



Repubblica italiana

del. n. 16/2018/VSGF

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2018

composta dai Magistrati:

Antonio FRITTELLA	Presidente
Antonio DANDOLO	Consigliere
Marco VILLANI	Consigliere
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario (relatore)

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 02.07.2008);

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) 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;

VISTA la deliberazione del 2 marzo 2017, n. 39/2017/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma di controllo*" per l'anno 2017;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 9 marzo 2015, n. 13/SEZAUT/2015/INPR, relativa all'approvazione delle "*Linee guida e relativi questionari per gli Organi di revisione economico – finanziaria degli Enti locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge n. 266 del 23.12.2005. Rendiconto della gestione 2014*";

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 30 maggio 2016, n. 22/SEZAUT/2016/INPR, 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 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 20 ottobre 2016, n. 29/2016/AUT/INPR;

VISTA la deliberazione del 17 luglio 2015, n. 200/2015/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2014 al 31 ottobre 2015, successivamente prorogato al 30 novembre 2015, con deliberazione del 5 novembre 2015, n. 280/2015/INPR;

VISTA la deliberazione dell'1 dicembre 2016, n. 232/2016/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2015 al 30 gennaio 2017, successivamente prorogato al 28 febbraio 2017, con deliberazione del 26 gennaio 2017, n. 3/2017/INPR;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 30 novembre 2015, n. 32/SEZAUT/2015/INPR 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. 118/2011, come modificato e integrato dal D.Lgs. n. 126/2014;

VISTA la deliberazione n. 119/2017/INPR adottata da questa Sezione regionale di controllo in data 13 luglio 2017 con la quale è stato approvato "*l'approccio metodologico ... e i relativi criteri di selezione prioritaria degli enti locali, ai fini della pianificazione delle attività di controllo da effettuarsi avvalendosi delle relazioni trasmesse dagli Organi di revisione, ai sensi delle vigenti disposizioni*";

VISTA la ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita da ultimo con decreto del Presidente del 9 marzo 2017, n. 2/2017;



VISTA la relazione dell'Organo di revisione sul bilancio di previsione 2015 del Comune di MONESILVANO (PE) – acquisita, mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L.;

ESAMINATE le relazioni dell'Organo di revisione sul rendiconto 2014 e sul rendiconto 2015 del Comune di MONESILVANO (PE) - 53.619 abitanti - acquisiti, mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L., rispettivamente in data 26 ottobre 2015, protocollo n. 2743 e in data 25 febbraio 2017, protocollo n. 601;

RITENUTO opportuno procedere in questa fase, anche all'esame della documentazione relativa al riaccertamento straordinario dei residui all'1 gennaio 2015;

VISTA la nota istruttoria del 17 ottobre 2017, protocollo n. 2758, con cui questa Sezione di controllo ha richiesto all'Ente delucidazioni ed informazioni integrative in merito ad alcuni aspetti relativi ai questionari ai rendiconti di gestione 2014 e 2015 e all'operazione di riaccertamento straordinario dei residui;

VISTA la nota del Comune di Montesilvano (PE) del 30 novembre 2017, assunta al protocollo della Sezione n. 3215 dell'1 dicembre 2017, con cui sono state fornite le controdeduzioni alla nota istruttoria citata;

VISTA l'ordinanza del 22 gennaio 2018, n. 3/2018, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, dott. Angelo Maria QUAGLINI;

FATTO E DIRITTO

L'articolo 148-*bis* del TUEL ha attribuito più incisivi poteri alla Corte dei conti che 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. Nei casi più gravi, la Sezione ha la possibilità di adottare pronunce di accertamento che fissano l'obbligo, per gli Enti, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito delle suddette pronunce, di assicurare idonei provvedimenti volti a ripristinare i necessari equilibri di bilancio. In assenza di tali interventi correttivi e ove verifichi il perdurare del pregiudizio per gli equilibri di bilancio, la Sezione può precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia accertata la mancanza di copertura o comunque l'insostenibilità finanziaria.

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266/2005 e l'articolo 148-*bis* del decreto legislativo n. 267/2000, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lett. e), del decreto legge n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli Enti locali, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa



di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'articolo 97 della Costituzione, richiama il complesso delle Pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. In tale ambito, il ruolo centrale della Corte dei conti è stato riconosciuto, da ultimo, con l'articolo 30 della legge n. 161/2014 (*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis*) attribuendole una funzione generale di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio e di verifica della rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano tali da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'articolo 148-bis, comma 3 del TUEL, il controllo finanziario si dimostra comunque funzionale a segnalare agli Enti problematiche contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di irregolarità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di squilibrio, idonee a pregiudicarne la sana gestione finanziaria.

Ciò premesso, con riferimento ai rendiconti 2014 e 2015 del Comune di Montesilvano l'Organo di revisione, nelle apposite relazioni, ha certificato di non aver rilevato irregolarità e di non aver suggerito, di conseguenza, misure correttive da adottare.



La Sezione ha tuttavia ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell'Ente, in un arco temporale triennale, al fine di verificare la presenza di eventuali fattori di criticità; il monitoraggio focalizza l'attenzione sull'andamento dei saldi della gestione di parte corrente e di parte capitale, sia in termini di cassa che di competenza, nonché sull'andamento dei residui e dell'esposizione debitoria. Ulteriori profili di approfondimento riguardano i rapporti con gli organismi partecipati, attesi i rilevanti riflessi finanziari che questi ultimi possono avere sul bilancio dell'Ente, anche nella prospettiva di consolidamento dei conti. Tutti questi aspetti, infatti, giocano un ruolo essenziale per garantire, in modo strutturale, l'equilibrio di bilancio e la sana gestione finanziaria.

Considerato, inoltre, che il processo di armonizzazione dei sistemi contabili ha richiesto l'effettuazione dell'operazione di riaccertamento straordinario, alla data dell'1 gennaio 2015, dei residui iscritti in bilancio al 31 dicembre 2014, quale fase di passaggio al nuovo assetto contabile e atteso che, in esito a tale operazione, si è resa necessaria la

rideterminazione del risultato di amministrazione accertato con il rendiconto 2014, la Sezione ha ritenuto di esaminare il risultato di amministrazione ridefinito all'1 gennaio 2015 poiché lo stesso costituisce il presupposto per la corretta gestione delle poste nel nuovo sistema contabile e per la programmazione dell'esercizio 2015, anche in relazione al finanziamento dell'eventuale extradeficit disciplinato dal decreto ministeriale 2 aprile 2015. In tale contesto, la Sezione ritiene opportuno procedere al controllo sul rendiconto 2014 in modo da verificare, da un lato, la rispondenza del risultato di amministrazione (punto di partenza del bilancio armonizzato) ai principi di veridicità e correttezza, secondo le regole del TUEL, e, dall'altra, valutare la complessiva operazione di riaccertamento straordinario dei residui all'1 gennaio 2015, strumentale all'avvio del principio della competenza finanziaria potenziata.

L'esame condotto dalla Sezione in ordine al riaccertamento straordinario dei residui ed alla conseguente rideterminazione del risultato di amministrazione, per le caratteristiche peculiari del controllo monitoraggio, si basa sui dati contabili sinteticamente rappresentati dall'Ente nel questionario e nella documentazione acquisita agli atti, ferma restando la competenza dell'Ente e dell'Organo di revisione in merito all'applicazione dei principi contabili in relazione alle singole partite, anche alla luce delle osservazioni di questa Sezione.

Con nota istruttoria del 17 ottobre 2017, protocollo n. 2758, questa Sezione di controllo ha richiesto al Comune di Montesilvano (PE) delucidazioni ed informazioni integrative in merito ad alcuni aspetti relativi ai questionari ai rendiconti di gestione 2014 e 2015 e all'operazione di riaccertamento straordinario dei residui.

Con nota del 30 novembre 2017, assunta al protocollo della Sezione n. 3215 dell'1 dicembre 2017, l'Ente, garantendo piena collaborazione, ha dato esauritivo riscontro alle richieste istruttorie fornendo, tra l'altro, un quadro del contesto economico-demografico in cui il Comune si è trovato ad operare negli ultimi anni, caratterizzato da un forte sviluppo demografico cui non ha fatto riscontro un adeguamento delle strutture e della dotazione organica dell'Ente, anche per effetto dei vincoli alle assunzioni.

1. Risultato contabile di amministrazione

Il risultato contabile di amministrazione, quale sintesi finanziaria della gestione dell'Ente locale, viene definito normativamente dall'articolo 186 del TUEL. Il saldo in esame presenta profili di discrezionalità in quanto contiene anche componenti derivanti da processi di stima, quali i residui e le relative variazioni; per tale ragione, esso deve essere determinato nel massimo rispetto del principio contabile della prudenza. Il calcolo dello stesso considera, infatti, sia i risultati della gestione di competenza che della gestione residui, pervenendo



alla determinazione di un unico valore attraverso il quale si realizza, altresì, il collegamento tra il bilancio e le gestioni pregresse e future.

Ai sensi dell'articolo 186, sopra citato, "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".

A partire dall'annualità 2015, per effetto del D.Lgs. n. 118/2011, "tale risultato 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".

