



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA

Presidente

Marco VILLANI

Consigliere (relatore)

Giovanni GUIDA

Primo Referendario

nella Camera di consiglio dell'8 ottobre 2021, in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2019 del Comune di **Penna Sant'Andrea (TE)**, 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 *“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 della Corte dei conti del 28 maggio 2020, n. 9/SEZAUT/2020/INPR, di approvazione delle linee guida e del 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, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell’esercizio 2019”*.

vista la deliberazione dell’11 dicembre 2020, n. 288/2020/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha fissato il termine per l’invio delle relazioni al rendiconto 2019 al 25 febbraio 2021.

vista la deliberazione n. 14, dell’11 febbraio 2021, con la quale questa Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato il *“Programma delle attività di controllo per l’anno 2021”*;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12, successivamente modificata con decreto del 31 marzo 2021, n. 2;

vista l’ordinanza del 6 ottobre 2021, n. 40/2021, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Marco Villani;

FATTO

La Sezione, nell’ambito della propria attività di controllo, ha preso in esame il questionario e la relazione dell’Organo di revisione sul rendiconto 2019 del Comune di **Penna Sant’Andrea (TE)** - ente con 1.763 abitanti - acquisito, mediante il sistema applicativo Con.Te, in data 3 marzo 2021, protocollo n. 2214, in ritardo rispetto al termine di invio fissato da questa Sezione (25 febbraio 2021). Si raccomanda, pertanto, per il futuro di adempiere entro i termini stabiliti. L’Organo di revisione ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità e ha espresso parere favorevole all’approvazione del rendiconto dell’esercizio finanziario 2019.

Il Magistrato istruttore ha, tuttavia, ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell’Ente anche al fine di verificare la presenza di eventuali ulteriori fattori di criticità, con particolare riguardo al risultato di amministrazione, agli equilibri, alla gestione della liquidità, all’andamento dei residui e dell’esposizione debitoria.

Con nota istruttoria dell’8 luglio 2021 sono stati chiesti chiarimenti in relazione ad alcuni aspetti del rendiconto 2019; l’Ente ha fornito riscontro in data 10 settembre 2021.

DIRITTO

1. Dei poteri riconosciuti alla Corte dei conti dal legislatore, in particolar modo nell'articolo 148-bis del Tuel, e confermati dalla più recente giurisprudenza costituzionale riguardo all'esame dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali, al rispetto degli equilibri di bilancio e dei vincoli in materia di indebitamento onde prevenire irregolarità potenzialmente idonee a determinare squilibri economico-finanziari, si è ampiamente trattato nella precedente deliberazione n. 232 del 2020 a cui si fa rinvio. La stessa risulta pubblicata nell'apposita sezione *"Amministrazione trasparente - Controlli e rilievi sull'amministrazione - Corte dei conti"* del sito istituzionale del Comune.

2. Ciò premesso, a seguito di quanto sopra rilevato e dell'analisi della documentazione in possesso di questa Corte, si osservano i seguenti risultati.

2.1. Il rendiconto 2019 è stato approvato con delibera consiliare del 29 luglio 2020, n. 3, oltre i termini fissati dal legislatore, tenuto anche conto della proroga disposta a causa dell'emergenza sanitaria da Covid 19 (art. 107 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27). Al riguardo, si ricorda che l'approvazione del rendiconto entro i termini di legge costituisce un adempimento di assoluta rilevanza nella gestione amministrativa e contabile dell'Ente; il ritardo nell'approvazione rappresenta sintomo di difficoltà nell'applicare correttamente la normativa e i principi contabili che disciplinano l'intera materia. Si raccomanda, pertanto, per il futuro l'osservanza dei termini fissati dal legislatore.

L'Ente chiude con un risultato di amministrazione in disavanzo di euro 204.554, in miglioramento rispetto all'annualità precedente quando era stato di euro 221.738. A seguito dell'accantonamento a Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) di euro 308.249 e a fondo contenzioso per euro 3.000, peggiora nettamente in una parte indisponibile di euro 515.803, rispetto all'esercizio precedente che faceva registrare un disavanzo di euro 383.840, ma con accantonamenti ridotti. Si evidenzia, anche per questo esercizio, il mancato accantonamento al FAL per il residuo dell'anticipazione di liquidità ottenuta dall'Ente nell'esercizio 2013. Tuttavia si conferma che l'Ente, come richiesto da questa Sezione con la precedente deliberazione n. 232 del 15 ottobre 2020 (quindi successiva alla data di approvazione del rendiconto 2019) in cui *" Si invita(va)... il Comune a provvedere alla contabilizzazione nel senso sopra indicato, apportando idoneo accantonamento nel primo risultato di amministrazione utile"*, ha provveduto al relativo accantonamento nell'esercizio 2020, come risulta dal prospetto del Risultato di amministrazione presente sulla Banca dati delle amministrazioni pubbliche BDAP.

