

# COMUNE di CALVI RISORTA

PROVINCIA DI CASERTA

Ufficio del Segretario Comunale

81042 Piazza Municipio 1  
PARTITA IVA: 01704570611  
CODICE FISCALE: 80008970610  
TEL. 0823.651222 (33\*)  
FAX 0823.570835

ALL "1" 0

Prot. n. 10676 del 01/10/2016

AL REVISORE DEI CONTI  
DR. GIOVANNI FERRARA

AL COMMISSARIO PREFETTIZIO  
DR. UMBERTO CAMPINI

## OGGETTO: RELAZIONE DEL SEGRETARIO COMUNALE SULLA SITUAZIONE ECONOMICO FINANZIARIA DELL'ENTE

Lo scrivente Segretario Comunale, individuato quale Responsabile ad interim del settore economico-finanziario, giusto decreto del commissario prefettizio prot. 7551 del 5/7/2016 relaziona in ordine alla situazione economico-finanziaria dell'Ente, ai fini dell'attivazione delle misure che si rendono dovute per superare le condizioni di squilibrio emerse nel corso dell'esercizio 2016.

Con deliberazione del Commissario prefettizio con i poteri del Consiglio Comunale Numero 5 Del 13-06-2016, veniva approvato il rendiconto della gestione per l'anno 2015, che chiudeva con un risultato di amministrazione pari ad € 2.973.971,66, che al netto delle somme accantonate e vincolate, portava ad un disavanzo di € 699.350,96;

A ciò si aggiunga che al 31.12.2015 l'ammontare delle anticipazioni di tesoreria non restituite risulta essere pari a € 1.124.581,39.

La rilevazione dei dati a consuntivo ha evidenziato, altresì, che l'Ente versa in una situazione di deficitarietà strutturale, derivante dai parametri n: 1-2-3-4-8, definiti con decreto del Ministro dell'interno di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze del 18 febbraio 2013.

**I parametri di deficitarietà** rilevati attengono, nello specifico, a:

- 1) Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (a tali fini al risultato contabile si aggiunge l'avanzo di amministrazione utilizzato per le spese di investimento);
- 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;
- 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;

4) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente;

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

Appare opportuno sottolineare che la verifica **sul parametro n. 2** persegue l'obiettivo della valutazione dell'esposizione creditoria prodotta dalla gestione di competenza delle entrate proprie correnti, posto che tale esposizione può esercitare effetti negativi sull'equilibrio finanziario complessivo. E, invero, qualora l'ente ospiti, nella propria contabilità, residui attivi per un importo superiore alla soglia percentuale stabilita, aumenta, in misura rilevante, la probabilità che i crediti da essi rappresentati sortiscano, in futuro, l'inesigibilità, a tutto discapito dell'attendibilità del risultato di amministrazione, ove non si dovesse procedere ad un loro rigoroso riaccertamento.

**Il parametro n. 4** pone in evidenza i debiti complessivi, relativi alla spesa corrente, cosiddetti "a breve", intendendosi come tali sia le passività provocate dalle gestioni passate, sia quelle sorte nella gestione di competenza, esaminate in proporzione all'ammontare dei relativi impegni di competenza. Il superamento di tale indicatore è sintomo inequivocabile della propensione dell'ente a dilazionare, in tempi lunghi, l'erogazione delle spese correnti e, quindi, della sua inattitudine a far fronte ai pagamenti di parte corrente, per carenze di liquidità indotte da una scarsa capacità di riscossione.

Il conto economico della gestione rilevava un risultato negativo di (-) € 1.013.545,83. La dimensione economica del risultato d'esercizio esprime la contrapposizione tra costi/oneri sostenuti (fattori consumati) per l'assolvimento dei servizi alla collettività ed i ricavi/proventi che ad essi conseguono (principio della competenza economica). La presenza di un disavanzo di amministrazione e di una perdita d'esercizio misura finanziariamente di quanto l'ente si è indebitato rispetto a ciò che gli consentiva la propria capacità finanziaria, mentre economicamente che sono stati consumati più fattori economici rispetto a quelli reintegrati dai ricavi/proventi conseguiti nel periodo considerato.

