



**Repubblica italiana**

**La Corte dei conti**

**Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo**

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Luigi DI MARCO	Consigliere (relatore)
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 24 marzo 2021, in riferimento al rendiconto degli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018 del Comune di **Spoltore (PE)**, ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*;

visto l'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) e successive modificazioni, che fa obbligo agli Organi di revisione degli Enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti specifiche relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante *"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*, come modificato e integrato dal decreto legislativo del 10 agosto 2014, n. 126;

visto il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

visto l'articolo 148-bis del Tuel come introdotto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

visto il decreto legislativo del 19 agosto 2016, n. 175 recante *“Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica”*;

visto il *“Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”* approvato con deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 30 novembre 2015, n. 32 relativa alle *“Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015 nel contesto della contabilità armonizzata”* nell'ambito della quale sono contenute informazioni sulle operazioni di riaccertamento straordinario ai sensi del d.lgs. n. 118 del 2011, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126 del 2014;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 30 maggio 2016, n. 22, relativa all'approvazione delle *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economica finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266: rendiconto 2015”*, successivamente emendata con deliberazione del 20 ottobre 2016, n. 29;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 30 marzo 2017, n. 6, relativa all'approvazione delle *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economica finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266: rendiconto 2016”*;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 24 luglio 2018, n. 16, che approva le *“Linee guida e il relativo questionario, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), richiamato dall'art. 1, comma 3, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2017”*;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 28 maggio 2019, n. 12, relativa all'approvazione delle *“Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economica finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266: rendiconto 2018”*;

viste le deliberazioni n. 232/2016/INPR, n. 131/2017/INPR, n. 5/2019/INPR, n. 44/2019/INPR e n. 114/2019/INPR di questa Sezione regionale di controllo con le quali

sono stati fissati i termini per l'invio delle relazioni, concernenti gli esercizi 2015, 2016, 2017, 2018;

viste le relazioni dell'Organo di revisione del Comune di Spoltore ai rendiconti 2015 e 2016 trasmesse mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L., e le relazioni ai rendiconti 2017 e 2018 trasmesse mediante il sistema applicativo Con.TE;

vista la deliberazione dell'11 febbraio 2021, n. 14/2021/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2021*";

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni relative alle aree di attività di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita da ultimo con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12;

vista l'ordinanza del 22 marzo 2021, n. 11/2021, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Luigi DI MARCO;

### **FATTO e DIRITTO**

1. Con riferimento al Comune di Spoltore (PE), di 19.406 abitanti, la Sezione ha preso in esame i questionari e le relazioni dell'Organo di revisione sui rendiconti 2015 e 2016, acquisite mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L., nonché il questionario e le relazioni dell'Organo di revisione sui rendiconti 2017 e 2018 acquisiti mediante il sistema applicativo Con.Te.

Ciò premesso, l'Organo di revisione, nelle apposite relazioni, ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità per i suddetti rendiconti.

Il Magistrato istruttore ha comunque ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell'Ente al fine di verificare la presenza di eventuali fattori di criticità.

1. Giova preliminarmente ricordare che la Corte dei conti, nell'esame dei bilanci preventivi e consuntivi degli Enti locali, ha il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, i vincoli in materia di indebitamento e la relativa sostenibilità, la presenza di irregolarità potenzialmente idonee a determinare squilibri economico-finanziari. Oggetto del giudizio è, dunque, il "*bene pubblico*" bilancio e la sua conformità al diritto (cfr. Corte costituzionale sentenze n. 192/2012, n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 274/2017; Corte conti, SS.RR. in speciale composizione n. 4/2020/EL).

1.1. Nell'esercizio di tale controllo, la Sezione, qualora rilevi gravi irregolarità, ha il potere, in base all'articolo 148-bis del Tuel, di adottare pronunce di accertamento che fissano l'obbligo, per gli enti, di attuare idonei provvedimenti volti a ripristinare i necessari equilibri di bilancio. In assenza di tali interventi correttivi e ove si verifichi il perdurare del pregiudizio per gli

equilibri di bilancio, la Sezione può disporre il blocco della spesa dell'ente inadempiente, ovvero avviare la c.d. procedura di dissesto guidato (art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011). Qualora, invece, le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano tali da rendere necessario il ricorso a tali strumenti, il controllo finanziario è, comunque, funzionale a segnalare agli enti problematiche contabili, soprattutto se accompagnate da sintomi di irregolarità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di squilibrio, idonee a pregiudicarne, in chiave prospettica, la sana gestione finanziaria.

1.2. Ciò premesso, all'esame congiunto dei questionari e delle relazioni redatte dall'Organo di revisione ed alla consultazione dei dati dei rendiconti tratti dall'applicativo SIRTEL per il 2015 e dalla banca dati BDAP per le annualità 2016, 2017 e 2018, si evidenzia quanto segue.

