall'esercizio 2022, in ragione dei tempi di maturazione del contenzioso.

Nel dettaglio, l'Ente ha programmato di accantonare: nel 2022, euro 50.000,00; nel 2023, euro 650.000; nel 2024, euro 820.000,00 e nel 2025 euro 32.516,00 (cfr. PRFP: tabella Risanamento - Entrate che finanzieranno il piano di riequilibrio).

2022	2023	2024	2025	totale
50.000,00	650.000,00	820.000,00	32.516,00	1.552.515,55

Fonte: PRFP

Con nota del 30/04/2020, nella quale si è comunicato la rideterminazione del contenzioso in essere in € 1.532.742,43 l'Ente ha precisato che *"si è proceduto ad un aggiornamento dello stato complessivo sul rischio di soccombenza in sede di contenzioso rispetto a quanto riportato nel piano originario fondato, tra l'altro, su rinnovati giudizi prognostici ricevuti dai diversi legali"* (cfr. allegato 3 della nota del 30/04/2020).

Al riguardo l'Ente ha previsto *"..l'accantonamento per il fondo rischi da contenzioso su di una pluralità di esercizi ... coerente con le previsioni fornite dai legali [non allegati], circa la durata stimata di conclusione dei diversi procedimenti giudiziari in corso"*

2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	totale
0,00	125.680,41	361.866,51	249.520,62	152.890,66	612.000,00	30.784,24	1.532.742,43

Fonte: nota di risposta prot. n. 4309 del 30/04/2020 .

Evoluzione parte accantonata per mutuo liquidità dl 35 nell'avanzo di amministrazione								
descrizione	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
importo iniziale	3.093 .808, 27	2.687 .508, 22	2.687 .508, 22	2.511 .743, 43	2.425 .315, 06	2.425 .315, 06	2.425 .315, 06	2.425 .315, 06
riduzione da pagamento rate mutui	29.28 3,90	90.79 7,08	84.96 7,71	86.42 8,37	87.92 7,68	89.46 6,86	91.04 7,17	92.66 9,91
riduzione di cui all'articolo 2, comma 6 del d.l. n. 78/2015	377.0 16,15	- 90.79 7,08	90.79 7,08	0	87.92 7,68	- 89.46 6,86	- 91.04 7,17	- 92.66 9,91
importo accantonato in avanzo di amministrazione	2.687 .508, 22	2.687 .508, 22	2.511 .743, 43	2.425 .315, 06	2.425 .315, 06	2.425 .315, 06	2.425 .315, 06	2.425 .315, 06
residuo utilizzo di riduzione art. 2, c. 6 del d.l. n. 78/2015	286.2 19,07	377.0 16,15	377.0 16,15	289.0 88,47	199.6 21,61	108.5 74,44	15.90 4,53	

§ 2 LE MISURE DI RISANAMENTO

Nel Piano in esame, l'Ente ha chiarito di voler coprire il rilevato squilibrio, nei termini di cui al paragrafo 1, ossia in base ad un percorso di risanamento che prevede:

- adeguamento tariffe servizi a domanda individuale, con una manovra da € 19.000 all'anno;
- accesso al Fondo di rotazione, ex. art. 243-ter (previsto nel PRFP per € 2.250.000,00);
- riduzioni di Spesa Corrente: Pensionamenti, Acquisto di Beni e Servizi e Trasferimenti Correnti, per una manovra pari ad € 12.328.047 per le annualità del Piano (2019-2032);
- mutuo in Deroga per debiti fuori bilancio di parte capitale (previsto nel PRFP per € 659.311,01);

In buona sostanza, viene prevista una manovra di riequilibrio finanziario pluriennale, per il periodo 2018/2032, pari ad € 15.509.787,00 (cfr. tabella - Risanamento allegata).

In sede di istruttoria integrativa (cfr. nota prot. n. 4309, del 30/04/2020, acquisita al protocollo C.d.c. al n. 3171, in pari data) l'Ente ha indicato, altresì,

ulteriori manovre di cui, tuttavia, non risulta evidenza nel PRFP (e sono perciò difficilmente valutabili), ma che dovrebbero aggiungersi alle altre misure di risanamento, ossia :

- incremento aliquota IMU sui terreni agricoli attuato giusta Delibera di C.C. n. 33 del 13 Novembre 2018 (il maggiore importo è stimato in più di duecento mila € annui);
- rideterminazione nuove tariffe idriche, su cui l'Ente è in attesa di validazione da parte dell'Autorità competente (EIC).