Con deliberazione del Commissario prefettizio con i poteri della Giunta Comunale n. 26 del 23/06/2016 ad oggetto: "schema di bilancio 2016/2018-impossibilità a garantire il pareggio di bilancio", si prendeva atto delle risultanze dell'attività svolta commissario ad acta, nominato con Decreto del Commissario Prefettizio pt. 5882 del 18/05/2016, ai sensi dell'art. 141, comma 2, del d. lgs. 267/2000, per la predisposizione e sottoposizione dello schema di bilancio di previsione 2016 / 2017 / 2018 e degli atti ad esso connessi al Consiglio Comunale, e conclusa con la dichiarazione di impossibilità di approvare uno schema di bilancio di previsione per le annualità 2016 / 2017 / 2018 nel rispetto del pareggio finanziario e degli altri equilibri di bilancio;

Con deliberazione del Commissario prefettizio con i poteri del Consiglio Comunale Numero 7 Del 05-07-2016, si faceva ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243-bis, d.lgs. n. 267/2000).

Si fa presente che non è stato possibile predisporre il bilancio pluriennale di riequilibrio previsto dall'art 243-bis del D.lgs 267/2000, per la perdurante impossibilità di procedere al ripiano delle condizioni di squilibrio rilevate, facendo ricorso alle misure previste dagli artt. 193 e 194 del TUEL, in quanto:

- nonostante siano state deliberate le aliquote nella misura massima, non sono finanziabili i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere né le passività potenziali;
- i debiti già riconosciuti non vengono liquidati per carenza di liquidità e vi è un cospicuo fatturato giacente connesso a spese di natura corrente e ripetitiva non comprimibili nell'esercizio 2016;

- Si rende di difficile utilizzare economie di spesa per il ripiano della situazione di squilibrio di parte corrente in cui versa l'ente, in quanto si tratta di spese non comprimibili.
- la massa debitoria, nonché il continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria, continuano a produrre interessi passivi che contribuiscono a far lievitare lo stock di debito dell'Ente;
- si rileva la pendenza di innumerevoli contenziosi che costituiscono senz'altro una fonte di ulteriori debiti;
- le entrate per recupero da evasione, sebbene previste e accertate, risultano non totalmente riscosse;
- si rende in ogni caso necessaria una ulteriore verifica in ordine al calcolo degli oneri concessori (costi di costruzione e oneri di urbanizzazione), del valore delle aree fabbricabili a fini IMU e dei servizi a domanda individuale, ai fini della predisposizione delle necessità manovre tariffarie, oltre alla necessità di rivedere il costo di alcuni servizi( in primis servizio idrico e rifiuti).

Più in particolare, quanto alla percentuale di riscossione delle entrate correnti, il conto consuntivo 2015 presentava la seguente situazione:

TITOLO I ENTRATE TRIBUTARIE : 26 %  
 TITOLO III ENTRATE EXTRATRIBUTARIE : 81 %

Ad oggi, la percentuale di riscossione delle entrate correnti derivanti dal TITOLO I e III non raggiunge il 15%.

Giova precisare che con contratto rep. 1/2016 del 25/03/2016 è stato affidato il servizio di riscossione dei Tributi ad una società diversa dal precedente concessionario. Il passaggio di consegne, l'allineamento delle banche dati, l'avvio del nuovo rapporto con il gestore ha comportato, di riflesso, un ulteriore rallentamento del servizio di riscossione.

Si aggiunga che la scarsezza del personale, in termini numerici, incide negativamente sulla normale gestione della attività amministrativa dell'Ente.

Con riferimento a tale ultimo passaggio, si rammenta che alla presa di servizio dello scrivente Segretario Generale presso il Comune di Calvi Risorta, in data 01/04/2016, unitamente all'insediamento del Commissario Prefettizio Dr. Campini, la situazione in organico del personale presentava le seguenti gravi carenze:

