



Corte dei Conti

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

Delibera n. 174/2019

Composta dai seguenti magistrati:

Presidente	Fulvio Maria Longavita
Consigliere	Alessandro Forlani
Primo Referendario	Raffaella Miranda (relatore)
Referendario	Emanuele Scatola

ha adottato la seguente ordinanza istruttoria nella camera di consiglio del 19 luglio 2019

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 1 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 l'art. 148, 148 bis del decreto legislativo n. 267/2000 (TUEL);

Viste la proposta di deferimento formulata dal magistrato incaricato dell'esame delle verifiche relative al comune di Sessa Aurunca (Ce) e la richiesta di convocazione in adunanza pubblica del 19/07/2019 della Sezione, nella pienezza del contraddittorio con l'ente interessato;

Sentito il magistrato istruttore dott.ssa Raffaella Miranda;

Rilevata l'assenza di rappresentanti del Comune di Sessa Aurunca (CE) in pubblica adunanza;

Vista la relazione del magistrato preposto in cui si è evidenziata la necessità, alla luce degli atti e della documentazione esaminata, di acquisire elementi istruttori ulteriori rispetto a quelli già acquisiti;

Udito, in camera di consiglio, il magistrato preposto;

Premesso che

Con nota n. 1032 del 27/02/2019 veniva inviata una *"richiesta istruttoria propedeutica al controllo sui rendiconti degli esercizi 2016 e 2017"*. Segnatamente venivano richiesti chiarimenti in ordine a:

1. riaccertamento straordinario dei residui e prospetto del risultato di amministrazione al 1/01/2015;
2. scheda tecnica di determinazione del F.C.D.E. con particolare riferimento alla quantificazione dello stesso al 31/12 2016 e 2017;
3. risultanze di cassa;
4. anticipazioni di tesoreria;
5. attivazione di fondi con specifica destinazione per utilizzi di parte corrente;
6. anticipazioni di liquidità ex D.L. 35/13 e ss.

Con missiva, acquisita al prot. CDC con n. 1257 del 15/03/2019, l'Organo di Revisione dell'Ente rappresentava che aveva *"(...) provveduto ad inoltrare all'Ente una missiva tesa ad acquisire ulteriori informazioni utili alla puntuale compilazione delle tabelle richieste (...)"*.

In riscontro alla stessa nota il Collegio inviava gli ulteriori elementi di valutazione richiesti in data 04/04/2019, acquisiti al prot. di quest'Ufficio con n. 1732; gli stessi non apparivano sufficientemente chiari ed in grado di superare i rilievi formulati.

Si rappresenta, ancora, che nelle more del presente procedimento istruttorio il Presidente del Collegio dei Revisori dell'Ente avrebbe dovuto inviare, tramite il sistema informativo Con.Te., il rendiconto di gestione 2017 nel periodo intercorrente dal 4/02/2019 al 30/04/2019 (termine finale), come stabilito dalla Sezione regionale di controllo per la Campania con delibera n. 28/2019.

Il questionario *de quo* veniva inviato in data 10/07/2019 con protocollo CDC n. 4630, a seguito di sollecito e con un rilevante ritardo rispetto al limite ordinatorio fissato dalla Sezione.

Peraltro, si è preso atto che l'Ente ha adempiuto all'obbligo di invio del rendiconto 2017, pur evidenziando che si terrà conto dello stesso per le sole contestazioni avviate precedentemente.

Si evidenzia, ancora, che nel corso dell'istruttoria l'Ente ha ottemperato anche all'inoltro dei Certificati al Conto – Sezione finanza locale del Ministero dell'Interno per l'esercizio 2017 (i Certificati afferenti al 2016 erano già stati prodotti); gli stessi saranno utilizzati per il necessario confronto con le risultanze ed evidenze contabili comunicate dall'Ente.