È stato comunicato, infine, un aggiornamento del Fondo di rotazione, ex art. 243 ter del TUEL, precisando che esso risultava *“determinato dal Ministero dell'Interno in € 2.180.400,00”*.

Occorre evidenziare un errore dell'Ente.

Dall'esame della Tabella Risanamento del PRFP l'Ente prevede la restituzione in 30 anni del fondo di rotazione (determinato in € 2.180.400,00) ricevuto nel febbraio 2020, a partire dal 2020, con un finanziamento annuale di € 75.000.

Viceversa il comma 2, dell'art.243 ter del TUEL, prevede la restituzione del Fondo di rotazione in *“un periodo massimo di 10 anni, decorrente dall'anno successivo a quello in cui viene erogata l'anticipazione”*.

L'Ente ha provveduto, altresì, a rappresentare una diversa/aggiornata quantificazione del Mutuo in deroga, per la copertura dei debiti fuori bilancio di parte capitale, rappresentando che gli stessi risultavano rideterminati in € 259.951,81 e che, *“... in relazione alle modalità di copertura, [...] i debiti fuori bilancio di parte capitale trovano copertura per € 66.241,22 nel bilancio 2019 e per € 193.710,59 a mezzo contrazione di mutuo stipulato con la CC.DD.PP. , ai sensi di quanto disposto al punto g) del comma 8 dell'art. 243bis del TUEL...”*.

Di seguito si riportano le misure di risanamento previste dal PRFP del comune di Carinola.

2.1 ADEGUAMENTO DEI SERVIZI A DOMANDA INDIVIDUALE

La tabella che segue, contenuta nel piano di riequilibrio, rappresenta la copertura attuale e quella prevista dei servizi a domanda individuale, che passerebbe dal 27,04% al 37,12%

	attuale			adeguamento		
	ricavi	costi	copertura	ricavi	costi	copertura
mense	20.000,	62.000,0	32,2580	24.000,	62.000,0	38,7096

	00 €	0 €	6	00 €	0 €	8
impianti sportivi	1.000,00 €	6.593,44 €	15,16659	1.000,00 €	6.593,44 €	15,16659
trasporto scolastico	30.000,00 €	120.000,00 €	25	45.000,00 €	120.000,00 €	37,5
copertura complessiva	51.000,00 €	188.593,44 €	27,04 €	70.000,00 €	188.593,44 €	

§ 3 CONSIDERAZIONI DELLA SEZIONE

Tutto ciò premesso, la Sezione ritiene che, nonostante le criticità che si evidenzieranno appresso, il piano di riequilibrio possa essere omologato, seppur con prescrizioni, atteso che la Corte è chiamata a basare il suo giudizio sulla congruità del piano, declinato dalla legge (Allegato 1, postulato n. 8, D.lgs. n. 118/ 2011) e si traduce nella “verifica dell’adeguatezza dei mezzi disponibili rispetto ai fini stabiliti”.

In particolare la congruità consiste nella capacità del piano di garantire, in un’ottica pluriennale e “prospettica”, l’effettivo recupero degli equilibri di bilancio. Come è stato evidenziato dalle Sezioni riunite (cfr. SS.RR. sentenza n. 34/2014/EL) il giudizio di congruità si declina su due versanti: quello della effettività e veridicità dell’obiettivo di riequilibrio, quantificato dall’ente medesimo; quello delle misure previste, esprimendo un giudizio di “sostenibilità” del rientro (con ciò intendendosi la capacità finanziaria di garantire il regolare adempimento delle obbligazioni via via esigibili), sia sul piano del servizio del debito pregresso, sia sul piano dei servizi e funzioni essenziali che l’ente deve comunque assicurare.

Tanto premesso, dalla sommaria esposizione effettuata risulta un accertamento di passivo per il totale di € 5.684.463,16 a fronte di misure di risanamento per € 15.509.787,00 da realizzare nell’arco di un quindicennio dal 2018 al 2032.