### **Riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi**

L'Ente ha provveduto al riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015 con deliberazione di Giunta comunale n. 63 del 7 maggio 2015.

Con l'operazione di riaccertamento straordinario il Comune, partendo dal risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 (euro 3.241.828,67), ha cancellato definitivamente, in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate, residui attivi per euro 952.553,83 e residui passivi per euro 2.610.628,44.

Sono stati reimputati residui passivi per euro 7.866.462,04 e residui attivi per euro 5.753.923,59 portando alla costituzione di un Fondo pluriennale vincolato (FPV) di importo pari a euro 2.112.538,35 (di cui euro 106.680,39 di parte corrente ed euro 2.005.857,96 di parte capitale). Sono stati conservati, infine, residui attivi per euro 4.337.161,21 e residui passivi per euro 2.204.997,60.

In riferimento ai residui attivi e passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate, di importi particolarmente elevati, la Sezione sottolinea come il rigoroso rispetto delle previsioni dell'ordinamento precedente all'introduzione dell'armonizzazione non avrebbe dovuto determinare, in sede di riaccertamento straordinario, significative cancellazioni di accertamenti ed impegni per difetto dell'obbligazione sottostante, in quanto, per i residui, il d.lgs. n. 118 del 2011 non prevede specifiche modifiche di istituti precedenti (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie deliberazione n. 31/2016). Tuttavia, in considerazione degli elementi di novità introdotti nell'ordinamento dalla legge 27 dicembre 2017, n. 205 *"si deve ritenere che il momento temporale che costituisce lo spartiacque tra il vecchio e il nuovo ordinamento contabile è l'1-1-2015 e che l'obiettivo essenziale è quello di effettuare tutte le cancellazioni a quella data senza necessità, ... , di ricostruzione*

retroattiva di risultati precedenti, derivanti da errori nel mantenimento delle poste creditorie oggetto del riaccertamento straordinario” (Corte dei conti, Sezioni riunite in sede giurisdizionale, sentenza n. 4/2020/EL).

### **Risultato d’amministrazione**

Il risultato contabile di amministrazione, quale sintesi finanziaria della gestione dell’Ente locale, è definito normativamente dall’art. 186 del Tuel che, al comma 1, stabilisce: *“il risultato contabile di amministrazione è accertato con l’approvazione del rendiconto dell’ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Tale risultato (a partire dall’annualità 2015, per effetto del d.lgs. n. 118/2011) non comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio”*.

Il risultato contabile di amministrazione ha, secondo la definizione della Corte costituzionale *“natura «mista», finanziaria e giuridica, delle (proprie) componenti”* ed è unico strumento certo di «copertura giuridica», dal momento che la mera disponibilità di cassa non costituisce cespiti di sicuro affidamento (sentenza n. 274 del 2017).

Il saldo in esame presenta profili di discrezionalità in componenti quali i residui e gli accantonamenti, che devono essere determinati nel rispetto del principio contabile della prudenza, pervenendo alla determinazione di un unico valore attraverso il quale si realizza, altresì, il collegamento tra il bilancio e le gestioni pregresse e future.

*“La disciplina degli equilibri economico-finanziari del bilancio di competenza – come ribadito, infatti, dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 101 del 7 marzo 2018 – non può prescindere dai profili giuridici inerenti alla gestione dei cespiti attivi e passivi e, di conseguenza, dal risultato di amministrazione, nella cui determinazione non possono confluire partite contabili aleatorie o di incerta realizzazione”*.

Il Comune chiude il riaccertamento straordinario e le annualità in esame con un risultato di amministrazione positivo, pari, rispettivamente, a euro 4.899.903,28 (01.01.2015), euro 4.563.353 (31.12.2015), euro 4.511.511 (31.12.2016), euro 5.139.508 (31.12.2017) ed euro 7.507.364 (31.12.2018).

Questa Sezione prende atto dei valori positivi e dell’andamento crescente del risultato di amministrazione nel periodo in esame anche per la *“Parte disponibile”*:

*Risultato di amministrazione*

	2015	2016	2017	2018
<b>FONDO CASSA AL 1° GENNAIO</b>	4.880.278	4.818.151	3.739.131	2.144.956
Riscossioni	12.695.504	14.611.191	12.827.713	16.870.578

Pagamenti	12.757.631	15.690.211	14.421.888	16.511.836
<b>Saldo di cassa al 31 dicembre</b>	<b>4.818.151</b>	<b>3.739.131</b>	<b>2.144.956</b>	<b>2.503.699</b>
<i>Pagamenti azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE</b>	<b>4.818.151</b>	<b>3.739.131</b>	<b>2.144.956</b>	<b>2.503.699</b>
<b>RESIDUI ATTIVI</b>	<b>5.440.789</b>	<b>6.308.594</b>	<b>9.959.546</b>	<b>11.774.127</b>
<i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
<b>RESIDUI PASSIVI</b>	<b>2.971.406</b>	<b>2.884.889</b>	<b>5.085.598</b>	<b>3.530.968</b>
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	551.376	553.878	322.372	1.343.880
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	2.172.806	2.097.448	1.557.025	1.895.614
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie			0	0
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE</b>	<b>4.563.353</b>	<b>4.511.511</b>	<b>5.139.508</b>	<b>7.507.364</b>

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati BDAP, SIRTEL, questionario al rendiconto 2015 e pareri dell'Organo di revisione

Nella tabella che segue si evidenziano le quote del risultato di amministrazione accantonate, vincolate, la parte destinata agli investimenti e la conseguente parte disponibile dell'avanzo conseguito.