Premessa, quindi, la parzialità e le discordanze dei dati resi disponibili dal Comune di Sessa Aurunca, come sopra evidenziato, nei vari sistemi informativi sia della Corte dei conti che ministeriali, in seguito all'esame delle risposte fornite e delle evidenze contabili desunte dal BDAP – MEF, continuavano a permanere profili

di irregolarità e criticità che inducevano il magistrato istruttore a richiedere al Presidente della Sezione di disporre con ordinanza (n. 53/2019) l'odierna adunanza pubblica al fine di esporre e discutere in contraddittorio con l'Ente i seguenti profili di criticità e/o irregolarità:

1. FONDO CREDITI DI DUBBIA E DIFFICILE ESIGIBILITÀ (FCDE) – RISULTATI DI AMMINISTRAZIONE 2016-2017.

In istruttoria era stata richiesta la trasmissione della scheda tecnica di determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità da cui evincere la quantificazione del fondo in sede di riaccertamento straordinario alla data del 1/01/2015. Si pregava, inoltre, di trasmettere la scheda *de qua* per la quantificazione del F.C.D.E. in sede di rendiconto 2015, 2016 e 2017, oltre che per la quantificazione dello stesso in sede di approvazione del bilancio di previsione 2016-2018.

Le risposte fornite ed i documenti a corredo delle stesse erano apparse poco chiare ed evasive delle richieste formulate; il Collegio dei Revisori dell'Ente trasmetteva alcune schede poco organiche e dalle quali non si evincevano i dati di sintesi.

Sul punto, al fine di una corretta e rilevabile quantificazione del FCDE al 31/12/2017, si pregava di compilare la tabella seguente, trasmessa con nota dell'Ente n. 13451 del 10/07/2019 ed acquisita al protocollo CDC con n. 4647 del 10/07/2019, afferente alla "serie storica capacità di incasso" dei residui attivi relativa ai TIT. I e III:

anni	titolo I	residui da riportare per anno		titolo I	incassi in CC residui		totale
		titolo III	totale		titolo III	totale	
2012	10.563.668,35 €	9.890.053,97 €	20.553.722,33 €	2.256.325,05 €	1.869.177,70 €	4.125.502,75 €	
2013	12.910.234,20 €	10.773.402,71 €	22.983.636,91 €	2.545.373,19 €	3.121.929,45 €	4.667.302,64 €	
2014	15.738.638,79 €	9.809.535,22 €	25.347.274,01 €	3.685.366,49 €	1.982.655,48 €	5.768.021,97 €	
2015	15.777.078,78 €	9.231.868,81 €	25.708.947,59 €	3.755.432,76 €	1.123.269,29 €	4.879.372,05 €	
2016	8.231.991,52 €	5.487.370,58 €	13.719.362,10 €	1.856.646,29 €	1.239.594,88 €	3.096.241,17 €	

Compilata la tabella sopra riportata si pregava di specificare la media utilizzata (semplice/ponderata) dall'Ente nel computo della percentuale di incasso sui residui del quinquennio antecedente all'esercizio cui il FCDE si riferiva; si invitava, poi, ad evidenziare il complemento a 100 della citata media da applicarsi al totale dei residui afferenti ai TITOLI I e III come indicato nell'esempio 5 dell'allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011.

Nell'ipotesi di esclusione di alcune categorie di entrata si invitava l'Amministrazione comunale a specificarne i motivi ed a quantificarle con dati di sintesi. Laddove, invece, fosse stato utilizzato erroneamente un diverso metodo di calcolo in sede di rendiconto, si pregava di specificarlo e di quantificare il FCDE al 31/12/2017.

Il rilievo appena formulato trovava il suo fondamento nei dati consultabili in BDAP – MEF con riferimento all'esercizio 2017.

Dalla citata banca dati venivano in rilievo le seguenti criticità:

- i. quadro "riepilogo generale delle entrate". Presenza di fondi pluriennali vincolati per spese correnti e spese in conto capitale pari rispettivamente ad € 34.030,20 ed € 969.275,34 per un totale di € 1.003.305,54. Nel

correlato quadro afferente al risultato di amministrazione 2017 non risultava alcun importo nel campo relativo al Fondo pluriennale Vincolato;

- ii. quadro “riepilogo generale delle entrate”. Presenza di un totale di residui attivi del TITOLO I pari ad € 16.757.140,47 ed un totale di residui attivi del TITOLO III pari ad € 9.784.668,50; il totale dei residui appena richiamato è di € 26.541.808,97. Tale dato destava fortissime preoccupazioni in ordine alla congruità del Risultato di amministrazione 2017, nonché rispetto alla tenuta generale degli equilibri di Bilancio. Segnatamente veniva in rilievo che nel quadro afferente al risultato 2017 nessun importo era stato inserito dall’Ente con riferimento al FCDE; ed ancora non era stato nemmeno specificato il dato dello stesso risultato.