In merito al disavanzo del 2018 è stato chiesto di fornire un aggiornamento rispetto allo stato del piano di rientro di alienazioni immobiliari adottato con delibera consiliare n. 19 del 25 maggio 2019. L'Ente, in riscontro, ha comunicato che, oltre all'immobile venduto nel corso del 2020 (incasso euro 130.129), al 31 dicembre 2020 era in corso l'ultimo bando di asta relativo ad un altro immobile.

Si osserva, come detto, che il peggioramento del risultato di amministrazione è da imputarsi all'applicazione del nuovo metodo di calcolo del FCDE, che ha determinato un disavanzo di euro 255.272, da ripianare in 15 anni con quote annuali costanti di euro 17.018, a partire dal 2021 (come da delibera consiliare n. 4 del 29 luglio 2020 trasmessa dal Comune in sede di riscontro istruttorio), ai sensi di quanto disposto dal dettato normativo (art. 39-*quater* d.l. n. 162 del 2019).

Si osserva che, al netto del disavanzo da FCDE, la parte disponibile è comunque negativa, ma pari ad euro 260.532, in miglioramento rispetto all'esercizio precedente quando era stata pari ad euro 383.840. L'Ente, al riguardo, ha trasmesso la delibera consiliare n. 5 del 29 luglio 2020 di modifica del piano di alienazione immobiliare per il rientro del disavanzo 2018, dal quale risulta che è stato necessario ridurre da euro 879.500 ad euro 641.171 la previsione di entrata complessiva delle alienazioni, considerato che è stata effettuata una stima aggiornata dell'unità immobiliare ubicata in Piazza del Mercato di Val Vomano (con valore di mercato, come comunicato con nota prot. 4933/2019, ridotto da euro 671.000 a euro 432.671), con conseguente variazione di bilancio di previsione 2019/2021, al fine di adeguare le previsioni di entrata, posticipando all'annualità 2020 la realizzazione delle vendite e quindi il ripiano del disavanzo di gestione e dei debiti fuori bilancio riconosciuti legittimi.

Alla luce di quanto riportato nella delibera citata e dell'avvenuta dismissione di un immobile nel corso del 2020, questa Corte si riserva di verificare lo stato di avanzamento del piano di alienazione immobiliare in sede di esame dei prossimi rendiconti.

La tabella che segue riporta la scomposizione del risultato di amministrazione dell'esercizio in esame, in confronto con l'annualità precedente.

	2018	2019
AVANZO (+) / DISAVANZO (-) CONTABILE	-221.738	-204.554
Parte accantonata totale	38.640	311.249
FCDE	38.640	308.249
Fondo contenzioso	0	3.000
Parte vincolata totale	95.272	0
Vincoli derivanti da leggi e principi contabili	95.272	0
Parte destinata agli investimenti	0	0
Parte disponibile	- 383.840	-515.803

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati di rendiconto e BDAP. Eventuali scostamenti sono determinati dagli arrotondamenti.

L'Organo di revisione, nel questionario, relativamente alle somme accantonate per passività potenziali ha dichiarato che: "L'ente ha concluso l'esercizio finanziario in disavanzo e non ha avuto

risorse da destinare al fondo rischi spese legali”.

In merito alla mancata costituzione del fondo indennità di fine mandato del Sindaco, l’Organo di revisione sottolinea, nel questionario, che: *“la somma è accantonata annualmente nel pertinente capitolo di bilancio”.*

In sede istruttoria è stato chiesto se fosse stata effettuata una ricognizione dei contenziosi in corso e delle passività potenziali. L’Amministrazione ha precisato, con nota del 10 settembre 2021, quanto segue: *“L’Ente alla data del 31/12/2019 non aveva elementi sufficienti per la ricognizione di tutti i contenziosi pregressi, ma ha impegnato nel capitolo “Spese per liti, arbitraggi e consulenze legali”, per l’anno di competenza di somma di € 17.379,25 per controversie relative agli anni pregressi e definiti nell’anno; inoltre nello stesso capitolo ha impegnato la somma di € 4.500,00 per il pagamento di spese legali per debiti fuori bilancio riconosciuti. L’ente si impegna ad effettuare una ricognizione dei contenziosi in corso e delle passività potenziali”.*

Riguardo al calcolo del FCDE, si evidenzia una quota di accantonamento, rispetto al totale dei residui attivi (euro 2.684.579), dell’11,48 per cento; valore che sale al 23,39 per cento considerando solamente i residui dei titoli 1 e 3.