#### Composizione del risultato di amministrazione

	2015	2016	2017	2018
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE</b>	<b>4.563.353</b>	<b>4.511.511</b>	<b>5.139.508</b>	<b>7.507.364</b>
<b>PARTE ACCANTONATA</b>				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	1.038.603	1.854.301	2.204.085	3.231.248
Fondo perdite società partecipate	241.919	5.000	0	0
Fondo contenzioso	751.066	600.000	1.596.000	2.240.311
Fondo fine mandato/altri accantonamenti	50.000	65.000	140.000	54.903
<b>TOTALE PARTE ACCANTONATA</b>	<b>2.081.588</b>	<b>2.524.301</b>	<b>3.940.085</b>	<b>5.526.462</b>
<b>PARTE VINCOLATA</b>				
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	143.328	44.800	0	0
Vincoli derivanti da trasferimenti	20.709	0	0	132.215
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	413.407	942.456	413.407	0
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	26.907	0	0	8.453
<b>TOTALE PARTE VINCOLATA</b>	<b>604.351</b>	<b>987.256</b>	<b>413.407</b>	<b>140.668</b>
<b>PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI</b>				
Totale parte destinata agli investimenti	1.100.000	207.221	49.495	451.615
<b>TOTALE PARTE DISPONIBILE</b>	<b>777.414</b>	<b>792.732</b>	<b>736.521</b>	<b>1.388.618</b>

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati BDAP, SIRTEL, questionario al rendiconto 2015 e pareri dell'Organo di revisione

Come si evince dalla tabella sopra riportata, effettuati gli accantonamenti ed i vincoli tutte le annualità in esame chiudono con una "Parte disponibile", comunque, positiva.

Alla luce del quadro riportato e tenuto conto del sostanziale avanzo di amministrazione registrato, si raccomanda il costante monitoraggio della congruità dei fondi che compongono il risultato di amministrazione al fine di evitare che la presenza di oneri futuri, non previsti, possa alterare gli equilibri di una sana gestione finanziaria.

## Fondo crediti di dubbia esigibilità

Il fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) è uno strumento di tutela introdotto dalla vigente normativa contabile al fine di vincolare risorse del risultato di amministrazione a seguito della difficoltà dell'Ente di riscuotere determinati crediti verso terzi soggetti.

In fase di predisposizione del rendiconto viene effettuata una verifica della congruità dell'accantonamento facendo riferimento all'importo dei residui generati (sia di competenza che degli esercizi precedenti): se l'importo del fondo è maggiore rispetto a quello dell'anno precedente si provvederà a vincolare ulteriori risorse del risultato di amministrazione, viceversa si procederà a liberare risorse da utilizzare per altri scopi decisi dall'Ente.

In sede di riaccertamento straordinario l'Ente ha provveduto alla costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) per un importo pari a euro 880.882,48. Negli esercizi in esame 2015-2018, è stato costituito, utilizzando il metodo ordinario, come previsto al punto 3.3 del principio contabile applicato 4.2. al d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., il FCDE per un importo rispettivamente pari a euro 1.038.603,13, euro 1.854.300,81, euro 2.204.084,66 ed euro 3.231.248,03.

L'incidenza degli accantonamenti al fondo crediti di dubbia esigibilità sul totale dei residui attivi esprime i seguenti valori percentuali: 19 (2015), 29 (2016), 22 (2017) e 27 (2018). Tali valori aumentano se l'incidenza viene calcolata sul totale dei residui attivi del Titolo I e III attestandosi al 25 per cento nel 2015, al 35 per cento nel 2016, al 29 per cento nel 2017 e al 32 per cento nel 2018.

La Sezione ricorda come l'adeguata quantificazione dei FCDE sia fondamentale per preservare la gestione da potenziali squilibri di competenza e di cassa.

## Gestione della liquidità

Nel quadriennio in esame l'Ente registra un fondo cassa positivo e provvede alla quantificazione della quota vincolata. Non fa, inoltre, ricorso all'anticipazione di anticipazioni di tesoreria (art. 222 Tuel) e all'anticipazioni di liquidità (d.l. n. 35 del 2013).