In definitiva, alla luce dei rilievi *de quibus*, si invitava l’amministrazione comunale a trasmettere le schede dei risultati d’amministrazione 2016 e 2017 correttamente e debitamente compilate.

In relazione alle richieste di cui sopra, occorre preliminarmente evidenziare che la tabella è stata compilata parzialmente: mancano, infatti, i dati relativi alle percentuali di incasso su residui dei TIT I e III quinquennio 2012-2016 pari rispettivamente a 20,07%, 20,30%, 22,76%, 18,97% e 22,56%.

Applicando la media semplice, come dichiarato dall’Ente con nota n. 13451 del 10/07/2019, alle percentuali di incasso, si ricava una media percentuale pari al 20,93% il cui complemento a 100 è pari al 79,06%.

La stessa è da applicarsi al monte residui afferente ai TIT I e III al 31/12/2017, il cui totale riportato nei certificati al conto inviati dall’Ente al Ministero dell’Interno – Sezione finanza locale ed al BDAP del MEF è pari ad € 26.541.828,97.

Sul punto, inoltre, sono emerse alcune criticità in ordine alla determinazione dei residui degli stessi titoli al 31/12/2016.

Dal controllo dei Certificati al conto inviati dall’Ente al Ministero dell’Interno – Sezione finanza locale e dai quadri trasmessi al sistema BDAP del MEF è emerso che il totale dei residui afferenti ai titoli I e III al 31/12/2016, da riportare all’esercizio successivo, è risultato pari ad € 20.142.199,74 in entrambe le banche dati, diversamente da quanto riportato dall’amministrazione comunale in sede di memorie illustrative dove è stato riportato un totale pari ad € 13.718.962,1.

La discordanza evidenziata (di € 6.432.237,23) è rilevante ai fini della esatta quantificazione del FCDE al 31/12/2017, ma in un’ottica favorevole alla prospettazione del Comune di Sessa Aurunca si è assunto come corretto il dato trasmesso con nota n. 13451 del 10/07/2019 e che ha consentito, come prima riportato, di determinare una percentuale pari al 79,06% da applicare al totale dei residui da riportare al 31/12/2017 pari ad € ad € 26.541.828,97; in definitiva il FCDE da riportare nel risultato di amministrazione 2017 sarebbe dovuto essere pari ad € 20.983.969,98.

Emerge, di conseguenza, una chiara e rilevante sottostima del FCDE come esplicitato dall’Ente.

Nel procedimento istruttorio era stata evidenziata la mancata inclusione del fondo *de quo* nella parte accantonata del risultato di amministrazione. Sul punto l’Ente ha specificato con nota 13451 del 10/07/2019 che “(...) l’accantonamento al F.C.D.E. risultava pari ad € 5.225.845,06. Tale importo risultava inferiore all’accantonamento per anticipazioni di liquidità ex D.L. 35 e successivi rifinanziamenti pari ad € 9.838.539,22. L’importo del F.C.D.E. risulta quindi accantonato per assorbimento sul risultato di amministrazione 2017 sul citato importo di € 9.838.539,22 (...)”.

Al riguardo, si rende necessario richiamare la norma a cui l'Ente fa riferimento; l'art. 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015 sancisce che *"(...) gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione (...)"*.

Ne deriva che laddove il F.C.D.E. è sufficientemente capiente le anticipazioni di cui al D.L. 35/13 e ss possono essere considerate incluse nello stesso fondo ed evidentemente non viceversa. Ai fini della presente istruttoria rileva, però, la sostanziale sottostima del fondo in oggetto (per un importo pari ad € 15.758.124,92 risultante dalla differenza tra FCDE stimato *ex lege* pari ad € 20.983.969,98 e FCDE calcolato dall'Ente pari ad € 5.225.845,06) che ha inevitabili conseguenze sul risultato di amministrazione 2017 che dal Comune di Sessa Aurunca è stato quantificato in € 0.

In sostanza considerando gli accantonamenti ex D.L. 35/13 e ss., pari ad € 9.838.539,22 inclusi nel FCDE, come ricalcolato sulla base delle evidenze contabili trasmesse, pari ad € 20.983.969,98 parrebbe emergere un disavanzo di - € 11.145.430,76 cui aggiungere gli ulteriori extra deficit come di seguito si dirà.