Tabella 1 - Prospetto contabile di Amministrazione

	2013	2014		2015	
	euro	euro	var. %	euro	var. %
Fondo di cassa al 1 gennaio	6.969.046	5.480.427	-21,36	7.347.902	34,08
Riscossioni	38.781.750	40.654.787	4,83	41.325.485	1,65
Pagamenti	40.270.369	38.787.312	-3,68	36.038.132	-7,09
Fondo cassa al 31 dicembre	5.480.427	7.347.902	34,08	12.635.256	71,96
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	-	-	-	-	-
Differenza tra riscossioni e pagamenti	-1.488.619	1.867.476	-225,45	5.287.353	183,13
Residui attivi	40.768.649	46.463.628	13,97	47.641.900	2,54
Residui passivi	42.124.372	46.852.060	11,22	16.046.385	-65,75
Differenza tra residui attivi e passivi	-1.355.723	-388.432	-71,35	31.595.516	-8.234,12
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	-	-	-	2.614.328	-
Fondo pluriennale vincolato per spese in c/capitale	-	-	-	7.405.716	-
Avanzo (+) / Disavanzo (-)	4.124.703	6.959.470	68,73	34.210.727	391,57

Fondi vincolati/Parte vincolata	2.826.545	6.071.621	114,81	10.843.849	78,69
Fondi per finanziamento spese in conto capitale	-	383.192	-	-	-100,00
Fondi di ammortamento/Parte accantonata	205.984	-	-100,00	28.056.884	136,27
Fondi non vincolati/Parte disponibile	1.092.174	504.657	-53,79	-4.690.006	-1.029,34

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL



Come si evince dalla tabella sopra riportata il Comune di Montesilvano (PE) chiude le annualità 2013-2015 con un avanzo di amministrazione pari rispettivamente a 4.124.703 euro nel 2013, 6.959.470 euro nel 2014 e 34.210.727 euro nel 2015. In questo ultimo anno, tuttavia, la scomposizione del risultato di amministrazione nella "Parte accantonata" (28.056.884 euro) e in quella "Vincolata" (10.843.849 euro) determina l'evidenziazione di un saldo sostanziale negativo di - 4.690.006 euro, integralmente riferibile all'operazione di riaccertamento straordinario e, pertanto, soggetto alle relative modalità di ripiano (cfr. successivo punto 6).

Al riguardo, si precisa ulteriormente che il Comune di Montesilvano (PE) si è avvalso della facoltà concessa dall'articolo 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015, utilizzando integralmente

la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione dell'anticipazione di liquidità (9 mln. di euro), ai fini dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) nel risultato di amministrazione (27,5 mln. di euro).

La Corte dei conti (cfr. Sezioni Riunite n. 26/2016) ha messo in luce come la funzione della norma sia quella di evitare una compressione eccessiva ed irragionevole dell'autonomia finanziaria degli Enti locali, considerato che il Fondo anticipazione liquidità ha sì lo scopo di rappresentare il corretto risultato di amministrazione, sterilizzando gli effetti della anticipazione ricevuta, ma nel contempo è pur sempre un fondo da svincolarsi a rate costanti per un importo non richiedibile in una unica soluzione. Esso svolge, pertanto, una funzione diversa da quella affidata dall'ordinamento contabile armonizzato all'istituto del FCDE.

Proprio alla luce della ricostruzione sistematica dei due fondi, questa Sezione ritiene necessario sottolineare come tale operazione, sebbene consentita dall'ordinamento, costringa l'Ente, negli esercizi futuri, a dover reperire le coperture per il finanziamento del rimborso delle somme ottenute a titolo di anticipazione di liquidità. Sul punto, la giurisprudenza contabile (cfr. Sezione delle Autonomie n. 33/2015) evidenzia come la facoltà di ricorrere all'accantonamento per l'anticipazione di liquidità ai fini del FCDE non deve "depotenziare l'istituto del FCDE, che costituisce uno dei pilastri della contabilità armonizzata, ad evitare l'insorgere di meccanismi tali da produrre quote di avanzo libero non effettivamente disponibili. Ciò vale a dire che l'utilizzo del fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità ai fini dell'accantonamento al FCDE non deve produrre effetti espansivi della capacità di spesa dell'ente".



Si richiama quindi l'attenzione del Comune di Montesilvano (PE) sulla necessità di assumere un atteggiamento prudente in sede di programmazione finanziaria, attesa l'esigenza di reperire, in competenza, le risorse utili al rimborso delle quote annuali del debito da anticipazione di liquidità.

2. La gestione di parte corrente allargata

Ciascun Ente locale, per erogare servizi alla collettività, sostiene spese di funzionamento a carattere continuativo (acquisto di beni e servizi, pagamento del personale, rimborso dei mutui in ammortamento, etc.) che, nel rispetto dei principi di una sana e corretta gestione finanziaria, devono trovare copertura nelle entrate di carattere ordinario, evitando il ricorso a mezzi straordinari.

In relazione a questa esigenza, l'articolo 162 del TUEL, che individua i "Principi del bilancio", stabilisce che la situazione corrente, come definita al comma 6, debba essere in equilibrio e non possa avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge e, dal 2015, quelle indicate nel "Principio contabile applicato concernente la contabilità

finanziaria" (Allegato n. 4/2, D.Lgs. n. 118/2011). In particolare, l'articolo 162, comma 6, del TUEL recita: *"Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità"*.

Il *"Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio"* (Allegato n. 4/1, D.Lgs. n. 118/2011), dedica il paragrafo 9.10 agli equilibri di bilancio imposti dall'articolo 162 del TUEL e chiarisce che il bilancio di previsione, oltre ad essere deliberato in pareggio finanziario di competenza tra tutte le entrate e le spese, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione o del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato, e a garantire un fondo di cassa finale non negativo, deve prevedere l'equilibrio di parte corrente in termini di competenza finanziaria tra le spese correnti incrementate dalle spese per trasferimenti in conto capitale e dalle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, e le entrate correnti, costituite dai primi tre titoli dell'entrata, incrementate dai contributi destinati al rimborso dei prestiti, dal fondo pluriennale vincolato di parte corrente e dall'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente.

All'equilibrio di parte corrente concorrono, inoltre, le voci che, per speciale disposizione di legge o dei principi contabili, in tutto o in parte, sono destinate ad investimenti o a spese correnti, pur se derivanti da iscrizioni in bilancio non coerenti con la concreta destinazione della spesa, definendo così il concetto di *"gestione di parte corrente allargata"*.

Tanto premesso, dall'analisi della dinamica dei flussi generati dalla gestione finanziaria di parte corrente allargata - ottenuta, come innanzi indicato, a seguito di opportuna riclassificazione dell'esposizione del rendiconto - è possibile misurare la intrinseca capacità di garantire margini di copertura del fabbisogno di comparto. Tale capacità trova sintetica espressione nei dati che seguono.



Tabella 2 - Gestione di parte corrente

	2013	2014		2015	
	euro	euro	var. %	euro	var. %
Fondo pluriennale vincolato parte corrente	-	-	-	4.443.759	-
Titolo I - Entrate tributarie	25.039.653	29.625.118	18,3	31.126.249	5,1
Titolo II - Trasferimenti correnti	3.153.897	2.838.944	-10,0	3.411.341	20,2
Titolo III - Entrate Extra tributarie	4.687.531	3.844.237	-18,0	4.908.034	27,7
Totale entrate correnti	32.881.081	36.308.300	10,4	39.445.624	8,6
Totale spese correnti	31.960.560	31.036.637	-2,9	32.128.945	3,5
Impegni conferiti nel fondo pluriennale vincolato	-	-	-	2.614.328	-
RISULTATO DI PARTE CORRENTE	920.521	5.271.663	472,7	9.146.111	73,5
Quote di capitale dei prestiti ottenuti	5.400.484	8.029.432	48,7	529.884	-93,4
EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE	-4.479.963	-2.757.769	-38,4	8.616.227	-412,4
Utilizzo di avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente (+)	1.446.435	353.070	-	75.735	-
Copertura di disavanzo (-)	-	-	-	162.018	-
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti	1.108.331	735.740	-	624.916	-15,1
Entrate di parte corrente destinate a spese d'investimento	0,00	307.077	-	518.911	69,0
Entrate diverse utilizzate per il rimborso quote capitale	0,00	0,00	-	0,00	-
RISULTATO DI PARTE CORRENTE ALLARGATA	-1.925.197	-1.976.036	-	8.635.949	113,8
Risultato di parte corrente allargata (senza anticipazione di liquidità)	1.732.141	4.432.947	-	8.635.949	-

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL



Dall'esame dei dati riportati nella tabella si evince una situazione di squilibrio nella gestione di parte corrente allargata nel biennio 2013-2014 con un saldo negativo rispettivamente pari a - 1.925.197 euro (2013) e - 1.976.036 euro (2014).

In tali esercizi, occorre, tuttavia, rilevare che l'Ente ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità presso la Cassa Depositi e Prestiti, ex articolo 1, comma 13, del D.L. n. 35/2013, per un importo complessivo pari rispettivamente a 3.657.338 euro (2013) e 6.408.983 euro (2014).

Se non si considerasse questa operazione all'interno del risultato allargato di parte corrente, quest'ultimo sarebbe positivo in entrambi gli anni 2013 e 2014 (cfr. tabella precedente). Ciononostante, si sottolinea che nel 2013, ove si focalizzi l'attenzione solamente sull'equilibrio di parte corrente (quindi senza considerare l'utilizzo/ripiano di disavanzo o le entrate destinate a finalità diversa rispetto alla relativa natura), il Comune evidenzia comunque un differenziale negativo (- 822.625 euro), anche al netto dell'anticipazione di liquidità.

A differenza degli esercizi antecedenti, il 2015 chiude con un saldo positivo pari a 8.635.949 euro. Occorre, tuttavia, rilevare che, in tale annualità, l'equilibrio viene raggiunto anche mediante l'impiego di risorse non ripetitive. Dal prospetto sulle entrate e spese aventi carattere non ripetitivo, riportato nella relazione dell'Organo di revisione, si rileva, infatti, una differenza tra tali tipologie di entrate e spese pari a 3.176.502 euro (5.406.605 euro

- 2.230.103 euro). In una prospettiva prudenziale, il predetto differenziale non può quindi essere acquisito come elemento strutturale del bilancio, attesa la natura straordinaria ed eccezionale delle risorse da cui lo stesso scaturisce.