Anni	Maggiori entrate Adeguamento Serv dom. individuale	Minori spese	Altre risorse Mutuo in deroga	Totale risorse programmate (A)	DFB (parte corrente e parte capitale) da ripianare	Pass potenziali Da ripianare	Totale da ripianare (B)	Differenza A-B
2018		6.424		6.424				
2019	19.000	115.677		134.677	2.300.000		2.300.000	-2.165.323
2020	19.000	277.162	659.311	955.473	959.311		959.311	-3.838
2021	19.000	473.552		492.552	380.000		380.000	112.552
2022	19.000	617.386		636.386	492.637	50.000	542.637	93.749
2023	19.000	760.263		779.263		650.000	650.000	129.263
2024	19.000	902.211		921.211		820.000	820.000	101.211
2025	19.000	1.051.604		1.070.064		32.516	32.516	1.037.548
2026	19.000	1.161.456		1.180.456				1.180.456
2027	19.000	1.161.456		1.180.456				1.180.456
2028	19.000	1.161.456		1.180.456				1.180.456
2029	19.000	1.161.456		1.180.456				1.180.456
2030	19.000	1.161.456		1.180.456				1.180.456
2031	19.000	1.161.456		1.180.456				1.180.456
2032	19.000	1.161.456		1.180.456				1.180.456

Orbene, come detto, le criticità rilevate dalla Sezione e alle quali ha fatto riscontro una articolata memoria della amministrazione consentono a questa Sezione la formulazione di un giudizio prognostico favorevole, seppur con le criticità che seguono, oggetto di indicazioni e prescrizioni, la cui osservanza è da verificare nel corso dell'esecuzione

FCDE

La più importante delle criticità evidenziate dalla eseguita attività di controllo riguarda l'erroneo calcolo del FCDE, volto –come noto – ad evitare l'utilizzo di entrate di dubbia e difficile esazione, introdotto dalla contabilità armonizzata, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui e del correlato processo di verifica, cancellazione e reimputazione dei crediti e debiti ereditati dagli esercizi precedenti all'adozione del nuovo principio della c.d. "competenza potenziata". Il FCDE deve essere calcolato sulla base dei principi contenuti dell'allegato 4/2 del dlgs nr. 118 del 2011.

Ebbene, l'Ufficio rielaborando il FCDE (con un ragionamento che l'Ente ha condiviso), sulla base dei dati forniti dall'Ente medesimo e applicando il cd. "metodo semplificato", ha ricalcolato il FCDE.

Orbene, la rielaborazione del FCDE operata dall'Ufficio ha portato ad un FCDE stimato **al primo gennaio 2015** di € **2.235.495**.

Viceversa il comune in sede di riaccertamento, così come risulta dalla delibera di Giunta di riaccertamento straordinario n. 63 del 2015, ha accantonato a FCDE l'importo di € 1.350.000,00, inferiore rispetto a quanto stimato dalla Sezione di € 885.495,89 con conseguenti riflessi sull'ammontare del disavanzo da riaccertamento straordinario.

Tornando alla attualità e considerato che l'Ente, nei rendiconti successivi al riaccertamento straordinario, ha utilizzato il metodo semplificato (secondo cui il FCDE al 31.12 è dato dal FCDE al primo gennaio ridotto degli utilizzi e incrementato dell'importo definitivamente accantonato a previsione) è giunto alla quantificazione di un FCDE al 31.12.2018 pari ad € 4.164.500,00. L'Ufficio, dopo aver rilevato criticità, tra l'altro già presenti nel calcolo del FCDE a rendiconto, nel calcolo degli accantonamenti a previsione con riduzioni e formule improprie e applicando il proprio modello di calcolo del FCDE, attraverso così detto metodo ordinario, costruito sui 4 metodi calcoli di cui

all'esempio n. 5 del Principio contabile applicato della contabilità finanziaria (Allegato n. 4/2 D.Lgs 118/2011), è giunto alla conclusione che il FCDE in sede di rendiconto 2018 avrebbe dovuto ammontare a € 7.678.796,04, applicando nella determinazione delle percentuali di incasso in conto residui per gli esercizi ante 2014 la percentuale di riduzione dei residui attivi del 56% e escludendo l'Addizionale Irpef.