Con riferimento alla presenza di fondi pluriennali vincolati per spese correnti e spese in conto capitale, pari rispettivamente ad € 34.030,20 ed € 969.275,34 per un totale di € 1.003.305,54 e la mancata inclusione nel correlato quadro afferente al risultato di amministrazione 2017 non è apparsa chiara la risposta fornita dall'Ente con nota 13451 del 10/07/2019, laddove si è specificato che *"(...) il fondo pluriennale di € 1.003.305,54 era iscritto in entrata all' 1/01/2017 e derivava da riaccertamento straordinario dei residui 2015 per € 277.871,51 ed € 725.403,03 da reimputazione di impegni, realizzate in sede di riaccertamento 2016 (...)"*.

2. FONDI VINCOLATI UTILIZZATI PER SPESE DI PARTE CORRENTE – EVOLUZIONE DELLA CASSA – ANTICIPAZIONI DI TESORERIA. In istruttoria si pregava di rappresentare l'evoluzione del fenomeno connesso al ricorso a fondi a specifica destinazione, utilizzati in termini di cassa per spese correnti ai sensi dell'art. 195 co. 2 del TUEL, evidenziandone l'importo degli stessi ad oggi non ricostituito, l'evoluzione delle risultanze di cassa e di quelle relative alle anticipazioni di tesoreria.

Nello specifico, con riferimento all'esercizio 2017, emergevano:

- impieghi di fondi a destinazione vincolata utilizzati per cassa non ricostituiti per € 1.648.600,04;
- un fondo cassa pari ad € 1.376.581,43 interamente vincolato;
- un'anticipazione di tesoreria per € 4.050.000,00, interamente restituita. L'Ente, nel quinquennio osservato (2014-2018), ha attivato qualunque strumento di finanziamento sia nel breve che nel medio-lungo termine, attesa anche l'attivazione di prestiti ex D.L. 35/2013 e ss..

E' venuto in rilievo il fenomeno connesso all'attivazione continuativa dell'anticipazione di tesoreria, che seppur estinta alla fine degli esercizi osservati, ha comportato nel quinquennio in esame un aggravio di spesa per interessi per un totale di € 384.407,61.

Altro punto di rilevante criticità è rappresentato dall'utilizzo costante di fondi aventi specifica destinazione ed impiegati per spese di parte corrente non ricostituiti; nel dettaglio si è osservato che al 31/12/2017 il

Comune di Sessa Aurunca ha evidenziato un'apparente disponibilità di cassa per € 1.376.581,43 a fronte di un mancato reintegro delle entrate in oggetto per € 1.648.600,04. Di fatto per il 2017 l'Ente si trova una situazione di "scopertura" di cassa rispetto alla quale si pregava di specificare come s'intendesse reintegrare tali fondi, atteso che il dato provvisorio 2018 evidenzia la stessa criticità.

Sul punto il Comune di Sessa Aurunca con nota 13451 del 10/07/2019 ha specificato che *"(...) a chiusura degli esercizi considerati, l'Ente ha sempre restituito le somme relative all'anticipazione di tesoreria e che il trend storico relativo agli interessi passivi maturati e pagati nel corso degli esercizi risulta in netto miglioramento, in quanto nell'esercizio 2016 gli stessi ammontavano ad 80.471,24, nel 2017 44.679,42, nel 2018 ad € 984,78 ed alla data odierna per l'esercizio 2019 risultano pari ad € 0,00. Ad ogni modo si specifica che nel mese di agosto 2018 l'Ente si è dotato di nuovi e più incisivi strumenti tesi alla riscossione dei tributi correnti e pregressi (...)"*.

E' stata, quindi, fornita una tabella dimostrativa dei miglioramenti nell'attività di riscossione in conto competenza e conto residui che ha evidenziato un miglioramento delle riscossioni di tributi propri quantificato in circa il 20%.