*Fondo cassa*

	2015	2016	2017	2018
Fondo cassa al 31 dicembre	4.818.151	3.739.131	2.144.956	2.503.699
<i>di cui fondi vincolati</i>	<i>546.019</i>	<i>1.558.624</i>	<i>883.329</i>	<i>744.385</i>

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati BDAP, questionario al rendiconto 2015 e pareri dell'Organo di revisione

## Equilibri di bilancio

L'Ente presenta un equilibrio di parte corrente pari a euro 53.728 nel 2015, a euro 887.573 nel 2016, a euro 2.038.787 nel 2017 e a euro 2.237.757 nel 2018.

Per quanto concerne l'equilibrio di parte capitale, l'Ente registra un saldo positivo nel quadriennio in esame (euro 249.400 nel 2015, euro 71.312 nel 2016, euro 219.828 nel 2017 ed euro 104.854 nel 2018) raggiunto mediante l'applicazione dell'avanzo rispettivamente di euro 988.333, euro 1.706.913, euro 868.085 ed euro 190.000.

Nell'esercizio 2015, nel calcolo dell'equilibrio di parte capitale è stato inserito un importo per il FPV, pari ad euro a 1.853.657,90, anziché l'importo corretto pari ad euro 2.005.857,96, corrispondente al FPV da riaccertamento. Ricalcolando l'equilibrio, il risultato resta comunque positivo. Tale criticità risulta superata negli esercizi successivi.

Si ricorda che il mantenimento dell'equilibrio della parte corrente del bilancio è elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria, in quanto denota la capacità dell'Ente di assicurare la spesa corrente con risorse ordinarie. I principi di sana e corretta gestione impongono all'Ente locale di commisurare costantemente le spese correnti alle risorse disponibili derivanti dalle entrate correnti, ossia dalle entrate tributarie, dai trasferimenti dallo Stato e da altri Enti e dalle entrate extratributarie.

## Gestione dei residui

Le tabelle che seguono indicano le movimentazioni delle partite contabili che hanno interessato i residui negli esercizi 2015-2018.

RESIDUI ATTIVI	2015	2016	2017	2018
RESIDUI INIZIALI	11.043.638,63	5.440.789,43	6.308.594,23	9.959.546,31
RISCOSSIONI C/R	2.091.260,60	2.388.326,49	1.478.687,75	3.008.728,19
RIACCERTAMENTO RESIDUI	-6.707.440,87	-170.154,77	-909.161,03	-573.410,58
RESIDUI DA ESERCIZI PRECEDENTI	2.244.937,16	2.882.308,17	3.920.745,45	6.377.407,54
RESIDUI DI COMPETENZA	3.195.852,27	3.426.286,06	6.038.800,86	5.396.719,78
<b>TOTALE RESIDUI</b>	<b>5.440.789,43</b>	<b>6.308.594,23</b>	<b>9.959.546,31</b>	<b>11.774.127,32</b>
% RISCOSSIONE RESIDUI	18,94	43,90	23,44	30,21
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	23,16	21,89	34,73	28,02

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL, BDAP, Relazione dell'Organo di revisione



RESIDUI PASSIVI	2015	2016	2017	2018
RESIDUI INIZIALI	12.682.088,08	2.971.406,08	2.884.888,77	5.085.597,93
PAGAMENTI C/R	1.553.701,55	2.189.310,89	1.482.436,31	3.514.281,60
RIACCERTAMENTO RESIDUI	-10.674.507,32	-236.340,81	-146.627,99	-788.656,42
RESIDUI DA ESERCIZI PRECEDENTI	453.879,21	545.754,38	1.255.824,47	782.659,91
RESIDUI DI COMPETENZA	2.517.526,87	2.339.134,39	3.829.773,46	2.748.307,97
<b>TOTALE RESIDUI</b>	<b>2.971.406,08</b>	<b>2.884.888,77</b>	<b>5.085.597,93</b>	<b>3.530.967,88</b>
% PAGAMENTI RESIDUI	12,25	73,68	51,39	69,10
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	18,35	14,77	22,84	17,45

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL, BDAP, Relazione dell'Organo di revisione

Dall'analisi delle tabelle sopra riportate si evidenzia, in tutti gli esercizi controllati, la presenza di uno *stock* importante di residui attivi e passivi.

A fine esercizio 2018 i residui attivi sono pari a euro 11.774.127,32 e i residui passivi sono, invece, pari a euro 3.530.967,88.

Il valore dei residui attivi maturato al 31 dicembre 2018 è costituito in prevalenza da crediti in parte corrente per euro 10.756.487,46, di cui euro 4.489.609,74 generati nell'esercizio di competenza 2018, mentre i restanti euro 6.266.877,72 derivano da esercizi precedenti.

Anche i residui passivi al 31 dicembre 2018 sono costituiti prevalentemente da debiti di parte corrente per euro 2.582.051,66 di cui euro 2.134.730,90 generati nell'esercizio di competenza 2018 mentre i restanti euro 447.320,76 derivanti da esercizi precedenti.