L'Ente, invece, nel rendiconto 2018, così come risulta dai dati BDAP, appostava a rendiconto un FCDE pari ad € 4.164.500 inferiore rispetto a quanto calcolato dalla Sezione di € **3.514.246,04**.

Nelle sue deduzioni, infatti, l'Ente prendeva atto dell'errore e affermava di averlo ricalcolato, con delibera di giunta del 20.6.2020 secondo il cd. "metodo ordinario", giungendo ad un incremento di € 5.774.262,23 ed applicando al conseguente disavanzo l'art. 39 *quater* del d.l. n. 162/2019, convertito dalla l. n.8/2020, il quale prevede che:

- 1. Al fine di prevenire l'incremento del numero di enti locali in situazioni di precarietà finanziaria, l'eventuale maggiore disavanzo emergente in sede di approvazione del rendiconto 2019, determinato in misura non superiore alla differenza tra l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato nel risultato di amministrazione in sede di approvazione del rendiconto 2018, determinato con il metodo semplificato previsto dall'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, sommato allo stanziamento assestato iscritto nel bilancio 2019 per il fondo crediti di dubbia esigibilità al netto degli utilizzi del fondo effettuati per la cancellazione e lo stralcio dei crediti, e l'importo del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato in sede di rendiconto 2019, determinato nel rispetto dei principi contabili, può essere ripianato in non più di quindici annualità, a decorrere dall'esercizio finanziario 2021, in quote annuali costanti.*
- 2. Le modalità di recupero devono essere definite con deliberazione del consiglio dell'ente locale, acquisito il parere dell'organo di revisione, entro quarantacinque giorni dall'approvazione del rendiconto. La mancata adozione di tale deliberazione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione.*
- 3. Ai fini del rientro possono essere utilizzati le economie di spesa e tutte le entrate, ad eccezione di quelle provenienti dall'assunzione di prestiti e di quelle con specifico vincolo di destinazione, nonché i proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili accertati nel rispetto del principio contabile applicato concernente la*

contabilità finanziaria di cui all'allegato 4/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e da altre entrate in conto capitale. Nelle more dell'accertamento dei proventi derivanti dall'alienazione di beni patrimoniali disponibili il disavanzo deve comunque essere ripianato.

Tanto premesso si effettuano le seguenti osservazioni.

Con l'entrata in vigore della cd. "armonizzazione contabile" (dlgs nr. 118 del 2011 e ss.mm.ii.) si è reso necessario un riaccertamento straordinario dei residui passivi degli EELL maturati nel corso del tempo.

Tale operazione, se da un lato ha comportato la eliminazione di residui passivi di incerta o impossibile esazione ed in genere risalenti nel tempo, dall'altro ha portato un evidente squilibrio di bilancio.

Lo squilibrio verificatosi e perpetuatosi nel corso delle successive annualità ha trovato una sua modalità di "riassorbimento" con il precitato art. 39 *quater*.

La differenza (negativa) tra il calcolo con metodo ordinario e il FCDE calcolato con il metodo semplificato nel rendiconto 2018 verrà assorbita in rate costanti di 15 anni.

È evidente che in questo modo la differenza tra il FCDE attuale, rispetto al sottostimato FCDE precedente, seppur può influire sui futuri equilibri di bilancio, ha un limitato impatto sulle quote costanti da accantonare dal 2018 al 2032 a seguito del piano di riequilibrio, sebbene si renderà necessaria una costante e concreta opera di monitoraggio.

Resta tuttavia da acquisire la deliberazione con la quale l'Ente ha dato attuazione all' art. 39 *quater* del d.l. n.162/2020, ex comma 2 del medesimo articolo 29-*quater* appena citato, che l'ente dovrà trasmettere appena possibile e comunque in occasione del primo "monitoraggio" sulla esecuzione del piano, ai sensi e per gli effetti di cui al medesimo comma 2 appena richiamato.

RICONOSCIMENTO DEI DEBITI FUORI BILANCIO SOTTOPOSTI A CONDIZIONE SOSPENSIVA

La maggiore parte delle transazioni allegata ai debiti fuori bilancio, che costituiscono il grosso della massa passiva, conteneva (all'art. 5) la condizione sospensiva dell'approvazione del piano di riequilibrio.