In più, l'Amministrazione ha specificato che *"(...) ha concorso alla carenza di liquidità e al ricorso dell'utilizzo dei fondi vincolati, i mancati introiti da parte della Regione Campania per rimborsi mutui, puntualmente anticipati dal Comune di Sessa Aurunca dall'anno 2009. Ad oggi il credito vantato risulta pari ad € 3.666.954,90. Rispetto al recupero di tale importo, ben più alto degli utilizzi delle somme vincolate, si sta provvedendo mediante riscossione coattiva nei confronti della Regione Campania (...)"* ed ancora che *"(...) l'Ente sta facendo fronte alle criticità mediante azioni più incisive tese alla riscossione dell'entrate tributarie correnti e conservate nei residui attivi (come da trend storico sopra riportato) e mediante azioni legali tese al recupero dei crediti vantati nei confronti di altri Enti territoriali (...)"*.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per la Campania

ORDINA

al Comune di Sessa Aurunca (CE) di provvedere entro e non oltre il 10 settembre 2019 di:

- a) fornire i prospetti definitivi afferenti ai risultati di amministrazione 2016-2017 e dati pre-consuntivi 2018;
- b) determinare, sulla base della serie storica di incassi sui residui di cui ai titoli I e III dell'entrata (così come trasmessa con nota n. 13451 del 10/07/2019), la percentuale di incasso sui residui del quinquennio antecedente all'esercizio cui il FCDE si riferisce.; si invita, poi, ad evidenziare il complemento a 100 della citata media da applicarsi al totale dei residui afferenti ai TITOLI I e III come indicato nell'esempio 5 dell'allegato 4/2 del D.lgs. n. 118/2011. Nell'ipotesi di esclusione di alcune categorie di entrata si invita l'Amministrazione comunale a specificarne i motivi, le ragioni di credito per cui si intendono ancora esigibili ed a quantificarle con dati di sintesi. Laddove, invece, sia stato utilizzato erroneamente un diverso metodo di calcolo in sede di rendiconto, si prega di specificarlo e di quantificare il FCDE al 31/12/2017;
- c) chiarire le discordanze dei dati rassegnati con nota n. 13451 del 10/07/2019 e quelli trasmessi nei certificati al conto del Ministero dell'Interno - Sezione finanza locale ed in BDAP-MEF, con particolare riferimento al monte residui del TIT. III anno 2016;

d) motivare analiticamente la mancata inclusione dei fondi pluriennali vincolati per spese correnti e spese in conto capitale pari rispettivamente ad € 34.030,20 ed € 969.275,34 per un totale di € 1.003.305,54 nel quadro afferente al risultato di amministrazione 2017; non appare, infatti, chiara la risposta fornita dall'Ente con nota 13451 del 10/07/2019 il quale ha specificato che "(...) il fondo pluriennale di € 1.003.305,54 era iscritto in entrata all' 1/01/2017 e derivava da riaccertamento straordinario dei residui 2015 per € 277.871,51 ed € 725.403,03 da reimputazione di impegni, realizzate in sede di riaccertamento 2016 (...)";

e) quantificare le maggiori entrate prospettate dall'Amministrazione comunale con dati aggiornati ed eventualmente dati afferenti anche al pre-consuntivo 2018. Sul punto rileva, infatti, che per quanto apprezzabile l'azione intrapresa sul recupero dei crediti e delle entrate proprie, restano gravi criticità afferenti al disavanzo così come emerso nel corso della presente istruttoria che si ricorda essere pari ad - € 11.145.430,76 per effetto del ricalcolo del FCDE e di altri € 1.648.600,04 per utilizzi di fondi a destinazione vincolata utilizzati per cassa non ricostituiti, oltre il controverso punto afferente al fondo pluriennale vincolato pari ad € 1.003.305,54 non incluso nel risultato di amministrazione 2017. I crediti vantati, infatti, appaiono incerti nella realizzazione e non sufficientemente capienti per la copertura delle passività appena richiamate;

DISPONE

che copia della presente Ordinanza istruttoria sia fatta pervenire, a cura del Servizio di supporto, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale nonché all'Organo di revisione economico-finanziaria di Sessa Aurunca (CE).

Così deciso in Napoli, nella camera di consiglio del 19 luglio 2019.

Il Magistrato Istruttore

Raffaella Miranda

Il Presidente

Fulvio Maria Longavita

Depositata in Segreteria il 31 luglio 2019

Il Funzionario preposto

al Servizio di supporto

(Mauro Grimaldi)