3. La gestione di parte capitale allargata

Il "Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio" (Allegato n. 4/1, D.Lgs. n. 118/2011), al paragrafo 9.10, precisa, altresì, che il bilancio di previsione deve prevedere l'equilibrio in conto capitale in termini di competenza finanziaria, tra le spese di investimento e tutte le risorse acquisite per il loro finanziamento, costituite dalle entrate in conto capitale, dall'accensione di prestiti, dal fondo pluriennale vincolato di parte capitale, dall'utilizzo dell'avanzo di competenza in conto capitale, e da quelle risorse di parte corrente destinate agli investimenti dalla legge o dai principi contabili.

La tabella che segue mostra una panoramica della situazione.



Tabella 3 - Gestione di competenza - parte capitale

	2013	2014		2015	
	euro	euro	var. %	euro	var. %
Fondo pluriennale vincolato parte capitale	-	-	-	12.869.897	-
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossioni di crediti	3.104.737	3.327.211	7,2	1.744.609	-47,6
Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	3.664.799	6.408.983	74,9	240.000	-96,3
Totale entrate di parte capitale	6.769.535	9.736.194	43,8	1.984.609	-79,6
Totale spese di parte capitale	2.873.109	3.222.695	12,2	2.871.828	-10,9
Impegni conferiti nel fondo pluriennale vincolato	-	-	-	7.405.716	-
RISULTATO DI PARTE CAPITALE	3.896.426	6.513.500	67,2	4.576.961	-29,7
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti	1.108.331	735.740	-	624.916	-
Entrate di parte corrente destinate a spese d'investimento	-	307.077	-	518.911	-
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa in conto capitale	51.000	-	-	1.759.948	-
RISULTATO DI PARTE CAPITALE ALLARGATA	2.839.095	6.084.837	-	6.230.904	-
Risultato di parte capitale allargata (senza anticipazione di liquidità)	-818.243	-324.146	-	6.230.904	-

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

La gestione di competenza del comparto investimenti – al netto della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui e delle anticipazioni di cassa – chiude con un saldo positivo in ciascuna delle annualità considerate: 2.839.095 euro nel 2013, 6.084.837 euro nel 2014 e 6.230.904 euro nel 2015.

La gestione della parte capitale, così come quella corrente, risulta, però, influenzata dall'anticipazione di liquidità richiesta dall'Ente. Sterilizzando gli effetti delle erogazioni della Cassa Depositi e Prestiti, l'esercizio 2013 chiude con un saldo di parte capitale allargata pari a - 818.243 euro, mentre l'esercizio 2014 con un saldo pari a - 324.146 euro.

4. Analisi della gestione della liquidità

La gestione finanziaria dell'Ente viene analizzata, nella seguente tabella, sotto il profilo della cassa.

Tabella 4 - Gestione di cassa (competenza e residui)

	2013	2014		2015	
	euro	euro	var. %	euro	var. %
Fondo cassa iniziale (a)	6.969.046	5.480.427	-21,4	7.347.902	34,1
Entrate tributarie (b)	22.878.319	23.854.868	4,3	30.690.443	28,7
Entrate derivanti da trasferimenti correnti (c)	2.721.950	1.924.077	-29,3	2.119.626	10,2
Entrate extra tributarie (d)	2.327.260	2.684.493	15,3	3.257.752	21,4
Totale entrate correnti (E = b + c + d)	27.927.528	28.463.438	1,9	36.067.821	26,7
Spese correnti (f)	27.866.012	31.143.191	11,8	28.414.074	-8,8
Risultato di parte corrente (G = E - f)	61.515	-2.679.753	-4456,2	7.653.745	-385,6
Quote di rimborso prestiti ottenuti (h)	1.743.146	1.778.500	2,0	1.077.347	-39,4
Equilibrio di parte corrente (I = G - h)	-1.681.631	-4.458.253	165,1	6.576.400	-247,5
Alienazioni e riscossioni crediti (l)	2.911.302	2.612.271	-10,3	1.192.340	-54,4
Accensione prestiti (m)	5.464.783	7.439.243	36,1	897.372	-87,9
Totale entrate in conto capitale (N = l + m)	8.376.085	10.051.513	20,0	2.089.712	-79,2
Spese in conto capitale (o)	8.200.334	3.569.494	-56,5	3.432.428	-3,8
Rimborso prestiti (p)	0,00	0,00	-	0,00	-
Risultato di parte capitale (Q = N - o - p)	175.749	6.482.019	3588,2	-1.342.716	-120,7
Servizi conto terzi (r)	17.262	-156.290	-1005,4	53.669	-134,3
Fondo cassa finale (S= a + I + Q + r)	5.480.427	7.347.902	34,1	12.635.256	72,3
<i>di cui vincolati</i>	<i>N.D.</i>	<i>6.153.687</i>	<i>-</i>	<i>5.096.332</i>	<i>-</i>

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL



Dai dati riportati nella tabella si evince che il Comune di Montesilvano (PE) chiude tutte le annualità in esame con un fondo cassa positivo pari rispettivamente a: 5.480.427 euro (2013); 7.347.902 euro (2014), 12.635.256 euro (2015).

Analizzando la cassa è d'obbligo ricordare, come già sopra riportato, che il Comune, negli esercizi 2013 e 2014, ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità, ex articolo 1, comma 13, del D.L. n. 35/2013, per un importo complessivo rispettivamente pari a 3.657.338 euro (2013) e 6.408.983 euro (2014). Il ricorso a tale istituto, pur consentito dalla legge, è sintomo di difficoltà dell'Ente nella gestione dei propri incassi e pagamenti.

Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla corretta gestione delle riscossioni e dei pagamenti e su un attento e costante monitoraggio, nel corso degli esercizi futuri, dei flussi di cassa. La Sezione invita il Comune a prestare particolare attenzione all'attività di accertamento e di riscossione dei tributi, con la raccomandazione di porre in essere, prima dell'attivazione della riscossione coattiva, tutte le pratiche necessarie all'individuazione dei soggetti debitori ed al recupero di quanto dovuto. La capacità di riscossione delle proprie entrate costituisce, infatti, un elemento basilare per consentire all'Ente di garantire la sostenibilità

degli equilibri di bilancio. In merito alla capacità di recupero dell'evasione tributaria, il Comune di Montesilvano (PE) ha comunicato a questa Sezione che *"nel corso degli ultimi anni l'Amministrazione comunale ha intensificato gli sforzi volti al contrasto del fenomeno dell'evasione fiscale; nello specifico, nell'anno 2015 la riscossione ordinaria della TARI è stata reinternalizzata e ciò, da un lato, ha consentito di realizzare economie sugli aggi precedentemente corrisposti superiori a € 250.000,00 annui; da un altro lato ha permesso all'Ente di acquisire la piena disponibilità della propria banca dati TARI e, conseguentemente di programmare ed avviare una serie di attività finalizzate a rendere maggiormente incisivo il contrasto all'evasione fiscale; a tal riguardo, si evidenzia che nel corso del 2017 sono state attivate nuove forme di incrocio delle banche dati disponibili e sono state intensificate le verifiche di congruità dei versamenti effettuati a titolo di IMU da parte dei proprietari di aree edificabili. Al contempo, sono state avviate le procedure per l'acquisizione di dati qualificati da parte dell'Agenzia delle Entrate che, una volta concluse, contribuiranno ad un ulteriore contenimento del fenomeno dell'evasione fiscale dei tributi locali"*. La Sezione prende atto delle predette azioni e valuterà, nei cicli di controllo sugli esercizi successivi, gli effetti prodotti dalle stesse.

5. La gestione dei residui

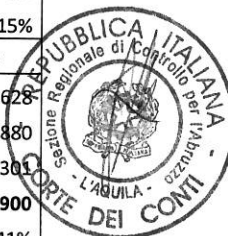
L'articolo 228, comma 3, del TUEL, nella formulazione vigente fino al 2014, prescriveva: *"prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui e della corretta imputazione contabile"*. Il precetto è stato ribadito dopo la riformulazione del predetto articolo, ad opera del D.Lgs. n. 118/2011, che ha riconfermato la necessità dell'operazione annuale di riaccertamento, aggiungendovi, fra le sue finalità, non più solo il mantenimento o la radiazione, ma anche la corretta imputazione temporale in bilancio, frutto dell'introduzione del principio della c.d. competenza finanziaria potenziata. Dal 2015, infatti, l'articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011, richiamato dall'articolo 228, comma 3, del TUEL, precisa che, nell'operazione annuale di riaccertamento dei residui, possono essere conservate le sole entrate accertate, esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate, nonché le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Invece, le entrate e le spese accertate e impegnate, non esigibili nell'esercizio considerato, vanno reimputate all'esercizio in cui lo divengono (mediante l'eventuale costituzione del fondo pluriennale vincolato). Il riaccertamento ordinario dei residui va effettuato anche nel corso dell'esercizio provvisorio o della gestione provvisoria e, soprattutto, al termine della procedura non possono essere conservati fra i residui posizioni a cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate. Appare evidente la connessione fra la corretta



effettuazione dell'operazione di riaccertamento dei residui, in particolare attivi, e la prevenzione di rischi per gli equilibri di bilancio. I residui attivi, infatti, unitamente alla cassa, costituiscono la componente positiva del risultato d'amministrazione al 31 dicembre di ogni anno (art. 186 TUEL), che, se positivo, può essere utilizzato, nel bilancio dell'esercizio successivo per dare copertura a predeterminate spese (art. 187 TUEL), nonché per ripianare eventuali disavanzi di amministrazione o di gestione (art. 193 TUEL). Nel caso in cui, pertanto, l'avanzo d'amministrazione sia composto da residui attivi non esistenti o di dubbia esigibilità, la copertura delle spese da ultimo elencate sarebbe solo fittizia, costituendo il presupposto per l'emersione successiva di tensioni o insufficienze di cassa.