In disparte le considerazioni circa gli effetti della “condizione sospensiva” apposta dalle parti, ciò che in concreto rileva è che ai fini della determinazione della complessiva massa passiva si deve tener conto l’effetto ricognitorio che hanno avuto le deliberazioni di debito fuori bilancio. Si vuol cioè affermare che l’Ente ha comunque fatto proprio il debito (nella misura indicata delle transazioni) che è entrato a far parte, secondo quella determinazione quantitativa, nel bilancio.

Ciò comporta un’attenta valutazione, in sede di monitoraggio, del fenomeno debitorio in discorso e di verifica dell’attuazione anche delle relative convenzioni con i creditori, con la puntuale osservanza dei pagamenti di quanto dovuto, per l’effettivo rispetto degli obiettivi intermedi del piano.

ANTICIPAZIONI DI TESORERIA

Residua, quale ulteriore criticità, la continua e costante utilizzazione della anticipazione di tesoreria come mezzo di finanziamento a breve termine, nonché l’esistenza di pignoramenti sulla cassa vincolata.

Il tutto si traduce, rispetto al piano di riequilibrio, nella necessità di un costante monitoraggio per evitare che questo indice di deficitarietà non pregiudichi, in prospettiva gli obiettivi intermedi e l’obiettivo finale del piano.

In sede di monitoraggio, pertanto, verrà prestata massima attenzione alle eventuali criticità di cassa e alle sue cause, prima fra tutte quelle legate alla effettiva capacità di riscossione delle entrate dell’Ente.

FONDO DI ROTAZIONE

Per quanto riguarda la restituzione in 30 anni del FDR, la norma che lo prevedeva (comma 174 legge 208 del 2015) è stata dichiarata incostituzionale (sentenza 18 del 2019) prima della approvazione del piano.

*714. Fermi restando i tempi di pagamento dei creditori, gli enti locali che hanno presentato il piano di riequilibrio finanziario pluriennale o ne hanno conseguito l'approvazione ai sensi dell'articolo 243-bis del testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, **prima dell'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2014**, se alla data della presentazione o dell'approvazione del medesimo piano di riequilibrio finanziario pluriennale non avevano ancora provveduto ad effettuare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi di cui all'articolo 3, comma 7,*

del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, possono rimodulare o riformulare il predetto piano, entro il 31 maggio 2017, scorporando la quota di disavanzo risultante dalla revisione straordinaria dei residui di cui all'articolo 243-bis, comma 8, lettera e), limitatamente ai residui antecedenti al 1° gennaio 2015, e ripianando tale quota secondo le modalità previste dal decreto del Ministero dell'economia e delle finanze 2 aprile 2015, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 89 del 17 aprile 2015. La restituzione delle anticipazioni di liquidità erogate agli enti di cui al periodo precedente, ai sensi degli articoli 243-ter e 243-quinquies del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000, e' effettuata in un periodo massimo di trenta anni decorrente dall'anno successivo a quello in cui e' stata erogata l'anticipazione. A decorrere dalla data di rimodulazione o riformulazione del piano, gli enti di cui ai periodi precedenti presentano alla Commissione di cui all'articolo 155 del medesimo testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000 apposita attestazione del rispetto dei tempi di pagamento di cui alla direttiva 2011/7/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011. (39)

Giova rilevare, però, che il comune di Carinola ha aderito al piano il maggio del 2018.

Poiché la restituzione dei 30 anni si applica agli enti che avevano presentato il piano prima della approvazione del rendiconto 2014, fin dall'origine l'amministrazione non si poteva giovare della restituzione in 30 anni, ma nei dieci del TUEL.

La circostanza, del resto, è stata riconosciuta anche dall'Ente, il quale nelle sue deduzioni ha affermato:

L'Ente provvederà al rimborso del fondo in questione nella durata decennale prevista dall'art. 243 ter comma 2 del TUEL, con decorrenza dall'anno successivo all'erogazione. Su tale aspetto, alla luce dell'avanzo che ogni anno il piano di riequilibrio presentato genererà (come da allegato foglio di calcolo riepilogativo allegato 6) e che l'Ente, come già dichiarato in sede di relazione di accompagnamento al piano, sarà pienamente garantita la maggior somma annuale necessaria per il rimborso decennale in luogo di quello trentennale, senza ripercussioni sugli equilibri del piano, anche alla luce dei risparmi emergenti di cui si dirà nel prosieguo della presente memoria.