Come si rileva dalla tabella sopra riportata nel corso del quadriennio in esame i residui, sia attivi che passivi, aumentano progressivamente. Nello specifico nell'esercizio 2018 i residui attivi aumentano, rispetto al 2015, del 116,40 per cento mentre i residui passivi aumentano del 18,83 per cento.

La corretta gestione dei residui rappresenta un aspetto particolarmente rilevante della contabilità armonizzata, soprattutto con riferimento al principio della competenza finanziaria potenziata, di cui l'operazione di riaccertamento straordinario, ex articolo 3, comma 7 del d.lgs. n. 118/2011, rappresenta il preliminare e imprescindibile punto di partenza, soprattutto in ragione dell'esigenza di salvaguardare gli equilibri di bilancio e di fornire una corretta rappresentazione e consistenza della situazione finanziaria dell'ente.

Pertanto, questa Sezione, nel constatare questa difficoltà nella gestione dei residui ed il suo riflesso sull'attendibilità del risultato di amministrazione, sottolinea *“che una corretta applicazione del principio della competenza finanziaria potenziata, di cui al principio generale n. 16 dell'Allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011, unita alla diligente effettuazione dell'operazione di riaccertamento dei residui ed a una efficiente attività di riscossione e pagamento, comporta*

necessariamente la riduzione della mole dei residui attivi e passivi" (cfr. Sezione Regionale di controllo per il Veneto, deliberazione n. 91/2020/PRSE).

Inoltre, il trend crescente dello stock dei residui, sia attivi che passivi, conservati alla fine di ciascun esercizio denota basse percentuali di riscossione e di pagamento.

Relativamente alle poste attive, molto rilevante risulta la capacità di riscossione dei residui di parte corrente, essendo le entrate proprie dell'Ente la prima fonte di approvvigionamento di risorse per l'ordinaria attività. I residui attivi di parte capitale, invece, risentono dei cronoprogrammi relativi alle opere di investimento da realizzarsi e dai consequenziali accordi per il trasferimento di risorse in base all'andamento dei lavori effettuati.

<b>TITOLO I</b>			
<b>RESIDUI ATTIVI</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
RESIDUI INIZIALI	3.078.499,65	3.384.683,57	5.791.920,18
RISCOSSIONI C/R	1.230.742,83	877.515,73	871.151,61
RIACCERTAMENTO RESIDUI	-84.931,40	-	-1.659,84
RESIDUI DA ESERCIZI PRECEDENTI	1.762.825,42	2.507.167,84	4.919.108,73
RESIDUI DI COMPETENZA	1.621.858,15	3.284.752,34	2.926.000,62
<b>TOTALE RESIDUI</b>	<b>3.384.683,57</b>	<b>5.791.920,18</b>	<b>7.845.109,35</b>
% RISCOSSIONE RESIDUI	39,98	25,93	15,04
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	52,68	31,00	28,53
<b>TITOLO II</b>			
<b>RESIDUI ATTIVI</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
RESIDUI INIZIALI	223.847,68	208.984,82	1.233.612,88
RISCOSSIONI C/R	118.857,39	93.095,72	1.028.285,26
RIACCERTAMENTO RESIDUI	-56.712,19	-	-137.335,78
RESIDUI DA ESERCIZI PRECEDENTI	48.278,10	115.889,10	67.991,84
RESIDUI DI COMPETENZA	160.706,72	1.117.723,78	512.516,42
<b>TOTALE RESIDUI</b>	<b>208.984,82</b>	<b>1.233.612,88</b>	<b>580.508,26</b>
% RISCOSSIONE RESIDUI	53,10	44,55	83,36
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	22,54	67,52	17,50
<b>TITOLO III</b>			
<b>RESIDUI ATTIVI</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
RESIDUI INIZIALI	1.015.828,21	1.891.468,98	1.706.438,35
RISCOSSIONI C/R	377.314,21	391.248,31	422.232,40
RIACCERTAMENTO RESIDUI	-17.792,81	-843.672,63	-4.428,80
RESIDUI DA ESERCIZI PRECEDENTI	620.721,19	656.548,04	1.279.777,15
RESIDUI DI COMPETENZA	1.270.747,79	1.049.890,31	1.051.092,70
<b>TOTALE RESIDUI</b>	<b>1.891.468,98</b>	<b>1.706.438,35</b>	<b>2.330.869,85</b>
% RISCOSSIONE RESIDUI	37,14	20,68	24,74
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	61,48	48,26	44,55

Analizzando la tabella, si evidenzia un basso grado di riscossione dei residui del titolo 1 che registra un costante peggioramento dal 39,98 per cento nel 2016, al 25,93 per cento nel 2017 ed infine al 15,04 per cento nel 2018. Analogamente le analisi relative al titolo 3 mostrano segnali preoccupanti in merito alla capacità di riscossione, che dal 37,14 per cento nel 2016 arriva solamente al 24,74 per cento nel 2018. Da questi dati emerge la difficoltà dell'Ente nel riscuotere i residui del titolo 1 e 3.