Tabella 5 - Residui attivi

2014	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	Titolo VI	Totale
RESIDUI INIZIALI ALL'01.01	20.486.894	1.995.062	5.884.744	5.719.604	6.509.939	172.406	40.768.649
RISCOSSIONI C/RESIDUI	9.070.443	310.349	949.127	1.219.114	1.030.259	120.418	12.699.711
RESIDUI DI COMPETENZA	14.840.693	1.225.216	2.108.872	1.934.054	0,00	255.791	20.364.626
TOTALE RESIDUI AL 31.12	24.923.823	2.867.441	6.518.357	6.434.537	5.412.031	307.439	46.463.628
% RISCOSSIONE RESIDUI	44,27%	15,56%	16,13%	21,31%	15,83%	69,85%	31,15%
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	50,09%	43,16%	54,86%	58,13%	0,00%	11,24%	42,15%
2015	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	Titolo VI	Totale
RESIDUI INIZIALI ALL'01.01	24.923.823	2.867.441	6.518.357	6.434.537	5.412.031	307.439	46.463.628
RISCOSSIONI C/RESIDUI	12.904.647	879.832	1.123.190	129.099	897.372	52.741	15.986.880
RESIDUI DI COMPETENZA	13.340.453	2.171.546	2.773.472	681.368	240.000	5.462	19.212.301
TOTALE RESIDUI AL 31.12	25.639.314	3.494.726	8.093.701	5.401.163	4.754.659	258.338	47.641.900
% RISCOSSIONE RESIDUI	51,78%	30,68%	17,23%	2,01%	16,58%	17,15%	34,41%
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	42,86%	63,66%	56,51%	39,06%	100,00%	0,18%	43,12%



Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

Tabella 6 - Residui passivi

2014	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Totale
RESIDUI INIZIALI ALL'01.01	16.445.436	21.813.937	3.657.338	207.661	42.124.372
PAGAMENTI C/RESIDUI	10.408.342	3.458.299	158.052	29.877	14.054.571
RESIDUI DI COMPETENZA	10.301.788	3.111.499	6.408.983	8.959	19.831.230
TOTALE RESIDUI AL 31.12	15.534.776	21.352.346	9.908.269	56.668	46.852.060
% PAGAMENTI RESIDUI	63,29%	15,85%	4,32%	14,39%	33,36%
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	33,19%	96,55%	79,82%	0,39%	44,50%
2015	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Totale
RESIDUI INIZIALI ALL'01.01	15.534.776	21.352.346	9.908.269	56.668	46.852.060
PAGAMENTI C/RESIDUI	6.824.279	2.778.750	547.463	6.091	10.156.583
RESIDUI DI COMPETENZA	10.539.149	2.218.151	0,00	12.481	12.769.781
TOTALE RESIDUI AL 31.12	12.552.325	3.445.047	0,00	49.012	16.046.385
% PAGAMENTI RESIDUI	43,93%	13,01%	5,53%	10,75%	21,68%
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	32,80%	77,24%	0,00%	0,40%	33,04%

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

A chiusura dell'esercizio 2015, dopo le operazioni di riaccertamento straordinario (all'01.01.2015, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del D.Lgs. n. 118/2011) e ordinario (al 31.12.2015, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011), il Comune di Montesilvano (PE), relativamente alla gestione dei residui, mostra i seguenti risultati:

- totale dei residui attivi pari a 47.641.900 euro e totale dei residui passivi pari a 16.046.385 euro, con una eccedenza degli primi sui secondi;
- residui attivi prodotti dalla competenza 2015 pari a 19.212.301 euro - con una percentuale di formazione dei residui del 43,12% -, residui passivi prodotti dalla competenza 2015 pari a 12.769.781 euro - con una percentuale di formazione dei residui del 33,04%;
- residui attivi finali derivanti da esercizi precedenti al 2015 pari a 28.429.599 euro - con una percentuale di smaltimento dei residui del 34,41% - residui passivi finali derivanti dagli esercizi precedenti al 2015 pari a 3.276.604 euro - con una percentuale di smaltimento dei residui del 21,68%. Al riguardo, occorre sottolineare come le predette percentuali di smaltimento dei residui, nello specifico caso dell'esercizio 2015, risultano condizionate, in senso negativo, dall'avvenuta operazione di riaccertamento straordinario.

Alla luce del quadro sopra riportato la Sezione si riserva di controllare, nei futuri esercizi, l'evoluzione dei residui prestando particolare attenzione alla capacità di smaltimento degli stessi da parte dell'Ente.

In riferimento alla gestione dei residui dell'esercizio 2014, dall'esame della relazione dell'Organo di revisione sono emerse le criticità di seguito riportate, alle quali il Comune di Montesilvano (PE), con nota del 30 novembre 2017, ha dato riscontro:

- esistenza di residui passivi del titolo II non movimentati da oltre tre esercizi per i quali non vi è stato l'affidamento dei lavori. Al riguardo l'Organo di revisione ne attribuisce la ragione alla *"necessità di prevenire uno squilibrio del saldo rilevante ai fini del patto di stabilità interno"*. Trattasi di criticità presente anche nell'esercizio precedente. Il Comune, nel ribadire quanto già comunicato nella relazione dall'Organo di revisione, ha precisato che *"nel corso degli esercizi 2013 e 2014, a causa delle tensioni esistenti sul versante del conseguimento del saldo obiettivo imposto all'Ente in termini di Patto di stabilità interno, il Comune di Montesilvano è stato costretto a rallentare l'attivazione di lavori pubblici già finanziati, al fine di contenere il volume dei pagamenti da effettuare a valere sugli stanziamenti del Titolo II ed evitare, in tal modo, la generazione di nuovi fattori di potenziale pregiudizio per il conseguimento del saldo finanziario imposto all'Ente dalle disposizioni inerenti il Patto di stabilità interno"*;



- presenza di consistenti residui attivi e passivi antecedenti l'annualità 2010, in particolare di residui attivi di parte corrente (1.853.667 euro) e di residui passivi del titolo I (1.188.023 euro). Il Comune ha chiarito quanto segue: *"il volume dei residui attivi di parte corrente antecedenti l'annualità 2010 risultante al 31.12.2014 è stato ridotto, al termine dell'esercizio 2016 ad € 1.197.789,10; detto importo risulta costituito per € 574.717,61 da somme iscritte nelle liste di carico della TARSU annualità 2008 e 2009 per le quali sono in corso le procedure di recupero coattivo da parte dell'agente della riscossione; per ulteriori € 336.737,35 da crediti vantati nei confronti dell'A.C.A. la società affidataria del servizio idrico integrato, attualmente in procedura di concordato preventivo in continuità, per € 270.940,58 da partite iscritte come crediti verso la Regione e per € 15.393,56 da partite iscritte come crediti verso altri soggetti. Si evidenzia, inoltre, che detti crediti trovano ampiamente copertura nel Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità definito dall'Ente in sede di rendiconto 2016. Analogamente, anche per i residui passivi, la criticità segnalata è stata superata nel corso degli anni successivi"*. La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Ente in merito alla gestione in conto residui, la cui evoluzione sarà oggetto di riscontro nei successivi cicli di controllo;
- disequilibrio tra i residui passivi di parte capitale (21.352.346 euro, titolo II) e gli omologhi attivi (11.846.568 euro, titoli IV e V), la differenza, pari a 9.505.778 euro, non risulta integralmente coperta dal fondo cassa al 31.12.2014 (7.347.902 euro), evidenziando, dunque, uno squilibrio di 2.157.876 euro che denota l'utilizzo di disponibilità liquide di parte capitale per finanziare i pagamenti correnti. Al riguardo l'Ente ha comunicato: *"preliminarmente, occorre osservare che l'eventuale saldo negativo di parte capitale non è, di per sé, indice di squilibrio, dal momento che i residui passivi di parte capitale possono trovare finanziamento in entrate a destinazione vincolata contabilizzate nella parte corrente (es: acquisto di attrezzature per il Corpo di Polizia Locale finanziate con la quota vincolata dei proventi da sanzioni per infrazioni al Codice della Strada), ovvero nella quota di entrate dei primi tre titoli dell'entrata non destinate al finanziamento di spese correnti; a tale riguardo si sottolinea che, prescindendo dalle annualità precedenti, i residui passivi di parte capitale conservati nel rendiconto 2014, provenienti dalla gestione di competenza includono partite contabili finanziate con entrate di parte corrente per complessivi € 548.750,22, per cui l'importo di € 2.157.876 indicato nella nota di Codesta On.le Corte deve essere ridotto ad un importo non inferiore ad € 1.609.125,78. Inoltre, si fa presente che ove si analizzi la dinamica temporale dell'indicatore in oggetto, si può verificare la capacità del Comune di conseguire un consistente miglioramento nel corso del periodo 2011/2014, allorquando il saldo negativo è stato ridotto da*



€ 4.215.195,51 ad € 2.157.876; il prospetto allegato ... evidenzia che il trend è proseguito anche nell'anno 2015, allorquando il saldo di parte corrente ha assunto valore positivo per € 1.580.398,54". La Sezione prende atto delle precisazioni fornite dall'Ente che, tuttavia, per il 2014 confermano la criticità segnalata, anche se per un ammontare ridotto, tenendo conto delle quote di entrate di parte corrente destinate al finanziamento delle spese di parte capitale. In via generale, si osserva che nella gestione della liquidità (incassi e pagamenti) agli enti è garantito un ampio margine di flessibilità, facendo salvi i limiti all'utilizzo delle entrate vincolate ex articolo 195 del TUEL; cionondimeno, questa Sezione richiama l'attenzione del Comune sulla circostanza che l'utilizzo di liquidità di parte capitale per il pagamento di spese correnti, se reiterato nel tempo, rischia di intaccare la capacità degli enti di sostenere le spese di parte capitale, ritardando la realizzazione dei programmi di investimento.