- **Assenza del responsabile del settore contabilità**, assunto a tempo pieno con contratto ex art 110, comma 1 del d.lgs 267/2000, decaduto, ai sensi dell'art.110 comma 3 del TUEL, a far data dal 30/03/2016, per effetto della decadenza degli organi comunali;
- **Assenza del responsabile del settore Tributi**, in convenzione con il Comune di Vitulazio per 9 ore settimanali, a far data dal 31/03/2016 per scadenza naturale della convenzione;
- **Assenza del responsabile del Settore Tecnico, urbanistica privata**, in convenzione per 18 ore settimanali con il CUB, per avere rassegnato le dimissioni in data 10/02/2016;
- **Assenza del responsabile del Settore Tecnico- lavori pubblici**, incaricato ex art. 110 comma 1 per 6 ore settimanali, per aver rassegnato le dimissioni a far data dal 29/02/2016;

Tale grave carenza di organico ha determinato un grave stallo nella normale attività amministrativa dell'Ente. A ciò si aggiunga che la vigente dotazione organica dell'ente prevede n. 31 posti, di cui solamente n. 16 coperti e risente della vacanza di n. 15 posti; i responsabili di settore di ruolo sono solo 2: polizia municipale e area amministrativa, con attribuzione ad interim del settore tecnico al medesimo responsabile del settore amministrativo; il settore economico finanziario è privo di responsabile, con attribuzione ad interim della responsabilità allo scrivente Segretario Comunale.

**Quanto al patrimonio comunale**, da una prima ricognizione, non è emersa la presenza di beni del patrimonio disponibile, suscettibili di alienazione, in quanto la maggior parte di essi è

costituito da terreni boschivi, non suscettibili di produrre utilità per l'Ente. Si rappresenta, inoltre, che non si è posta in essere, negli anni, una politica di valorizzazione del notevole patrimonio archeologico comunale, in grado di produrre indotti sia in termini economici che turistici.

Si rileva, altresì, la presenza di strutture comunali suscettibili di produrre entrate per l'Ente, per le quali si sta avviando una politica di valorizzazione, anche a fronte della esposizione debitorie che l'Ente ha sopportato per la loro realizzazione, ma che sino ad oggi hanno prodotto una utilità prossima allo zero: strutture sportive quali palazzetto dello sport, campi di calcio e calcetto, struttura di impianti polivalente, locali di proprietà comunale.

Con riferimento all'Area PIP, a seguito di una condizione di immobilità del procedimento, si sta procedendo ad alienare alcuni lotti, con possibilità di svincolo dai diritti reali su di essi gravanti in favore dell'Istituto Diocesano per il Sostentamento del Clero di Teano Calvi. Tuttavia i tempi di effettivo realizzo di eventuali plusvalenza è incompatibile con le esigenze di risanamento, a breve termine, dell'Ente. Si segnala che è necessario procedere all'aggiornamento del conto del patrimonio dell'ente.

**Per quanto riguarda la cassa**, si rileva la difficoltosa gestione dei flussi di cassa, che comporta la difficoltà di fare fronte, con ordinarie modalità, a crediti certi, liquidi ed esigibili di competenza. Tale difficoltà è confermata anche negli esercizi precedenti, in cui si è fatto ricorso alle entrate a destinazione specifica e all'anticipazione di liquidità presso la Cassa DD.PP. ex art. 1, co. 13 d.l. n. 35/2013 per € 622.188,60 afferenti debiti di parte corrente.

Giova precisare che il totale di fatture inevase (01/01/2012-30/09/2016) ammonta ad € 3.405.052,11, di cui € 1.125.768,00,00 riferite alle spese correnti del solo anno 2016 e che nell'ultimo triennio, l'Ente ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria, al limite del concedibile., cui si aggiunge, giova ribadirlo, un debito per anticipazioni di tesoreria non restituite nel 2015 di € 1.124.581,39.

In proposito, la Corte dei conti, quale orientamento generale ha rimarcato che il mantenimento dell'equilibrio del bilancio, con particolare riferimento alla parte corrente, sia elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria degli Enti locali, perché denota la capacità dell'Ente di assicurare la spesa corrente con le risorse ordinarie (primi tre Titoli delle Entrate) derivanti dal prelievo tributario, dai trasferimenti dallo Stato o da altre Amministrazioni pubbliche e dai proventi dei servizi e delle attività svolte in favore della comunità locale. In particolare, l'art. 162, co. 6 del TUEL prevede espressamente che, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione che nella successiva gestione, venga garantito l'equilibrio della gestione corrente intesa quale saldo positivo o pareggio dato dalla differenza tra la somma dei primi tre Titoli delle entrate e la somma delle spese correnti con quelle necessarie per il rimborso delle quote capitali dei mutui e dei prestiti obbligazionari. In questo modo il legislatore ha inteso assicurare un equilibrio economico-patrimoniale impedendo il finanziamento di spese ordinarie e ricorrenti con entrate straordinarie o in conto capitale.