Ebbene, alla luce dello scarto tra passività al 2018 e misure di risanamento (in rapporto di circa 1/3), il maggior onere finanziario (circa € 150.000,00 all'anno) allo stato pare che trovi adeguata copertura.

Sta di fatto, però, che l'uso del FDR comporta, per l'utilizzatore, la necessità di adozione per il futuro quinquennio di una serie di misure di aumento delle entrate analiticamente dettagliate nel comma 9 dell'art. 243 bis del TUEL che qui si riporta e che dovranno essere oggetto di costante monitoraggio.

9. In caso di accesso al Fondo di rotazione di cui all'articolo 243-ter, l'Ente deve adottare entro il termine dell'esercizio finanziario le seguenti misure di riequilibrio della parte corrente del bilancio:

a) a decorrere dall'esercizio finanziario successivo, riduzione delle spese di personale, da realizzare in particolare attraverso l'eliminazione dai fondi per il finanziamento della retribuzione accessoria del personale dirigente e di quello del comparto, delle risorse di cui agli articoli 15, comma 5, e 26, comma 3, dei Contratti collettivi nazionali di lavoro del 1° aprile 1999 (comparto) e del 23 dicembre 1999 (dirigenza), per la quota non connessa all'effettivo incremento delle dotazioni organiche;

b) entro il termine di un quinquennio, riduzione almeno del 10 per cento delle spese per acquisti di beni e prestazioni di servizi di cui al macroaggregato 03 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie. Ai fini del computo della percentuale di riduzione, dalla base di calcolo sono esclusi gli stanziamenti destinati:

1) alla copertura dei costi di gestione del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani;

2) alla copertura dei costi di gestione del servizio di acquedotto;

3) al servizio di trasporto pubblico locale;

4) al servizio di illuminazione pubblica;

5) al finanziamento delle spese relative all'accoglienza, su disposizione della competente autorità giudiziaria, di minori in strutture protette in regime di convitto e semiconvitto;

c) entro il termine di un quinquennio, riduzione almeno del 25 per cento delle spese per trasferimenti di cui al macroaggregato 04 della spesa corrente, finanziate attraverso risorse proprie. Ai fini del computo della percentuale di riduzione, dalla base di calcolo sono escluse le somme relative a trasferimenti destinati ad altri livelli istituzionali, a enti, agenzie o fondazioni lirico-sinfoniche;

c-bis) ferma restando l'obbligatorietà delle riduzioni indicate nelle lettere b) e c), l'ente locale ha facoltà di procedere a compensazioni, in valore assoluto e mantenendo la piena equivalenza delle somme, tra importi di spesa corrente, ad eccezione della spesa per il personale e ferme restando le esclusioni di cui alle medesime lettere b) e c) del presente comma. Tali compensazioni sono puntualmente evidenziate nel piano di riequilibrio approvato;

d) blocco dell'indebitamento, fatto salvo quanto previsto dal primo periodo del comma 8, lettera g), per i soli mutui connessi alla copertura di debiti fuori bilancio pregressi.

Tutti i profili sopra evidenziati, pertanto, saranno oggetto di approfondimento nei successivi monitoraggi.

Fermo quanto sopra, sempre con riferimento al Fondo di Rotazione, il Comune di Carinola, nella propria nota n.6786/2020 dell'1/7/2020 (prot. Corte n.0004561 dell'1/7/2020), ha dato ampie assicurazioni anche circa l'utilizzazione del Fondo stesso in modo tale da evitare "nuove spese", assicurandone anche una contabilizzazione "in termini di anticipazione di liquidità, [...] senza che l'accredito relativo possa determinare un improprio effetto espansivo della spesa e senza che residuino somme inutilizzate del fondo medesimo". In tal senso si è impegnato alla scrupolosa osservanza dei "più recenti arresti della giurisprudenza contabile [come], da ultimo, Corte dei conti Sez. Reg. Calabria, delib. n.3/2020" (cfr., testualmente, pag. 6 della menzionata nota dell'1/7/2020).