6. L'operazione di riaccertamento straordinario dei residui

Ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del D.Lgs. n. 118/2011, l'operazione di riaccertamento consiste in cinque azioni:

1. nella cancellazione dei propri residui attivi e passivi, cui non corrispondono obbligazioni perfezionate e scadute alla data dell'1 gennaio 2015. Per ciascun residuo eliminato in quanto non scaduto sono indicati gli esercizi nei quali l'obbligazione diviene esigibile, secondo i criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. Per ciascun residuo passivo eliminato in quanto non correlato a obbligazioni giuridicamente perfezionate, è indicata la natura della fonte di copertura;
2. nella conseguente determinazione del fondo pluriennale vincolato da iscrivere in entrata del bilancio dell'esercizio 2015, distintamente per la parte corrente e per il conto capitale, per un importo pari alla differenza tra i residui passivi ed i residui attivi eliminati ai sensi della lettera a), se positiva, e nella rideterminazione del risultato di amministrazione all'1 gennaio 2015 a seguito del riaccertamento dei residui di cui alla lettera a);
3. nella variazione del bilancio di previsione annuale 2015 autorizzatorio, del bilancio pluriennale 2015-2017 autorizzatorio e del bilancio di previsione finanziario 2015-2017 predisposto con funzione conoscitiva, in considerazione della cancellazione dei residui di cui alla lettera a). In particolare gli stanziamenti di entrata e di spesa degli esercizi 2015, 2016 e 2017 sono adeguati per consentire la reimputazione dei residui cancellati e l'aggiornamento degli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato;



4. nella reimputazione delle entrate e delle spese cancellate in attuazione della lettera a), a ciascuno degli esercizi in cui l'obbligazione è esigibile, secondo i criteri individuati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4/2. La copertura finanziaria delle spese reimpegnate cui non corrispondono entrate riaccertate nel medesimo esercizio è costituita dal fondo pluriennale vincolato, salvi i casi di disavanzo tecnico di cui al comma 13;
5. nell'accantonamento di una quota del risultato di amministrazione all'1 gennaio 2015, rideterminato in attuazione di quanto previsto dalla lettera b), al Fondo crediti di dubbia esigibilità (di seguito FCDE). L'importo del fondo è determinato secondo i criteri indicati nel principio applicato della contabilità finanziaria di cui all'allegato n. 4.2. Tale vincolo di destinazione opera anche se il risultato di amministrazione non è capiente o è negativo (disavanzo di amministrazione).

La Sezione ha preso in esame l'operazione di riaccertamento straordinario dei residui del Comune di Montesilvano (PE) approvata con deliberazione di Giunta comunale n. 123 del 30 giugno 2015. Tale operazione ha determinato i seguenti risultati:

- eliminazione di residui passivi cancellati in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate rispettivamente per 15.898.687 euro (poste passive, con un'incidenza pari al 33,93% sul totale dei residui passivi al 31.12.2014);
- cancellazione di residui attivi e passivi in quanto reimputati agli esercizi in cui gli stessi diverranno esigibili rispettivamente per 123.750 euro (poste attive, con un'incidenza pari al 0,26% sul totale dei residui attivi al 31.12.2014) e per 17.072.366 euro (poste passive, con un'incidenza pari al 36,44% sul totale dei residui passivi al 31.12.2014);
- quantificazione del fondo pluriennale vincolato in 17.313.656 euro;
- costituzione dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità per 20.661.740 euro;
- rideterminazione del risultato di amministrazione all'1 gennaio 2015, evidenziando un disavanzo pari a 14.221.357 euro, come risultante alla riga "*Totale parte disponibile*" di cui all'allegato n. 5/2 del citato decreto n. 118/2011.

In riferimento a tale disavanzo, con deliberazione n. 80 del 21 agosto 2015, avente ad oggetto: "*approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio 2015 e del bilancio pluriennale per il periodo 2015-2017, ex DPR n. 194/1996, del bilancio di previsione finanziario 2015-2017 ex D.Lgs. n.118/2011 e della Relazione previsionale e programmatica 2015-2017*", il Consiglio comunale ha individuato le seguenti modalità di ripiano:

- 9.360.807 euro mediante utilizzo delle somme accantonate nell'avanzo di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle anticipazioni di liquidità contratte



con la Cassa Depositi e Prestiti. L'Ente ha pertanto utilizzato, in fase di preventivo, le somme accantonate per la restituzione dell'anticipazione di liquidità, ai fini del recupero della quota di *extradeficit* relativa alla costituzione del FCDE, dando in sostanza applicazione anticipata all'articolo 2, comma 6, del D.L. n. 78/2015; quest'ultima norma, infatti, consente di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni di liquidità, ai fini dell'accantonamento al FCDE, a consuntivo, nel risultato di amministrazione. Al riguardo, tuttavia, questa operazione trova ora supporto normativo nella norma di interpretazione autentica di cui all'articolo 1, comma 814, della legge n. 205/2017 in base alla quale *"la facoltà di utilizzare 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, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015"*

- 4.860.550 euro mediante ripiano trentennale, in quote costanti di 162.018 euro ciascuna.

Il controllo operato sulla documentazione inerente all'operazione di riaccertamento ha richiesto approfondimenti istruttori (nota della Sezione, protocollo n. 2758 del 17 ottobre 2017) che hanno investito i seguenti aspetti.

6.1 Reimputazione di residui all'anno in cui l'obbligazione diviene esigibile

L'operazione di allineamento dello *stock* di residui alla contabilità armonizzata richiede l'individuazione dell'anno in cui le obbligazioni attive e passive sottostanti vengono a scadenza, con conseguente obbligo di cancellazione e reimputazione dei crediti e debiti all'esercizio di esigibilità.

Attesa la complessità gestionale del passaggio, il punto 9.3 del principio applicato concernente la contabilità finanziaria sottolinea l'opportunità di preparare il riaccertamento straordinario dei residui già all'atto del tradizionale riaccertamento ordinario necessario alla chiusura del rendiconto 2014, individuando i residui non sorretti da alcuna obbligazione giuridica, destinati ad essere definitivamente cancellati (precedente punto A), e, per quelli corrispondenti ad obbligazioni perfezionate, l'esercizio di scadenza dell'obbligazione.



Sul punto, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 32 del 2015), relativamente alla corretta determinazione del fondo pluriennale vincolato, ha messo in risalto la centralità della corretta imputazione temporale dei residui in ragione della scadenza delle relative obbligazioni, stigmatizzando comportamenti elusivi consistenti nella *"reimputazione al solo esercizio 2015 dei residui passivi coperti dal fondo pluriennale vincolato, o fattispecie analoghe riferite ad un arco temporale fittizio"*; secondo la citata delibera, infatti, tali approcci *"evidenziano una carenza di programmazione e una conseguente grave irregolarità contabile nell'applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata, in quanto l'esigibilità del residuo passivo non è stata determinata correttamente"*.

Ciò premesso, dall'esame degli allegati alla deliberazione di riaccertamento, concernenti la reimputazione dei residui passivi, emerge che una quota rilevante degli stessi è stata reiscritta negli esercizi successivi al 2017.

Più in dettaglio, per la parte corrente, tali reimputazioni ammontano a 1.792.618,33 euro (pari al 39% del totale); per quella capitale a 3.801.060,28 euro (pari al 29,6% del totale di comparto).

Atteso che la reiscrizione del residuo presuppone la sussistenza di tutti gli elementi per la registrazione dello stesso in bilancio (sussistenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, importo da pagare, soggetto creditore), l'individuazione di una scadenza dell'obbligazione in un esercizio futuro (nel caso di specie successivo al 2017), la rilevante reimputazione di poste passive ad esercizi futuri gettava dubbi, in particolare per la parte corrente, in merito alle modalità in base alle quali è stata determinata la scadenza delle obbligazioni. Quest'ultima, infatti, non deve essere confusa con il momento di possibile utilizzo delle risorse da accantonare, ma come termine giuridicamente vincolante per l'esecuzione del pagamento.

La Sezione ha, pertanto, richiesto al Comune di Montesilvano (PE) informazioni integrative in merito alle ragioni alla base delle reiscrizioni di residui passivi negli esercizi successivi al 2017.