La percentuale di riscossione dei crediti residui dei titoli 1 e 3 rappresenta un indicatore finanziario di particolare rilevanza non solo per le risorse che il Comune riesce ad incassare grazie all'adozione di iniziative finalizzate al contrasto dell'evasione tributaria ed extra-tributaria, ma anche in ragione della modalità di calcolo del FCDE, direttamente collegata alla percentuale di mancata riscossione dei crediti residui su base quinquennale. Bassi tassi di riscossione determinano, pertanto, la necessità di un rilevante accantonamento al FCDE in sede di rendiconto e il conseguente "congelamento" di risorse da destinare alla copertura del rischio evasione. Tale difficoltà nel gestire gli incassi dei crediti pregressi è confermata dal mancato recupero dell'evasione tributaria che, in base alle informazioni riportate sui questionari al rendiconto, ha registrato, nel quadriennio in esame, a fronte di accertamenti per euro 11.452.622, incassi per euro 778.726.

La Sezione invita l'Ente a vigilare attentamente sulla riscossione dei crediti mantenuti in bilancio, alla luce dei potenziali riflessi negativi di un loro improprio mantenimento sul risultato di amministrazione, sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e sulla stessa attendibilità del rendiconto del Comune, garantendo altresì la corretta applicazione dei principi, postulati dall'armonizzazione contabile.

Come già evidenziato precedentemente, si raccomanda all'Ente un costante monitoraggio dell'importo accantonato a titolo di FCDE al fine di neutralizzare gli effetti negativi della mancata riscossione dei crediti. L'andamento dei pagamenti dei residui passivi di parte corrente è la seguente:

<b>TITOLO I</b>			
<b>RESIDUI PASSIVI</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
RESIDUI INIZIALI	1.490.700,63	1.486.456,60	3.537.656,65
PAGAMENTI C/R	1.037.673,21	1.009.790,54	2.756.942,05
RIACCERTAMENTO RESIDUI	-230.640,60	-93.145,19	-333.393,84
RESIDUI DA ESERCIZI PRECEDENTI	222.386,82	383.520,87	447.320,76
RESIDUI DI COMPETENZA	1.264.069,78	3.154.135,78	2.134.730,90
<b>TOTALE RESIDUI</b>	<b>1.486.456,60</b>	<b>3.537.656,65</b>	<b>2.582.051,66</b>
% PAGAMENTI RESIDUI	69,61	67,93	77,93
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	12,95	26,01	18,33

Osservando la tabella, si riscontra una capacità di pagamento a residuo che si colloca nella fascia compresa tra il 69,61 e il 77,93 per cento, a cui si affianca un aumento dell'incidenza dei residui di competenza sul totale residui che passa dal 12,95 per cento del 2016 al 18,33 per cento del 2018.

La stessa evoluzione dei residui passivi nei diversi esercizi è strettamente correlata alla capacità dell'Amministrazione di far fronte, nei tempi previsti, alle proprie obbligazioni. Nello specifico l'indicatore di tempestività dei pagamenti, calcolato ai sensi dell'articolo 9 del d.p.c.m. 22 settembre 2014, ha fatto registrare i seguenti valori: 21 giorni (esercizio 2016); - 4 giorni (esercizio 2017); -3 giorni (esercizio 2018).

Al riguardo l'Organo di revisione, nella relazione al rendiconto 2018, ha comunicato che *"l'Ente ha adottato le misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti"*. Si raccomanda all'Ente di monitorare le misure che hanno garantito il rispetto della normativa vigente.

### **Debiti fuori bilancio**

Nelle Relazioni delle annualità esaminate l'Organo di revisione ha segnalato il costante ricorso dell'Ente al riconoscimento dei debiti fuori bilancio, con la specificazione dell'avvenuto invio dei relativi atti alla competente Procura della Sezione regionale della Corte dei conti.

Di seguito sono esposti i dati correlati al fenomeno dei debiti fuori bilancio distinti per tipologia, con riferimento alle casistiche specificate nelle lettere dell'articolo 194 del Tuel.

Questa Sezione evidenzia che, ad eccezione dell'anno 2015, i debiti fuori bilancio derivano da sentenze esecutive ed osserva che nell'anno 2018 il dato aumenta in modo sensibile.

#### *Debiti fuori bilancio*

	2015	2016	2017	2018
	euro	euro	euro	euro
<i>Art. 194 Tuel:</i>				
lett. a) sentenze esecutive	11.747,26	256,981,65	262.293,81	638.026,02
lett. b) copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni				
lett. c) ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica				
lett. d) procedure espropriative o di occupazione d'urgenza				
lettera e) acquisizione di beni e servizi	5.984,05			

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati dei pareri dell'Organo di revisione

Altro fattore di criticità inerisce la costante presenza di debiti riconosciuti o segnalati dopo la chiusura dell'esercizio.