Alla luce del quadro sopra riportato, questa Corte si riserva di verificare l’avvenuta ricognizione dei contenziosi e delle passività potenziali in sede di esame del prossimo rendiconto e ricorda come l’adeguata quantificazione dei fondi vincolati ed accantonati sia funzionale alla corretta determinazione del risultato di amministrazione disponibile e fondamentale per preservare la gestione da potenziali squilibri di competenza e di cassa. A tal fine si invita ad un attento monitoraggio dei fondi richiamando l’attenzione dell’Organo di revisione sulla necessità di continuare in una verifica puntuale degli accantonamenti e dei vincoli, in ossequio alle disposizioni dettate dal legislatore.

2.2. In merito alla verifica degli equilibri, l’art. 1, c. 821, della legge n. 145 del 2018 prevede che: *“Gli enti...si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell’esercizio non negativo. L’informazione di cui al periodo precedente è desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall’allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118”.* Sul punto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 20 del 2019 hanno precisato che tale nuova disciplina *“attribuisce valore giuridico, pur in assenza allo stato di specifiche sanzioni, al conseguimento di un “equilibrio finanziario complessivo di competenza” anche in sede di rendiconto consuntivo, in modo simmetrico e speculare a quello da rispettare in sede di approvazione del bilancio di previsione e nel corso dell’esercizio...”.*

Conseguentemente, si è reso necessario aggiornare i prospetti degli allegati al citato decreto legislativo n. 118 riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri per renderli tra loro coerenti e rispondenti alle esigenze del monitoraggio, ai sensi della citata

norma. A ciò si è provveduto con il d.m. 1° agosto 2019 che, mantenendo la distinzione tra parte corrente e parte capitale, ha individuato tre saldi finali - *risultato di competenza (W1), equilibrio di bilancio (W2), equilibrio complessivo (W3)* – che consentono di verificare gli equilibri interni al rendiconto della gestione e di determinare gradualmente il raggiungimento dell’obiettivo di risultato di competenza non negativo.

Le Sezioni Riunite hanno chiarito, altresì, che: *“il primo (“risultato di competenza”) non presenta elementi di novità rispetto al risultato palesato al medesimo prospetto anteriormente al citato d.m. 1° agosto 2019 (accertamenti meno impegni, al lordo di fondo pluriennale vincolato e degli importi applicati del risultato di amministrazione); il secondo tiene conto anche dell’importo degli stanziamenti definitivi a titolo di accantonamenti e vincoli, rilevabili dal bilancio dell’esercizio di riferimento (“equilibrio di bilancio”); il terzo espone le variazioni (positive o negative) che hanno registrato gli accantonamenti dal momento della chiusura dell’esercizio a quello dell’approvazione del rendiconto (“equilibrio complessivo”)”*.

Al riguardo la Commissione Arconet, nella riunione dell’11 dicembre 2019, ha precisato che i primi due saldi sono indicatori rappresentativi degli equilibri che dipendono dalla gestione del bilancio; al contrario l’equilibrio complessivo svolge la funzione di evidenziare gli effetti della gestione complessiva dell’esercizio e la relazione con il risultato di amministrazione.

Pertanto, fermo restando l’obbligo di conseguire un risultato di competenza non negativo, gli enti devono tendere al rispetto dell’equilibrio di bilancio (W2), che rappresenta l’effettiva capacità di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio.

L’equilibrio complessivo W3, invece, svolge una funzione attualizzante, essendo calcolato al fine di aggiornare i risultati considerando anche, prudenzialmente, gli effetti conseguenti alle possibili variazioni prodotte degli accantonamenti effettuati, in sede di rendiconto, a seguito di eventi verificatosi dopo la chiusura dell’esercizio o successivamente ai termini previsti per le variazioni di bilancio, appostati nel rispetto dei principi contabili.

Per quanto sopra precisato, si osservano, per il Comune in esame, i seguenti risultati.

	Parte corrente (O)	Parte capitale (Z)	Totale (W= O+Z)	
Risultato di competenza	261	1.814	W1	2.075
Risorse accantonate stanziati nel bilancio d’esercizio	17.338	0		17.338
Risorse vincolate nel bilancio	0	0		0
Equilibrio di bilancio	-17.077	1.814	W2	-15.263
Variazione accantonamenti effettuati in sede di rendiconto	293.912	0		293.912
Equilibrio complessivo	-310.989	1.814	W3	-309.175

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP. Eventuali scostamenti derivano dagli arrotondamenti.