Al fine di valutare l'attendibilità dell'operazione di riallineamento dei debiti alle scadenze, si è ritenuto, altresì, necessario procedere ad acquisire la documentazione giustificativa delle reiscrizioni del seguente campione di residui passivi:



	Capitolo	Cod. Mec.	Descrizione	Imputazione es. successivi a 2017
Residui passivi di parte corrente	10236	1010108	Oneri progressivi per rimborso assenze amministratori comunali	8.400,75
	10560	1010203	Spese per concorsi a posti di ruolo e/o per commissioni esaminatrici di vario genere	16.780,63
	10575	1010203	Spere liti e atti a tutela del Comune e risarcimento danni	204.659,58
	10580	1010203	Spese legali, registrazione sentenza ed altre spese di cui alla sentenza n. 1233/05 del Tribunale di Pescara - Giudizio Comune C/Pescara asfalti	30.000,00
	10945	1010308	Debiti pregressi vari settori per spese correnti già effettuate	11.277,72
	11531	1010608	Debiti fuori bilancio acquisto beni e servizi senza impegno di spesa (neve, ecc. ...) - Finanziato con avanzo di amministrazione	275.000,00
	12320	1040202	Spese per libri di testo - Scuola elementare	15.611,39
	14150	1090405	Contributo fondo di dotazione e spese funzionamento organi dell'A.T.O. - Ambito territoriale ottimale - Pescara - L.R. 2/97, art. 8 e 10	56.245,57
	14845	1100404	Fitti per Distretto sanitario di base - Azienda USL	230.800,00
	Capitolo	Cod. Mec.	Descrizione	Imputazione es. successivi a 2017
Residui passivi di parte capitale	20310	2010501	Opere di miglioramento delle attrezzature negli approdi di pesca - Contributo regionale con finanziamento dell'Unione europea - Cap. E 535	146.400,00
	20460	2010601	Debiti pregressi, transazioni, accordi, spese investimento in esecuzione di sentenze, debiti fuori bilancio - Finanziato con avanzo	3.709,70
	20550	2010606	Spese per incarichi di progettazione OO.PP. - Finanziato con avanzo di amministrazione	34.817,20
	20710	2040101	Ampliamento Scuola materna Fonte D'Olmo - Mutuo contribuzione regionale - Cap. E 630	64.865,44
	21680	2060201	Completamento Pala Roma - Cap. E 40410	283.343,46
	23220	2090101	Spese per progetto Salinas - Contributi cap.li E 40190, 41120 e 41121	958.658,21



Con nota del 30 novembre, in riferimento a quanto rilevato dalla Sezione, il Comune di Montesilvano (PE) ha inviato la documentazione richiesta e ha segnalato le difficoltà operative (sostanzialmente attribuibili a carenze informatiche, sottodimensionamento organico e avvicendamento di figure dirigenziali) con cui l'Ente ha dovuto affrontare l'operazione di riaccertamento straordinario, caratterizzata da un elevato livello di complessità.

In tale contesto, le difficoltà operative e la numerosità dei residui da analizzare hanno indotto l'Ente "a reimputare all'esercizio 2018 i residui passivi iscritti in contabilità nei casi in cui non risultassero disponibili elementi sufficienti per definire, in modo puntuale, la scadenza dell'obbligazione giuridica. Tale scelta è stata ispirata da due ordini di motivazioni:

- evitare di conservare tra i residui passivi del 2014 partite contabili per le quali non vi fossero elementi sufficienti per accertare la sussistenza del requisito dell'esigibilità della somma da parte del creditore;

- *preservare l'equilibrio finanziario dell'Ente evitando di stralciare dalla contabilità residui che potessero sottendere obbligazioni giuridiche contratte dall'Ente".*

Tale approccio trova conferma nelle risultanze dell'analisi del campione di residui passivi reimputati ad esercizi successivi al 2017, selezionato dalla Sezione; più in particolare, dalle informazioni integrative fornite dal Comune di Montesilvano (PE) emerge come, nella quasi totalità dei casi, le giustificazioni alla base della reimputazione siano da ricollegare alla necessità di ulteriori approfondimenti per determinare l'esercizio di esigibilità.

La scelta operativa dell'Ente, sebbene improntata al principio di prudenza, costituisce, tuttavia, una violazione del principio della competenza finanziaria rafforzata, pilastro su cui riposa la nuova contabilità armonizzata; in applicazione di tale principio, infatti, il bilancio deve riflettere esclusivamente obbligazioni attive e passive giuridicamente perfezionate ed esigibili nell'esercizio. Il Comune di Montesilvano è pertanto tenuto a portare a termine l'operazione di analisi e individuazione dell'esercizio di esigibilità dei residui nel primo riaccertamento ordinario utile, tenendo altresì conto del disposto di cui all'articolo 1, comma 848, della legge n. 205/2017.

6.2 Eliminazione residui di passivi dei Servizi conto terzi

In riferimento all'eliminazione di residui passivi relativi ai Servizi conto terzi si richiama il "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria" (allegato 4/2, punto 7.2, del D.Lgs. n. 118/2011) il quale dispone che per tali poste non si applica il principio della competenza finanziaria potenziata e, pertanto, non si effettua il riaccertamento straordinario dei residui.

Alla luce di quanto riportato, la Sezione ha richiesto chiarimenti in merito all'eliminazione, all'01.01.2015, di residui passivi iscritti tra le partite di giro per 11.927,13 euro.

Con nota del 30 novembre, il Comune di Montesilvano (PE) ha comunicato quanto segue: *"in sede di riaccertamento straordinario è stata riscontrata la presenza, nell'ambito dei servizi per conto di terzi, di impegni tecnici assunti a fronte di risorse acquisite da altri soggetti nell'anno 2011 e contabilizzate nei Titoli VI dell'Entrata e IV della Spesa; conseguentemente, non sussistendo alcuna obbligazione giuridica a carico dell'Ente, i residui in oggetto sono stati eliminati e fatti confluire nella parte vincolata dell'avanzo per € 11.927,09".*

Atteso l'ammontare e la circostanza che trattasi di eliminazione di poste passive, l'operazione non ha inciso sui saldi dell'operazione di riaccertamento straordinario in modo sostanziale.



6.3 Costituzione del Fondo crediti dubbia esigibilità

In riferimento alla costituzione del Fondo crediti di dubbia esigibilità la Sezione ha richiesto all'Ente di precisare le modalità di quantificazione dello stesso in sede di riaccertamento straordinario e di adeguamento dello stesso all'atto del riaccertamento ordinario (31 dicembre 2015), puntualizzando i capitoli di entrata presi in considerazione e i motivi delle eventuali esclusioni delle risorse, alla base del calcolo stesso.

In risposta alla nota istruttoria il Comune di Montesilvano (PE) ha trasmesso il prospetto contenente i capitoli considerati per il calcolo del FCDE e le motivazioni delle esclusioni operate. Ha, inoltre, precisato che il calcolo degli accantonamenti è stato effettuato attraverso un'analisi dei singoli capitoli di entrata, ispirata a principi di prudenza, che ha indotto l'Ente a definire importi di norma superiori a quelli minimi risultanti dall'applicazione del criterio di cui all'esempio n. 5 del principio di contabilità finanziaria potenziata. Analoghi principi sono stati adottati per la quantificazione del FCDE, in sede di rendiconto 2015.

La Sezione, al riguardo, richiama il principio contabile applicato della programmazione 4/1, al punto 9.11, che nel disciplinare il contenuto minimo della Nota integrativa al bilancio, prevede che la stessa dia illustrazione dei crediti per i quali non è previsto l'accantonamento al FCDE.

7. Capacità e sostenibilità dell'indebitamento

L'analisi della capacità di indebitamento è un elemento fondante nella valutazione del corretto operare dell'Ente, sia sotto il profilo del rispetto dei vincoli imposti dalla normativa sia dal punto di vista, più sostanziale, degli effetti che l'esposizione debitoria può determinare sull'equilibrio del bilancio, tenuto conto dell'incidenza della rata dei prestiti sulle entrate correnti, così come da precedente analisi già svolta in materia di controllo sugli equilibri di bilancio. Per quanto riguarda il limite quantitativo, questo è posto dal legislatore che prevede la percentuale di incidenza degli interessi passivi da contenere entro precisi valori. In particolare ai sensi dell'articolo 204 del TUEL *"l'ente locale può assumere nuovi mutui e accedere ad altre forme di finanziamento reperibili sul mercato solo se l'importo annuale degli interessi, sommato a quello dei mutui precedentemente contratti, a quello dei prestiti obbligazionari precedentemente emessi, a quello delle aperture di credito stipulate e a quello derivante da garanzie prestate ai sensi dell'articolo 207, al netto dei contributi statali e regionali in conto interessi, non supera il 12 per cento, per l'anno 2011, l'8 per cento, per gli anni dal 2012 al 2014, e il 10 per cento, a decorrere dall'anno 2015, delle entrate relative ai primi tre titoli delle entrate del rendiconto del penultimo anno precedente quello in cui viene prevista l'assunzione dei mutui. Per gli enti locali di nuova istituzione si fa riferimento, per i primi due anni, ai corrispondenti dati*



finanziari del bilancio di previsione. Il rispetto del limite è verificato facendo riferimento anche agli interessi riguardanti i finanziamenti contratti e imputati contabilmente agli esercizi successivi. Non concorrono al limite di indebitamento le garanzie prestate per le quali l'ente ha accantonato l'intero importo del debito garantito”.

I dati forniti dall'Organo di revisione nelle relazioni ai rendiconti 2013, 2014 e 2015 inviate a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005, mostrano che l'Ente ha rispettato il suddetto limite per tutte e tre le annualità.

Tabella 7 - Percentuale di indebitamento

2013	2014	2015
7,72%	6,86%	6,51%

Fonte: Questionari SIQUEL 2013 - 2014 - 2015

8. Debiti fuori bilancio e passività potenziali

In via preliminare occorre ricordare che il debito fuori bilancio rappresenta un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta al di fuori delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli Enti locali. L'esistenza di tali passività comporta, inevitabilmente, che le esigenze di spesa dell'Ente risultino superiori rispetto ai finanziamenti stanziati, con la conseguente necessità, al fine di ripristinare l'equilibrio di bilancio, di reperire ulteriori mezzi di copertura.

L'articolo 194 del TUEL individua, in modo tassativo, le tipologie di debiti fuori bilancio e le relative procedure di riconoscimento; ciò, tuttavia, non esonera l'Ente dal compiere una programmazione delle entrate e delle spese nel rispetto dei principi e delle regole contabili che disciplinano la formazione del bilancio.

In applicazione dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio del bilancio, l'Ente, senza attendere l'adempimento annuale previsto dall'articolo 193 del TUEL, ha l'obbligo di adottare tempestivamente i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare la formazione di oneri aggiuntivi che potrebbero determinare danno erariale. L'Amministrazione, quindi, deve provvedere immediatamente al finanziamento del debito riconosciuto e al relativo pagamento.