*Debiti riconosciuti o segnalati dopo la chiusura dell'esercizio*

	2015	2016	2017	2018
<b>Totale debiti fuori bilancio riconosciuti o segnalati dopo la chiusura dell'esercizio</b>				
<i>di cui:</i>				
Debiti riconosciuti e finanziati	2.789,02	189.616,79	11.311,26	33.283,01
Debiti in attesa di riconoscimento	7.295,60	0,00	0,00	0,00

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati dei pareri dell'Organo di revisione

L'articolo 194 del Tuel riconduce al sistema di bilancio l'assunzione degli impegni degli enti locali al di fuori delle norme di contabilità pubblica attraverso il riconoscimento dei debiti fuori bilancio, mentre l'art. 193, co. 2 prevede che il riconoscimento degli stessi debba avvenire da parte del Consiglio, entro la data di verifica degli equilibri di bilancio. La delibera di riconoscimento s'inserisce nella più ampia sede dello stato di attuazione dei programmi e della salvaguardia della sana gestione, motivo per cui deve essere allegata al conto consuntivo.

Questa Sezione rammenta all'Ente che la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 27 del 21 novembre 2019, ha interpretato in sede consultiva l'art. 194, co. 1, lett. a) del Tuel, in modo strettamente aderente al tenore letterale della norma, precisando che il riconoscimento del debito deve sempre avvenire con una delibera di Consiglio, anche in presenza di adeguati stanziamenti per spesa da contenzioso. Ciò in quanto tale passaggio assolve alla *"finalità di ricondurre all'interno del sistema di bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria – che è, comunque, maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese – provvedendo alle contestuali verifiche circa il mantenimento degli equilibri di bilancio"*.

La Sezione rileva che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal Tuel. Si raccomanda, pertanto, nuovamente all'Ente, di porre in essere tutte le azioni necessarie a rimuovere le cause che ne determinano la formazione. Si ricorda infine che, a seguito della riforma contabile attuata dal d.lgs. n. 118/2011, per escludere l'emersione di debiti occulti e pregressi, come pure i ritardi nei pagamenti, ai sensi del riformato articolo 183, comma 8, del Tuel, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti comportanti impegni di spesa ha l'obbligo di accertarsi che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa; l'eventuale violazione del predetto obbligo di accertamento comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa.

### **Partecipazioni societarie**

Con riferimento alle società partecipate l'Ente ha adottato le seguenti deliberazioni di Consiglio:

- n. 77 del 10 ottobre 2017 (ricognizione straordinaria);

- n. 84 del 28 dicembre 2018 (ricognizione ordinaria al 31 dicembre 2017);
- n. 80 del 19 ottobre 2017 (adozione del regolamento del controllo analogo per le società *in house*);
- n. 75 del 19 dicembre 2019 (ricognizione ordinaria al 31 dicembre 2018).

Le partecipazioni del Comune sono esposte nella seguente tabella.

RAGIONE SOCIALE	QUOTA POSSEDUTA
SPOLTORE SERVIZI S.R.L. IN <i>HOUSE PROVIDING</i>	100%
AMBIENTE SPA	8,20%
ACA SPA IN HOUSE	1,44%
PESCARA INNOVA S.R.L.	3,75%

Fonte: delibere di Consiglio n. 84 del 28.12.2018 e n. 75 del 19.12.2019 di revisione ordinaria delle partecipate

Il Comune ha deciso di liquidare o alienare la partecipazione del 3,75 per cento nella società Pescara Innova S.r.l., in quanto non ha dipendenti, non risulta attiva ed è ritenuta non indispensabile per le finalità dell'Ente.

L'Ente conferma le partecipazioni alle società ACA S.p.a e Ambiente S.p.a.; rispetto alla partecipazione alla società *in house* Spoltore Servizi S.r.l. precisa che la scelta per il mantenimento *“risulta condizionata dall'esito del procedimento di verifica amministrativo-contabile del Ministero dell'Economia e Finanza, dall'elaborazione a cura dell'Amministratore Unico della società, nominato dall'Assemblea dei soci in data 13.11.2019, giusta decreto sindacale n. 57 del 08.11.2019, di un Piano Industriale in cui sia data evidenza della sostenibilità economico, finanziaria, patrimoniale della società. Tale documento programmatico dovrà delineare le prospettive gestionali – economiche – finanziarie future della società nell'ottica dei principi di efficacia, economicità ed efficienza. Il Piano Industriale dovrà essere sottoposto all'approvazione del Consiglio Comunale che verificherà, previo parere del collegio dei revisori, la sussistenza dei presupposti di continuità aziendale e ripiano della perdita”*.

La società *in house* Spoltore Servizi è dotata dell'amministratore unico (compenso euro 18.741), dell'Organo di controllo unico (compenso euro 5.000), entrambi nominati dall'Ente, ha un numero di dipendenti pari a 32 e il costo del personale è di euro 866.603. Di seguito si riportano in tabella i dati del fatturato e della redditività.