Dai dati sopra riportati si evince, per la parte corrente, un risultato di competenza dell’esercizio positivo di euro 261, grazie all’utilizzo di entrate di parte capitale destinate a

spese correnti per euro 5.975 (trattasi di entrate per permessi da costruire). A seguito dell'accantonamento di risorse nel bilancio d'esercizio per euro 17.338, si registra un disequilibrio di bilancio di parte corrente pari ad euro 17.077.

Il prospetto evidenzia anche l'equilibrio complessivo di parte corrente che tiene conto degli esiti derivanti dalle variazioni degli accantonamenti di parte corrente effettuati in sede di rendiconto in attuazione dei principi contabili, nel rispetto del principio della prudenza e a seguito di eventi verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce o successivamente ai termini previsti per le variazioni di bilancio. Tale valore, nell'esercizio 2019, è anch'esso negativo e pari ad euro 310.989, in conseguenza delle variazioni degli accantonamenti in sede di rendiconto pari ad euro 293.912.

Si rileva, altresì, una scarsa capacità di recupero dell'evasione tributaria: infatti, a fronte di accertamenti di competenza pari ad euro 18.000, non si registrano riscossioni.

Si segnala inoltre una incongruenza tra gli importi nel questionario e quelli indicati dallo stesso Organo di revisione nella propria relazione, dove riporta accertamenti pari ad euro 18.457 e riscossioni pari ad euro 547.

Di poi, si evidenzia l'assenza di riscossioni relative alle sanzioni del codice stradale, per le quali sono indicati accertamenti pari ad euro 12.000. L'Ente, al quale sono stati chiesti chiarimenti, ha specificato che: *"...per quanto concerne la riscossione del recupero evasione tributaria si fa presente che l'Ente ha riscosso nel 2020 la somma di ulteriori € 9.448,30 relativi al 2019 ed € 32.381,01 relativi all'anno 2020. L'incongruenza con gli importi indicati dall'Organo di revisione per una inversione di cifre sarà sanata dal Revisore con la riapertura del questionario in parola. La mancata riscossione per sanzioni da CdS è dovuta dal fatto che il servizio di Polizia Locale, fino al 31/12/2020, era svolto in funzione associata con l'Unione dei Comuni denominato "Colline del Medio Vomano" che non ha a tutt'oggi provveduto a ripartire e versare le somme ai comuni beneficiari delle sanzioni"*.

Questo Collegio sottolinea come gli scostamenti tra accertamento e riscossione, qualora si presentino in forma reiterata, concorrano a compromettere il rispetto degli equilibri di bilancio connessi ad un andamento degli accertamenti e degli impegni che, se caratterizzati da veridicità ed attendibilità, dovrebbero garantire una soddisfacente condizione di liquidità. Occorre, quindi, ribadire che gli accertamenti relativi alle entrate in esame devono essere effettuati con estrema attenzione e prudenza, per evitare di raggiungere in modo artificioso l'equilibrio di parte corrente. Si ricorda, inoltre, che garantire un equilibrio economico veritiero e durevole fra le entrate e le spese di parte corrente del bilancio è, oltre che adempimento del dettato costituzionale contenuto nell'art. 81, elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria degli enti locali.

Considerando anche i risultati della gestione di parte capitale, tutti pari ad euro 1.814, nonché l'assenza di somme accantonate e vincolate nel bilancio e di variazioni in sede di rendiconto, si determinano saldi finali corrispondenti a: *risultato di competenza (W1)* pari ad euro 2.075, – il che permette il rispetto dell'obiettivo di finanza pubblica per l'esercizio esaminato; un *disequilibrio di bilancio (W2)*, pari ad euro 15.263 e un *disequilibrio complessivo (W3)* di euro 309.175. Alla luce dei valori conseguiti, ricordando che gli importi W2 e W3 sono determinati, per l'esercizio 2019, ai soli fini conoscitivi, questo Collegio richiama l'Ente ad un attento monitoraggio di tali saldi per gli esercizi futuri al fine di evitare situazioni di squilibrio che possano creare difficoltà nella gestione ordinaria.

L'Organo di revisione ha attestato che il responsabile finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri di bilancio. Lo stesso organo dichiara nel questionario che non vi sono state segnalazioni tali da pregiudicare gli equilibri. Al contrario, nella relazione al rendiconto, indica che nel corso del 2019 sono state effettuate segnalazioni per squilibri ed è stato conseguentemente adottato l'atto di ripiano n. 39 del 31 luglio 2019.