L'esatta individuazione e quantificazione dei debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio finanziario costituisce, pertanto, un preciso dovere dell'Organo consiliare, il quale è stato investito dal legislatore dell'obbligo di dare atto del permanere degli equilibri di bilancio e, in quella sede, di verificare se la sussistenza di debiti fuori bilancio possa, in qualche modo, incidere negativamente sulla situazione finanziaria o alterare i risultati di competenza. Ulteriore funzione svolta dalla delibera consiliare è l'accertamento delle cause che hanno originato l'obbligo, con le conseguenziali ed eventuali responsabilità; al riguardo, questa



funzione di accertamento è rafforzata dalla previsione dell'invio alla Procura regionale della Corte dei conti (art. 23, comma 5, legge n. 289/2002) delle delibere di riconoscimento di debito fuori bilancio.

Dai dati forniti dall'Organo di revisione nelle relazioni ai rendiconti 2013, 2014 e 2015 inviate a questa Sezione, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti della legge n. 266/2005, si rileva come l'Ente abbia provveduto a riconoscere e finanziare debiti fuori bilancio in tutte e tre gli esercizi, come risulta dalla tabella sotto riportata.

Tabella 8 - Debiti fuori bilancio

	2013	2014	2015
Totale debiti fuori bilancio riconosciuti	241.272,91	267.819,88	1.751.208,55

Fonte: SIQUEL e nota del Comune del 30 novembre 2017

Con la nota istruttoria sopra richiamata la Sezione ha richiesto spiegazioni al Comune di Montesilvano (PE) in merito ai debiti fuori bilancio riconosciuti negli esercizi 2014-2015. L'Ente, in sede di risposta, ha precisato che i debiti fuori bilancio riconosciuti in tali annualità riguardano, per la quasi totalità, fattispecie di cui all'articolo 194, comma 1, lettera a), del TUEL, ossia sentenze esecutive o provvedimenti equiparati, che esulano dal controllo dell'Ente.

La Sezione sottolinea, tuttavia, che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa o quelli amministrativi, attraverso il rispetto del quadro normativo.

Sul punto si richiama la circostanza che anche l'individuazione delle passività potenziali secondo la nuova formulazione dell'articolo 167 del TUEL, costituisce un'esigenza primaria per l'Ente; il legislatore ha infatti previsto, a tutela degli equilibri di bilancio, appositi accantonamenti, da stanziare nel programma "Altri fondi", nella missione "Fondi ed accantonamenti", sui quali non è possibile effettuare impegni e pagamenti.

La Sezione, quindi, invita l'Organo di revisione e l'Amministrazione comunale ad effettuare un'attenta ricognizione e valutazione delle potenziali passività, già presenti oppure a rischio di insorgenza ponendo sotto tutela gli equilibri del bilancio mediante accantonamenti specifici nei fondi rischi, ai fini di una sana e corretta gestione finanziaria.

9. Rapporti con gli organismi partecipati

In sede di esame istruttorio sono state rilevate criticità nella gestione degli organismi partecipati da parte del Comune di Montesilvano (PE). In particolare, con riferimento all'esercizio 2015, è stato messo in evidenza come il sistema informativo dell'Ente non consenta di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società



partecipate (cfr. quesito 4.5, pagina 40 del questionario), nonché come non sia stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (cfr. quesito 4.5.1, pagina 40 del questionario), pur in presenza di discrasie (cfr. domande 4.5.1, 4.5.2, pagina 42 del questionario).

In merito al primo aspetto, l'Ente, in sede di risposta, ha chiarito che la mancata rilevazione dei rapporti tra Comune e società partecipate attiene all'assenza, nell'ambito della contabilità dell'Ente, di conti di natura finanziaria, economica e patrimoniale che consentano l'immediata individuazione delle transazioni che si sviluppano tra l'Ente e le sue partecipate; tuttavia, in attesa delle integrazioni informatiche necessarie, il Comune ha precisato che gli importi delle predette transazioni possono essere desunti dall'esame delle poste economico/patrimoniali.

Al riguardo questa Sezione ritiene utile sottolineare che l'articolo 147-*quater* del TUEL introdotto dal D.L. n. 174/2012, in vigore dall'8 dicembre 2012, richiede all'Ente locale di definire, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

In dettaglio la norma richiede agli enti ad essa soggetti di organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare:

- i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società;
- la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società;
- i contratti di servizio;
- la qualità dei servizi;
- il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Sul punto, già con deliberazione n. 129/2017/VSGC del 14 settembre 2017 (alla quale si fa rinvio per un esame completo dell'assetto dei controlli interni dell'Ente), questa Sezione ha accertato la mancata attivazione, da parte del Comune di Montesilvano (PE), del controllo sugli organismi partecipati nel triennio 2014-2016.

In relazione al secondo aspetto, in sede di risposta istruttoria, l'Ente ha confermato di non aver predisposto, nel 2015, la nota informativa sui rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, in particolare per la mancata conciliazione delle reciproche posizioni con il Considan. Tuttavia, nella risposta si precisa che, in sede di rendiconto 2016, l'Organo di Revisione, con il supporto del Settore finanziario dell'Ente, ha operato l'esame delle citate posizioni creditorie e debitorie.

La previsione di una nota informativa che evidenzi per gli enti territoriali le risultanze della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate si innesta nel complesso della normativa vigente, così come innovata dal D.L.



n. 174/2012 e dal D.Lgs. n. 118/2011, che prevede specifici obblighi di indirizzo, controllo e monitoraggio in capo agli enti territoriali.

Gli obiettivi di gestione perseguiti dall'ente territoriale devono, infatti, necessariamente tener conto anche del sistema di enti strumentali e società controllate e partecipate ovvero del cosiddetto "*gruppo amministrazione pubblica*" come chiarito dal punto 2 del principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio (allegato n. 4/1 al D.Lgs. n. 118/2011).

La verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde, inoltre, all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di *corporate governance*, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate (Sezione di controllo per la Regione siciliana, deliberazione n. 394/2013/PAR; Sezione regionale di controllo per la Toscana, deliberazione n. 260/2014/PAR; Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 156/PAR/2014).

La corretta rilevazione delle ridette posizioni mira, infine, a salvaguardare gli equilibri di bilancio, attenuando il rischio di emersione di passività latenti per l'ente territoriale suscettibili di tradursi in un esborso finanziario (come avviene nel caso di un debito sottostimato nella contabilità dell'ente e sovraesposto in quello della società partecipata).

Sempre in tema di nota informativa, appare opportuno richiamare la giurisprudenza di questa Corte (cfr. Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/2016) secondo cui l'obbligo di asseverazione della verifica dei debiti-crediti reciproci deve ritenersi posto a carico degli organi di revisione sia degli enti territoriali sia degli organismi controllati/partecipati, per evitare eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori. L'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate, pertanto, è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio, senza previsione di compensi aggiuntivi.



10. Altre irregolarità-criticità riscontrate nell'analisi dei questionari dell'Organo di revisione ai rendiconti 2014 e 2015

Sebbene l'Organo di revisione abbia certificato di non aver rilevato gravi irregolarità e di non aver suggerito, di conseguenza, misure correttive da adottare sulla gestione 2014 e 2015, dall'analisi delle relazioni prodotte emerge, oltre a quanto precedentemente segnalato, la presenza delle seguenti irregolarità/criticità alle quali il Comune di

Montesilvano (PE), con la nota di riscontro del 30 novembre 2017, precedentemente richiamata, ha fornito i chiarimenti richiesti:

ANNO 2014:

- approvazione del rendiconto 2014 con deliberazione n. 45 del 15 maggio 2015 oltre il termine fissato per la relativa presentazione (30 aprile 2015). Trattasi di criticità già segnalata, da ultimo, dalla Sezione con riferimento al rendiconto 2013. L'Ente ha comunicato quanto segue: *"l'allungamento dei tempi di approvazione del rendiconto è riconducibile sia alle carenze di organico ... sia alla complessità e numerosità degli adempimenti propedeutici alla redazione del rendiconto di gestione; in ogni caso si assicura che verranno intensificati gli sforzi per contenere i tempi di formazione e di approvazione del rendiconto di gestione"*. La Sezione richiama l'attenzione sulla circostanza che il rispetto dei termini dei documenti finanziari è un elemento necessario per garantire il principio di continuità dei bilanci e la corretta programmazione;
- mancato avvio, alla data di approvazione del rendiconto, per dare attuazione agli adempimenti dell'armonizzazione, delle seguenti attività: aggiornamento delle procedure informatiche necessarie per la contabilità economico-patrimoniale; aggiornamento dell'inventario; codifica dell'inventario secondo il piano dei conti integrato; valutazione delle voci dell'attivo e del passivo nel rispetto del principio applicato della contabilità economico patrimoniale; riclassificazione dei capitoli anche in considerazione del piano dei conti finanziario; riclassificazione dei capitoli anche in considerazione del piano dei conti finanziario; ricognizione del perimetro del gruppo amministrazione pubblica ai fini del bilancio consolidato. In merito il Comune ha precisato: *"si evidenzia che l'Ente, avvalendosi delle facoltà di cui agli artt. 3 comma 12 e 11-bis comma 4, con deliberazione di Consiglio comunale n. 80 del 21.08.2015 (punto 14) ha disposto il rinvio all'esercizio 2016 della tenuta della contabilità economico-patrimoniale, della gestione del piano dei conti integrato e della redazione del bilancio consolidato"*;
- l'Ente non ha provveduto, ai sensi dell'articolo 41 del D.L. n. 66/2014, ad individuare, nel prospetto allegato al rendiconto 2014 i pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal D.Lgs. n. 231/2002. Il Comune ha precisato: *"si conferma che il prospetto di cui all'articolo 41 del D.L. n. 66/2014 non è stato materialmente allegato al rendiconto di gestione; tuttavia l'indicatore di tempestività dei pagamenti è stato calcolato ed il relativo valore è stato riportato nella relazione al Rendiconto di Gestione, nonché richiamato nella Relazione redatta dall'Organi di Revisione; parimenti, è stato individuato l'importo complessivo dei pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, sebbene detto importo non sia stato formalizzato secondo quanto*



previsto dalle disposizioni dapprima richiamate. L'Ente si impegna ad evitare che tale criticità si ripeta per il futuro”;