Il verificarsi di una situazione di squilibrio nella quale le spese correnti sono superiori alle entrate ordinarie evidenzia l'esistenza di un'anomalia gestionale che può essere temporanea o duratura. Nel primo caso, è sufficiente ricercare le cause della situazione di squilibrio che può essere determinata da incrementi di spesa eccezionali o da una impreveduta riduzione delle entrate e porre in essere interventi di natura eccezionale che possono consistere in riduzioni di spesa, laddove possibile, o nell'utilizzo di entrate patrimoniali di Titolo IV per garantire l'equilibrio. Nel secondo caso, se lo squilibrio si ripete nel tempo, è indice di una spesa che è divenuta strutturalmente superiore alle entrate e/o di una sovrastima delle entrate, per cui i rimedi che l'ente deve adottare debbono essere maggiormente incisivi e complessi poiché devono consistere, alternativamente o congiuntamente, in una progressiva riduzione della spesa o in un aumento delle entrate ordinarie (primi tre Titoli).

L'importanza dell'equilibrio di bilancio è stata ribadita dal legislatore che, nell'ambito della legge di attuazione del principio del pareggio di bilancio previsto dall'art. 81 della Costituzione (legge 24 dicembre 2012 n. 243), ha stabilito che i bilanci delle Regioni, dei Comuni, delle Province, delle Città metropolitane e delle Province autonome di Trento e di Bolzano si considerano in equilibrio quando, sia nella fase di previsione che di rendiconto, registrano: a) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate finali e le spese finali; b) un saldo non negativo, in termini di competenza e di cassa, tra le entrate correnti e le spese correnti, incluse le quote di capitale delle rate di ammortamento dei prestiti (art. 9, co. 1 della legge sopra citata). Ha stabilito, inoltre, che qualora, in sede di rendiconto di gestione, gli Enti in questione registrino un valore negativo dei saldi indicati sopra, sono tenuti ad adottare misure di correzione tali da assicurarne il recupero della differenza negativa entro il triennio successivo (co. 2, del citato art. 9).

Si rappresenta, infine, che con deliberazione del Commissario con i poteri della Giunta comunale, 16 Del 20-05-2016 questo ente ha proceduto ad effettuare **la cancellazione dei residui in fase di riaccertamento ordinario**. Dai prospetti contabili risulta, rispetto ai residui mantenuti, la seguente situazione sintetica:

- ✓ RESIDUI ATTIVI: € 10.377.832,66
- ✓ RESIDUI PASSIVI: € 7.337.761,57
- ✓ RESIDUI PASSIVI REIMPUTATI € 38.599,43

L'azione di eliminazione contabile dei residui ha costituito lo strumento ineludibile della necessaria manovra di risanamento. Si è rilevata la presenza in bilancio di residui attivi di parte corrente iscritti per un lungo periodo di tempo, senza aver dato luogo ad effettive riscossioni, ovvero il mantenimento di risorse a bassissimo grado di movimentazione. Detto mantenimento determina, (o ha determinato) in caso di successiva applicazione dell'avanzo, una fittizia copertura delle spese.

Pertanto, le operazioni di riaccertamento dei crediti ascrivibili ai crediti di dubbia e difficile esazione hanno richiesto un approfondito riesame dei presupposti di effettiva esigibilità - specie per quei residui provenienti da esercizi remoti, per i quali è stato riscontrato un basso tasso di smaltimento - ed in corrispondenza dei quali si è verificata un'incapacità di riscuotere. Tale riscontro, senza intaccare il diritto dei creditori, ha portato alle conseguenti operazioni di eliminazione, in ossequio al principio di effettività dell'equilibrio finanziario.