Va da sé che anche tale aspetto sarà oggetto di particolare attenzione in sede di monitoraggio attuativo del Piano.

SPESE DI PERSONALE

Nelle sue deduzioni l'Ente, con riferimento alla "Riduzione della spesa corrente per macro aggregati" (v. pag. 9 della menzionata nota dell'1/7/2020), ha affermato che:

Sul punto si evidenzia che le indicazioni di sensibile riduzione della spesa divisa per macro aggregati ipotizzate in sede di preconsuntivo, sono state effettivamente realizzate così come da approvazione del consuntivo (si veda prospetto allegato n. 11).

Il risparmio complessivo su tutti i macro-aggregati, e quindi su tutta la spesa corrente, fra il 2018 ed il 2019, è stato pari ad euro 474.710,54 con un conseguente risparmio sul piano per le annualità 2020/2032 di euro 6.171.237,02.

In effetti dall'allegato 11 della risposta del comune emerge la seguente diminuzione di spese per il personale

	2017	2018	Differenz a 2018/201 7	2019	Differenz a 2019/201 8
Redditi da lavoro dipendente	1.323.334,30	1.325.069,65	-1.735,35	1.109.452,28	215.617,37

Le proiezioni del confortante dato segnalato dall'Ente, però, dovranno essere oggetto di costante monitoraggio anche perché l'Ente ha preannunciato che, laddove gli spazi assunzionali lo permetteranno, provvederà a coprire posti di categoria D.

Una simile indicazione comporterà, in sede di monitoraggio, un'attenta valutazione degli andamenti dei saldi di bilancio dell'Ente, improntata al massimo rispetto dei principi di prudenza e di veridicità, oltre che di attendibilità, effettività e certezza delle entrate e dei risparmi di spesa.

RISCOSSIONE DELLE ENTRATE

In particolare, quanto alle entrate, è da evidenziare che l'Ente, nella sua risposta ai rilievi della Sezione, protocollata al nr. 4561 dell'1.7.2020, ha affermato di aver avviato un percorso di miglioramento, anticipando le scadenze per i ruoli TARI e risorse idriche.

Ha evidenziato che, con determina n. 546RG del 18/11/2019 (allegato 3 alla nota predetta ha trasmesso i seguenti solleciti:

- TARI annualità 2015 - Numero 897 avvisi per un totale di euro 586.584,00;
- TARI annualità 2016 - Numero 1.161 avvisi per un totale di euro 479.126,00;
- TARI annualità 2017 - Numero 1.224 avvisi per un totale di euro 610.058,00;
- TARI annualità 2018 - Numero 1.304 avvisi per un totale di euro 653.871,00.

Inoltre:

- sono stati posti in riscossione, a fine 2019, i ruoli idrici per i mancati incassi relativi alle annualità 2014 e 2015;
- si è provveduto a modificare il regolamento IUC nella parte relativa alla statuizione delle scadenze delle diverse rate.

Anche in questo caso è evidente che le favorevoli proiezioni dell'Ente dovranno essere riscontrate in concreto nel corso dell'attuazione del Piano e ciò comporta un corrispondente onere di allegazione dei favorevoli esiti dei procedimenti di

riscossione, anche per verificare il grado di effettività dei miglioramenti dei flussi della riscossione stessa.

PQM

La Corte dei conti, Sezione di controllo Campania pronunciando sul piano di riequilibrio del comune di Carinola così provvede;

OMOLOGA

il piano stesso, con le prescrizioni indicate in parte motiva;

Così deciso nella camera di consiglio telematica dell' 8.7.2020

L'ESTENSORE

Marco CATALANO



MARCO CATALANO
CORTE DEI CONTI
23.07.2020
13:14:01 UTC

IL PRESIDENTE

Fulvio Maria LONGAVITA



FULVIO MARIA
LONGAVITA
CORTE DEI CONTI
23.07.2020
16:00:49 CEST

Depositata in data 24.7.2020

Il Funzionario Preposto

dott. Mauro GRIMALDI



MAURO
GRIMALDI
CORTE DEI
CONTI
24.07.2020
03:01:15 UTC