- il rispetto del patto di stabilità interno è stato ottenuto ritardando il pagamento di obbligazioni scadute per la spesa in conto capitale. L'Ente ha comunicato quanto segue: *"nel corso degli anni antecedenti il 2013 l'Amministrazione ha avviato l'iter per la realizzazione di numerose opere pubbliche finanziandole, prevalentemente, mediante ricorso all'indebitamento; tale scelta, unitamente al progressivo inasprimento dei vincoli derivanti dalle disposizioni sul Patto di Stabilità Interno hanno obbligato l'Ente a rallentare i pagamenti dei S.A.L. maturati, anche a causa delle incertezze connesse al volume delle entrate effettivamente accertabili (a tal fine si evidenzia che una parte consistente del gettito dell'I.C.I./I.M.U. si realizza negli ultimi 15 giorni dell'anno, allorquando non è più possibile dar corso a pagamenti per la consueta sospensione delle attività di Tesoreria dovuta alle chiusure di fine esercizio). Inoltre, si evidenzia che le difficoltà connesse al tempestivo pagamento dei S.A.L. maturati dalle imprese fornitrici hanno indotto l'Amministrazione a rallentare l'avvio di nuovi lavori, benché già finanziati, anche per scongiurare il rischio di un possibile contenzioso con le ditte appaltatrici ed evitare, al contempo, che si generassero potenziali fattori di squilibrio gestionale per i fornitori dell'Ente”;*
- il prospetto contenente l'elenco delle spese di rappresentanza non è stato allegato al rendiconto e non è stato trasmesso alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e pubblicato sul sito *web* del Comune con i tempi indicati dall'articolo 2 del decreto ministeriale del 23 gennaio 2012. Trattasi di criticità già segnalata, da ultimo, dalla Sezione con riferimento al rendiconto 2013. Il Comune ha tuttavia inviato il prospetto in allegato alla nota di riscontro;
- l'Ente non ha costituito, relativamente al personale dirigente, il fondo delle risorse per la contrattazione decentrata per l'anno 2014, tuttavia, è stato erogato il trattamento accessorio al personale. Trattasi di criticità già segnalata dalla Sezione con riferimento al rendiconto 2013. Il Comune ha precisato quanto segue: *"l'unica forma di trattamento economico accessorio erogata al personale dirigenziale per l'anno 2014 è costituita dall'indennità di posizione connessa all'espletamento delle funzioni dirigenziali a cui ciascun dirigente è stato preposto con decreto sindacale. Si precisa che nessun emolumento premiale, ovvero connesso al conseguimento di obiettivi (c.d. retribuzione di risultato), è stato erogato successivamente all'anno 2007, allorquando è stata corrisposta l'indennità di risultato riferita all'esercizio 2005”.* Tale criticità può quindi ritenersi superata alla luce delle precisazioni fornite;
- l'inventario non è aggiornato sullo stato dell'effettiva consistenza del patrimonio (ultimo anno di aggiornamento 2008) e il conto del patrimonio non rappresenta



compiutamente la situazione patrimoniale e finanziaria dell'Ente, ai sensi dell'articolo 230 del TUEL. Trattasi di criticità già segnalata, da ultimo, dalla Sezione con riferimento al rendiconto 2013. L'Ente ha comunicato che *"sono in corso di conclusione ricerche di mercato per l'affidamento all'esterno delle attività di ricognizione e ricostruzione dei valori dei beni mobili ed immobili"*;

- mancato invio delle misure correttive al rendiconto 2013 formulate con deliberazione di questa Sezione del 18 giugno 2015, n. 175/2015/VSGF. L'Ente ha comunicato che *"entro i primi mesi del prossimo anno verrà sottoposta all'attenzione del Consiglio comunale apposita proposta di deliberazione che verrà prontamente trasmessa a Codesta On.le Corte"*.

ANNO 2015:

- approvazione del rendiconto 2015 con deliberazione n. 47 del 26 maggio 2016 oltre il termine fissato per la relativa presentazione (30 aprile 2016). Al riguardo valgono le considerazioni già esposte dal Comune con riferimento al rendiconto 2014;
- eliminazione definitiva di crediti insussistenti per 2.252.422 euro senza fornire adeguata motivazione attraverso l'analitica dimostrazione delle procedure seguite per la realizzazione dei crediti prima della loro eliminazione. Al riguardo il Comune ha precisato che *"la risposta fornita dall'Organo di Revisione si riferisce al contenuto delle determinazioni adottate dai dirigenti propedeuticamente al riaccertamento ordinario deliberato dalla Giunta con atto n. 92 del 29.04.2016; infatti gli atti dirigenziali riportano esclusivamente gli esiti dell'istruttoria condotta da ciascun Settore sui residui attivi e passivi di propria competenza; in realtà, le cancellazioni dei residui attivi sono state disposte al termine di una fase di analisi finalizzata a verificare la sussistenza di idonee motivazioni (certezza della posizione creditoria e sussistenza di idonea documentazione giustificativa) che ne consentissero la conservazione. A tale riguardo, si sottolinea che le cancellazioni afferiscono, prevalentemente, ad accertamenti attinenti progettualità mai attivate, ovvero progettualità concluse con economie, ovvero trasferimenti inizialmente previsti ma successivamente non perfezionatisi, ovvero entrate accertate per cassa oppure riscosse su nuovi e/o differenti accertamenti. Si fa presente che l'operazione è stata accompagnata dalla contestuale cancellazione dei correlati residui passivi, ove sussistenti, ovvero dalla riduzione della quota di avanzo vincolato precedentemente generata dalle cancellazioni dei correlati residui passivi, per cui la cancellazione in oggetto non ha determinato pregiudizi per la tenuta degli equilibri finanziari complessivi dell'Ente"*. Le informazioni fornite dall'Ente consentono di superare il rilievo istruttorio in discorso;



- l'Ente non ha adottato misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, anche in relazione all'obbligo previsto dal novellato articolo 183, comma 8, del TUEL. Sul punto, il Comune ha precisato che *"è già stata attivata una fase di analisi delle soluzioni adottate da altri Comuni per verificarne l'applicabilità e la potenziale efficacia nella realtà organizzativa dell'Ente; tenuto conto del carico di lavoro connesso alle attività di chiusura e riapertura della contabilità nonché alla predisposizione dei documenti di programmazione economico-finanziaria ed all'avvio delle attività propedeutiche alla redazione del rendiconto di gestione, si prevede che le misure in oggetto possano essere definite ai fini della loro adozione da parte dei competenti organi amministrativi entro la prima metà dell'anno 2018"*. La Sezione prende atto delle informazioni e delle misure che l'Ente intende attuare, riservandosi di verificarne il relativo grado di implementazione nei successivi cicli di controllo;
- l'Ente non ha allegato al rendiconto il prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal D.Lgs. n. 231/2002, nonché, l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, di cui all'articolo 33 del D.Lgs. n. 33/2013. Il Comune di Montesilvano (PE) ha precisato che *"anche per il rendiconto di gestione 2015 il prospetto di cui all'articolo 41 del D.L. n. 66/2014 non è stato materialmente allegato alla documentazione; tuttavia, anche in questo caso l'indicatore di tempestività dei pagamenti è stato calcolato e riportato nella Relazione di Gestione; relativamente all'importo complessivo dei pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal D.Lgs. n. 231/2002, si fa rinvio a quanto già indicato per il rendiconto di gestione 2014 ... confermando l'impegno ad evitare che tale criticità si ripeta per il futuro"*. Anche in questo caso la Sezione prende atto di quanto comunicato, riservandosi di verificare l'evoluzione gestionale nei successivi esercizi.



P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

RITIENE

di considerare esaurita l'istruttoria di controllo, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e ss., della legge n. 266/2005 e dell'articolo 148-bis del TUEL, sul rendiconto 2014 e sul rendiconto 2015 del Comune di MONTESILVANO (PE), nonché sull'operazione di riaccertamento straordinario. Per le motivazioni di cui sopra:

ACCERTA

la presenza di criticità gestionali come evidenziate nella parte motiva, segnalando, in particolare, l'irregolare reimputazione dei residui passivi in base al criterio di esigibilità delle obbligazioni sottostanti, la mancata redazione della nota informativa concernente i rapporti debitori e creditori tra l'Ente e le relative società partecipate o gli altri enti strumentali, nonché il mancato aggiornamento dell'inventario;

ORDINA

al Comune di Montesilvano, all'atto del primo riaccertamento dei residui utile, di completare la reimputazione delle poste passive secondo il criterio della esigibilità;

DELIBERA

di richiamare l'attenzione del Consiglio comunale sui profili di criticità segnalati affinché provveda all'adozione di idonei interventi da comunicare a questa Sezione regionale di Controllo;

DISPONE

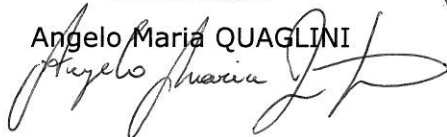
che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di MONTESILVANO (PE).

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

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2018.

L'Estensore

Angelo Maria QUAGLINI



Il Presidente

Antonio FRITTELLA



Depositata in Segreteria il **25 GEN. 2018**

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Lorella GIAMMARRIA