Si è rilevata, in quella fase, anche la presenza di crediti inesigibili, che costituiscono una tipologia di residui intermedia tra i crediti di dubbia esigibilità ed i crediti insussistenti, in quanto trovano fondamento in particolari condizioni soggettive del debitore (insolvibilità, irreperibilità, decesso ab intestato etc.) da cui risulti definitivamente accertata la impossibilità pratica di recuperare il credito (nonostante questo sia ancora giuridicamente esistente). Il loro mantenimento in bilancio, infatti, non può basarsi sul mero giudizio probabilistico circa il grado di solvibilità del debitore" e ciò in quanto il principio contabile n. 2 punto 14, stabilisce che "I crediti di dubbia o difficile esazione sono calcolati nel rendiconto solo per la parte su cui, a giudizio dei responsabili dei servizi cui è attribuito il procedimento di gestione delle singole risorse e/o categorie di entrata, si può fare assegnamento secondo la probabilità della loro riscossione. Il principio della veridicità impone di rappresentare in modo veritiero e corretto la situazione patrimoniale e finanziaria dell'ente e implica che tutti i crediti anzidetti vengano egualmente riportati nelle evidenze contabili dell'ente. (...)

**Presenza di debiti fuori bilancio derivanti dalla impugnazione dei verbali di contestazione per superamento dei limiti di velocità accertati tramite autovelox.** Giova soffermarsi sul punto, sebbene l'argomento necessiterà di un approfondito esame, ai fini dell'adozione dei provvedimenti che questo ufficio riterrà di adottare in ordine alle necessarie azioni da esperire in

autotutela.

La esatta quantificazione del debito non è ad oggi possibile, in quanto non si conoscono con certezza i termini ed i tempi dei moltissimi ricorsi ancora pendenti. L'ammontare dei verbali impugnati risulta essere di circa 15.000, e le sentenze di accoglimento dei ricorsi si stanno concludendo con la condanna dell'ente alla refusione delle spese di giudizio, quantificate in € 50,00. Da una sommaria stima dei costi, il rischio debitorio del comune derivante da sentenza, al netto degli oneri riflessi, è quantificabile in € 750.000,00, cui è da aggiungere, in termini economici, il danno derivante dalla minore entrata da sanzioni amministrative emesse e non riscosse che, se quantificato, supera il milione di euro.

Pertanto, si confermano, allo stato degli atti, le criticità evidenziate, in relazione alla riscossione delle entrate tributarie e di parte corrente che influiscono sui flussi di cassa e sulla gestione della liquidità, tali da rendere impossibile il mantenimento degli equilibri di bilancio di parte corrente.

L'Ente versa, nonostante l'anticipazione di tesoreria, in una costante condizione di mancanza di liquidità tale da non riuscire ad onorare il pagamento delle spese obbligatorie per legge. A causa della situazione economico finanziaria sopra descritta, l'ente non può garantire l'assolvimento delle funzioni e servizi indispensabili e, pertanto, la dichiarazione di dissesto si configura come atto dovuto; E' stato più volte ribadito dalla Giurisprudenza che: "... Lo stato di dissesto si configura nella situazione nella quale l'ente non sia in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili, ovvero quando esistono nei confronti dell'ente crediti liquidi ed esigibili di terzi in relazione ai quali l'ente non sia in grado di far fronte con validi mezzi finanziari. In presenza dei presupposti normativi, l'Ente è tenuto alla dichiarazione, non sussistendo alcun margine di valutazione discrezionale (da ultimo: Consiglio di Stato, Sez. V, 16 gennaio 2012, n. 143), anche al fine di evitare un ulteriore aggravarsi della situazione finanziaria ...".

In conclusione, si rende necessario bloccare la situazione creditoria e debitoria dell'ente, affidandone la competenza alla gestione esclusiva ad una commissione esterna all'ente, nonché far ripartire l'ente libero da vincoli, quindi senza debiti e con un bilancio riequilibrato, grazie all'aumento obbligatorio delle entrate proprie (specie da servizi e tributi), alla riduzione della spesa di personale (se possibile), alla limitazione dei servizi offerti a solo quelli obbligatori per legge, in modo da impedire il ripetersi di situazioni di difficoltà finanziaria.

Calvi Risorta, lì 01/10/2016

IL SEGRETARIO COMUNALE

Dr.ssa Daniela ROCCO