In sede di riscontro istruttorio il Comune ha trasmesso la delibera consiliare citata dalla quale è emerso che:

- con delibera consiliare n.38 del 2019 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 40.477 da coprire;
- da accertamenti d'ufficio risulta che parte degli impegni di spesa relativi all'opera "*Ricostruzione privata sisma 2009*" in sede di approvazione dei rendiconti di gestione degli esercizi precedenti sono riportati tra le insussistenze, ma dovevano essere conservati e precisamente: euro 68.491 per l'esercizio finanziario 2015 ed euro 56.841 in sede di approvazione del rendiconto di gestione dell'esercizio finanziario 2016, per un totale di euro 125.332 che è necessario prevedere nuovamente in bilancio, al fine di regolarizzare le previsioni di spesa, completare l'opera e rendicontarla all'Ufficio Speciale Ricostruzione Comuni del Cratere 2009, presso il Comune di Fossa (AQ);
- l'andamento delle entrate correnti risulta coerente con le previsioni, ma vi è la necessità di incrementare le previsioni di spesa relativamente a una serie di interventi quali la refezione scolastica per euro 10.000, la manutenzione e pulizia delle strade per euro 12.800, la riparazione automezzi per euro 4.000, le prestazioni tecniche professionali per euro 6.330.
- Considerando che il fondo di riserva non risulta sufficiente alla copertura, si è reso necessario procedere alla salvaguardia degli equilibri con variazioni di bilancio.

Questa Corte raccomanda di proseguire con le misure adottate per ricondurre in equilibrio il bilancio con un rafforzamento del sistema dei controlli, affinché abbiano effettiva rilevanza nelle decisioni gestionali.

2.3. Si segnala che l'Ente ha riconosciuto, nell'esercizio in esame, debiti fuori bilancio per euro 165.514, di cui euro 15.474 per sentenze esecutive ed euro 150.040 per acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa.

L'Organo di revisione dichiara, nella relazione al rendiconto, che i relativi atti sono stati trasmessi alla competente Procura della Sezione regionale della Corte dei conti.

In via preliminare, occorre ricordare che il debito fuori bilancio rappresenta un'obbligazione pecuniaria 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 pubblici, in generale, e degli enti locali più in particolare (cfr. *ex multis* Sezione regionale Emilia-Romagna, pronuncia n. 11/06/PAR). 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.

Appare, dunque, di immediata evidenza la pericolosa incidenza di tale specifica tipologia di debiti, sul mantenimento degli equilibri di bilancio, proprio in quanto poste latenti, non evidenziate in contabilità.

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 incidere negativamente sulla situazione finanziaria o alterare i risultati di competenza.

Questa Sezione ricorda, altresì, 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. Quando il fenomeno assume dimensioni rilevanti e reiterate in più esercizi finanziari, è presumibile che gran parte dei debiti fuori bilancio sia riconducibile alla incapacità di porre in essere una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, alla possibile sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa, ovvero al fine di garantire i vincoli del pareggio e degli equilibri interni. Si raccomanda, pertanto, di porre in essere tutte le azioni necessarie a rimuovere le cause che determinano la formazione di debiti fuori bilancio.

2.4. Si osserva, come da successiva tabella, un fondo cassa finale pari a zero, in diminuzione

rispetto al precedente esercizio quando era stato pari ad euro 5.243.

Gestione della liquidità	2018	2019
Fondo cassa al 1° gennaio	183.928	5.243
Riscossioni	4.358.526	5.432.400
Pagamenti	4.537.211	5.437.643
Saldo di cassa al 31 dicembre	5.243	0
<i>Fondo cassa vincolato</i>	5.243	0

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati di rendiconto e BDAP

In merito alla giacenza di cassa vincolata, l'Organo di revisione dichiara non che è stata correttamente aggiornata. Il Comune, in sede di riscontro istruttorio, ha dichiarato di aver provveduto nel corso del 2020 ad aggiornare la giacenza di cassa vincolata.

Questo Collegio sottolinea come la quantificazione della cassa vincolata sia un adempimento estremamente importante per garantire, in ogni momento, il pagamento di spese destinate di cui si è già avuto il correlato incasso. L'art. 195 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Tuel) stabilisce che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione e, nell'ammettere deroghe al loro utilizzo nel caso di carenza di fondi liberi per le necessità correnti, pone condizioni sia quantitative sia procedurali ispirate alla massima trasparenza e chiarezza, disponendo che i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di puntuale registrazione contabile. Ciò è estremamente importante per enti che, come il Comune di Penna Sant'Andrea, presentano un fondo di cassa pari a zero ed un costante ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Si evidenzia, infatti, che l'Ente anche per l'annualità 2019 ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria per euro 2.175.311, totalmente restituita a fine esercizio. Il ricorso a tale strumento ha determinato l'insorgenza di ulteriori oneri pari ad euro 10.480.