*Spoltore Servizi s.r.l.*

	2014	2015	2016	2017	2018
RISULTATO D'ESERCIZIO	-241.919	12.490	-6.550	8.640	-179.134
FATTURATO			1.303.663	1.273.448	1.407.586

Fonte: delibere di Consiglio n. 84 del 28.12.2018 e n. 75 del 19.12.2019 di revisione ordinaria delle partecipate

L'Organo di revisione nella relazione sul Rendiconto dell'esercizio 2018 segnala che non è stata effettuata la completa conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati pur precisando che *"L'Ente sta provvedendo a risolvere nei termini di legge"*.

Sulla conciliazione dei rapporti creditori e debitori questa Sezione richiama la deliberazione della Sezione autonomie n. 23/SEZAUT/2018 in cui è precisato: *"Trattasi di un obbligo informativo che è parte integrante della relazione sulla gestione allegata al rendiconto - rientrando nella responsabilità dell'organo esecutivo dell'Ente territoriale illustrare gli esiti della verifica dei debiti e crediti reciproci con i propri Enti strumentali e società controllate/partecipate - fermo restando che l'obbligo di asseverazione deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli Enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori (deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG). In caso di eventuali discordanze, motivate nella nota informativa, è lo stesso organo esecutivo dell'ente che deve assumere senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie, nell'ambito dei poteri di indirizzo e di controllo che sono intestati agli enti controllanti/partecipanti"*.

Al riguardo, inoltre, si rileva come l'evidenziata incertezza dei rapporti economico-finanziari tra l'Ente ed i suoi organismi partecipati si pone in contrasto con i principi di sana gestione sotto il profilo del rischio per gli equilibri di bilancio. La corretta rilevazione delle reciproche poste creditorie e debitorie risulta funzionale a salvaguardare gli equilibri finanziari posto che attenua il rischio di emersione di passività latenti, suscettibili di tradursi in un esborso finanziario.

Relativamente al risultato di esercizio negativo, nell'annualità 2018, della società *in house* Spoltore servizi, la Sezione rileva la mancata neutralizzazione di tale perdita attraverso un apposito accantonamento nel fondo perdite società partecipate. Tenuto conto della partecipazione totalitaria del Comune, si raccomanda il costante monitoraggio della redditività della gestione caratteristica della società.

### **Spese di rappresentanza**

Il Comune ha provveduto alla trasmissione dell'elenco delle spese di rappresentanza sostenute negli esercizi in esame, così come stabilito dall'art. 16, comma 26, del decreto-legge n. 138 del 2011.

Da un controllo sul sito istituzionale dell'Ente, non risulta approvato un regolamento su tale tipologia di spese, né risulta un'apposita sezione nel regolamento di contabilità.

Al riguardo questa Sezione ritiene opportuno che l'Ente adotti uno specifico regolamento, in quanto, tali spese, non essendo direttamente collegate all'ordinaria attività gestionale dell'ente

locale, possono sottrarre risorse diversamente destinabili a garantire migliori servizi al cittadino.

L'adozione di un regolamento in materia, data la natura facoltativa e non necessaria delle spese di rappresentanza, da considerarsi recessive rispetto ad altre spese della pubblica amministrazione, permette, oltre all'osservanza dei principi di trasparenza e di imparzialità, una gestione amministrativa – contabile in linea con le norme adottate in precedenza, inserite nella più ampia programmazione dell'Ente, garantendo, l'efficacia dell'attività ordinaria e un costante monitoraggio del livello della spesa.

### **P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

### **ACCERTA**

le criticità o irregolarità di cui in parte motiva e per l'effetto l'Ente è tenuto:

- ad aumentare il grado di riscossione delle entrate del titolo 1 e del titolo 3 al fine di ridurre i residui attivi presenti, nonché al costante monitoraggio della congruità del FCDE;
- al mantenimento dei parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile volta a garantire, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica;
- ad un adeguato controllo della politica di programmazione e di gestione dell'attività amministrativa al fine di individuare e rimuovere le cause che determinano la costante formazione di debiti fuori bilancio;
- ad effettuare la conciliazione dei rapporti creditori e debitori nei confronti degli organismi partecipati, nonché al monitoraggio dell'attività gestionale della società *in house* Spoltore Servizi.

L'Organo di revisione è tenuto a vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente potrà in essere nonché ad una maggiore attenzione e scrupolosità nella redazione degli atti di competenza anche alla luce di quanto disposto dall'art. 240 del Tuel.

### **DISPONE**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Spoltore (PE).



Richiama l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito *internet* dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del d.lgs. n. 97 del 2016.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 24 marzo 2021.

L'estensore  
Luigi DI MARCO  
*f.to digitalmente*

Il Presidente  
Stefano SIRAGUSA  
*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto  
Lorella GIAMMARIA