Questa Sezione segnala che il Comune ha rimborsato anche il residuo dell'anticipazione dell'anno 2018.

Si rileva il mancato rispetto dell'indicatore di deficitarietà strutturale P3 relativo all'anticipazione di tesoreria.

Con nota del 10 settembre 2021, l'Amministrazione, alla quale era stato chiesto di fornire chiarimenti in merito, ha dichiarato che a causa del pagamento di debiti pregressi e della scadenza dell'ultima rata relativa alla TARI nell'anno 2020, si è avuta la necessità di ricorrere all'anticipazione di cassa.

Alla luce del quadro sopra riportato si ribadisce come il ripetuto ricorso all'anticipazione di tesoreria rappresenti un sintomo di latenti e reiterati squilibri nella gestione di competenza tra le risorse in entrata che l'Ente può effettivamente realizzare e le spese che si è impegnato a sostenere. Nei casi più gravi, inoltre, esso potrebbe dissimulare forme di finanziamento a

medio/lungo termine e, pertanto, nella sostanza configurare una violazione del disposto dell'articolo 119 della Costituzione (che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare spese d'investimento). Si raccomanda di adottare le necessarie misure al fine di ridurre il ricorso a tale strumento.

Si segnala, inoltre, una discrasia tra l'importo accertato per anticipazioni di cassa, pari ad euro 2.175.311, e quello incassato pari ad euro 2.037.308. Al riguardo, come già sottolineato nella precedente deliberazione di questa Sezione n. 232 del 2020, si richiama il principio applicato della contabilità finanziaria n. 3.26, di cui all'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118 del 2011 *"Le anticipazioni di cassa erogate dal tesoriere dell'ente sono contabilizzate nel titolo istituito appositamente per tale tipologia di entrate che, ai sensi dell'articolo all'art. 3, comma 17, della legge 350/2003, non costituiscono debito dell'ente, in quanto destinate a fronteggiare temporanee esigenze di liquidità dell'ente e destinate ad essere chiuse entro l'esercizio. Pertanto, alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, l'ammontare delle entrate accertate e riscosse derivanti da anticipazioni deve corrispondere all'ammontare delle spese impegnate e pagate per la chiusura delle stesse"*, e si invita a prestare una maggior attenzione nella contabilizzazione dell'anticipazione.

Si evidenzia, infine, che il Comune ha fatto ricorso, per il 2019, ad anticipazione di liquidità presso la Cassa Depositi e Prestiti per il pagamento dei debiti certi, liquidi ed esigibili, complessivamente pari ad euro 141.172, da rimborsare entro il 15 dicembre 2019, come riportato nella delibera consiliare n. 11 del 12 aprile 2019 trasmessa in sede di riscontro istruttorio.

2.5. Relativamente all'indice annuale di tempestività dei pagamenti si rileva la mancata pubblicazione del prospetto nell'apposita sezione *"Amministrazione Trasparente - Pagamenti dell'amministrazione - Indicatore di tempestività dei pagamenti"* del sito istituzionale. Con nota istruttoria dell'8 luglio 2021, è stato pertanto richiesto se fossero state adottate misure organizzative per il tempestivo pagamento dei fornitori, stante la contraddizione tra quanto dichiarato dall'Organo di revisione nel questionario (*"sono state adottate misure"*) e quanto indicato dallo stesso nella propria relazione al rendiconto 2019 (*"non sono state adottate misure"*). L'Ente, in riscontro, ha inviato il prospetto dal quale si evince un notevole peggioramento dell'indicatore, che passa da 111 del 2018 a 269 nel 2019, specificando inoltre che: *"per pagare tempestivamente i fornitori ha fatto ricorso, nell'anno 2020, all'Anticipazione di liquidità con CdP"*.

Questa Corte, nella convinzione che il pagamento in tempi certi e rapidi risponde ai criteri di trasparenza ed economicità, secondo gli indirizzi eurounitari contenuti nella direttiva 2011/7/UE che richiede l'adozione decisa di una *"cultura dei pagamenti rapidi"*, richiama l'Ente

a rafforzare le modalità di incasso dei suoi crediti , ad adottare tutte le necessarie misure per ricondurre i tempi di pagamento nei termini di legge e ad attivare una costante vigilanza degli effetti delle azioni correttive poste in essere, anche con un efficientamento degli uffici, con ogni misura utile, quali la fatturazione elettronica o altre forme automatizzate.

2.6. L'Ente ha effettuato il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2019, con atto di Giunta comunale munito del parere dell'Organo di revisione che ha verificato il rispetto dei principi e dei criteri della loro determinazione. Si segnala, ancora una volta, una incongruenza tra quando dichiarato dall'Organo di revisione, nel questionario: *"il riaccertamento dei residui attivi non è stato effettuato motivando le ragioni del mantenimento o dell'eventuale cancellazione"*, e quanto riportato nella propria relazione al rendiconto 2019 *"...il riaccertamento è stato effettuato...motivando le ragioni"*.

Al riguardo si richiama l'Organo di revisione a prestare maggiore attenzione nella compilazione dei documenti, ricordando che ai sensi dell'art. 240 del Tuel *"I revisori rispondono della veridicità delle loro attestazioni e adempiono ai loro doveri con la diligenza del mandatario..."*.

2019	Residui attivi	Residui passivi
Residui iniziali	2.116.293	2.309.723
Residui finali	2.684.579	1.774.191
% Riscossioni /Pagamenti	39,12	59,56
% Formazione dei residui	24,70	19,27

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP

Dai dati indicati in tabella emerge un totale dei residui attivi pari a euro 2.684.579, in aumento rispetto all'esercizio precedente di euro 568.286 e un totale dei residui passivi pari ad euro 1.774.191, in diminuzione di euro 535.532, con percentuali di formazione dei residui attivi pari a 24,70 e dei residui passivi pari al 19,27.

Si osserva, inoltre, una quota di riscossione dei residui pari al 39,12 per cento, contro una dei pagamenti del 59,56 per cento.

Si evidenzia, come per l'annualità precedente, una bassa percentuale di riscossione dei residui TARI (17,99 per cento), fitti attivi (11,15 per cento) e sanzioni derivanti da violazioni al codice della strada (zero). Con nota di riscontro del 10 settembre 2021, l'Ente ha precisato che: *"...per migliorare l'attività di accertamento e riscossione di TARI ed IMU, si è avvalso dal 2021 di società esterna al fine di avviare la riscossione coattiva degli anni antecedenti il 2016 e produrre gli accertamenti per gli anni successivi. La bassa percentuale di riscossione dei fitti è dovuta dal mancato introito dal 2° semestre 2018 di un fitto per locazione antenna Telecom/Tim pari ad € 7500,00 ed un residuo da fitto rateizzato per € 5270,64. Alla data del 31/03/2021 sono stati notificati accertamenti TARI anno 2015 per € 66.783,00, mentre sono in corso di predisposizione e invio i ruoli coattivi relativi alla TARI annualità dal 2011 al 2014.*

Il mantenimento dei residui a seguito di riaccertamento è motivato dal fatto che i debiti a carico dell'Ente sono certi ed esigibili e le entrate accertate sono comunque supportate da atti quali avvisi di accertamento, ruoli o rateizzazioni in corso”.

Questa Corte - alla luce di quanto dichiarato dall'Ente - si riserva di verificare gli esiti delle azioni poste in essere in sede di esame dei prossimi rendiconti.

Analizzando la composizione dei residui attivi emerge che euro 1.510.484 - pari al 56,27 per cento - sono espressione della competenza 2019; euro 330.796 (12,32 per cento) sono riferiti all'esercizio 2018, euro 134.780 (5,02 per cento) sono relativi all'anno 2017, mentre i restanti 708.518 (26,39 per cento), riguardano l'annualità 2016 e precedenti.

Si osserva che parte prevalente del totale dei residui attivi deriva dalla parte corrente (titolo 1 *“Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa”* e 3 *“Entrate extratributarie”*).

Relativamente ai residui passivi si osserva, invece, che il 54,66 per cento (euro 969.692) rappresenta residui di competenza, il 14,27 per cento (euro 253.232) è riferito a residui del 2018, l'1,05 per cento (euro 186.360) ai residui dell'anno 2017, mentre il restante 20,57 per cento (euro 364.908) sono relativi all'esercizio 2016 e precedenti.

Si evidenzia, anche per i residui passivi, la prevalenza di quelli di parte corrente (titolo 1 *“Spese correnti”*).

Alla luce del quadro sopra delineato, questo Collegio raccomanda un'attenta analisi dei residui che, oltre a determinare un chiaro e trasparente quadro delle posizioni debitorie e creditorie dell'Ente, permetta la corretta applicazione del principio della competenza finanziaria cd. potenziata. Come infatti indicato nella deliberazione della Sezione delle autonomie n. 9 del 2016, una puntuale gestione ordinaria dei residui passivi dovrebbe condurre verso una loro progressiva riduzione, mentre lo *stock* di residui attivi dovrebbe naturalmente tendere ad una loro stabilizzazione. Questa Corte vigilerà su tale aspetto anche in sede di analisi dei futuri rendiconti.

2.7. Si rileva che l'Ente ha provveduto alla trasmissione della delibera consiliare di ricognizione ordinaria delle partecipazioni possedute al 31 dicembre 2019 (n. 43 del 30 novembre 2020), con la quale non si prevede un nuovo piano di razionalizzazione.

Dall'analisi della documentazione è emerso che il Comune detiene le seguenti partecipazioni dirette:

- nella Mo.Te. Ambiente S.p.a., società che si occupa del servizio di smaltimento rifiuti, con una quota dell'1,54 per cento;
- nella Ruzzo Reti S.p.a. - quota del 2,27 per cento - che gestisce il servizio idrico.

In relazione agli organismi partecipati, l'Organo di revisione dichiara che il sistema

informativo non consente di rilevare i rapporti economici, finanziari e patrimoniali tra l'Ente e i suoi organismi partecipati e che non risulta effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori.

Al riguardo questa Sezione ribadisce l'importanza di raggiungere la certezza dei rapporti finanziari tra l'ente pubblico e le partecipate, in modo da evitare il crearsi di situazioni debitorie occulte che possano incidere sugli equilibri finanziari dell'ente controllante e invita il Comune ad attivarsi al fine di ottenere il dovuto riscontro dalle partecipate per completare il processo di conciliazione dei crediti e dei debiti.

2.8. Il Comune ha trasmesso, in sede di riscontro istruttorio, il prospetto delle spese di rappresentanza per l'esercizio in esame, così come stabilito dall'art. 16, comma 26, del d.l. n. 138 del 2011, dal quale è emerso che non sono state effettuate spese al riguardo.

2.9. Si rileva che l'Organo di revisione, nella relazione al rendiconto, dichiara che l'Ente non ha nominato il responsabile del procedimento ai fini della trasmissione, tramite SIRECO, dei conti degli agenti contabili. In merito il Comune ha chiarito che il Responsabile finanziario ricopre tale ruolo; tuttavia, l'Ente non ha nominato il nuovo economo comunale a seguito del pensionamento del precedente dipendente nominato. Questa Corte invita a provvedere in merito.

2.10. Con nota istruttoria dell'8 luglio 2021 è stato chiesto all'Ente di relazionare brevemente sullo stato di ricostruzione post sisma. L'Amministrazione ha comunicato che: *"...è stata chiesta al Responsabile dell'ufficio sisma una relazione sullo stato della ricostruzione post-sisma e sugli investimenti effettuati in difesa del territorio e appena disponibile di provvederà ad inviarla a codesta rispettabile Corte dei Conti"*.

2.11. Si osserva, inoltre, che l'Ente ha dichiarato, con nota di riscontro del 10 settembre 2021, di non aver in corso programmi di spesa finanziati da Fondi Europei.

2.12. È stato chiesto, infine, di comunicare le modalità di accertamento e riscossione dei fondi per l'emergenza pandemica e l'eventuale minor gettito generato dal Covid-19. Al riguardo il Comune ha dichiarato che: *"I fondi COVID ricevuti nell'anno 2021 sono stati in parte accertati e impegnati nei rispettivi capitoli di pertinenza ed in parte accantonati nel risultato di amministrazione 2020"*. Questa Corte si riserva un approfondimento su tale aspetto in sede di analisi del prossimo rendiconto.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

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

- a porre in essere tutte le azioni necessarie al completamento del piano di alienazione immobiliare ai fini del recupero del disavanzo di gestione 2018 e 2019;
- ad adottare le misure necessarie all'incremento delle riscossioni, a limitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria e al mantenimento dei parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile, al fine di tutelare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica;
- ad attivare azioni volte a riportare i termini di pagamento nei termini previsti dal dettato normativo;
- ad aggiornare annualmente la giacenza di cassa vincolata;
- a procedere ad una ricognizione dei contenziosi in corso e delle passività potenziali, e ad azioni necessarie per la rimozione delle cause che possano determinare la formazione dei debiti fuori bilancio;
- a mantenere correttamente aggiornata la sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale.

L'Organo di revisione è tenuto a prestare maggiore attenzione nella compilazione del questionario e dei propri documenti, nonché a vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente potrà in essere.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Penna Sant'Andrea (TE).

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 dell'8 ottobre 2021.

L'Estensore
Marco VILLANI
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Lorella GIAMMARIA