



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Andrea BALDANZA	Presidente f.f.
Marco VILLANI	Consigliere
Luigi DI MARCO	Consigliere (relatore)
Antonio DANDOLO	Consigliere
Angelo Maria QUAGLINI	Primo Referendario
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 21 marzo 2019 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 30 marzo 2017, n. 6/SEZAUT/2017/INPR, relativa all'approvazione delle "*Linee guida e il 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), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto 2016*";

VISTA la deliberazione del 14 settembre 2017, n. 131/2017/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2016 al 20 dicembre 2017;

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 deliberazione del 22 marzo 2018, n. 43/2018/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma di controllo*" per l'anno 2018;

VISTA la deliberazione del 14 febbraio 2019, n. 16/2019/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma di controllo*" per l'anno 2019;

VISTO il decreto del 15 gennaio 2019, n. 3/2019, con cui sono state ripartite le funzioni di controllo ai Magistrati della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo;

ESAMINATA la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2016 del Comune di ALANNO (PE), acquisita, mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L., in data 20 dicembre 2017 protocollo n. 3795;

VISTA la nota istruttoria, protocollo n. 113 del 18 gennaio 2019, trasmessa al Sindaco, all'organo di revisione e al responsabile del servizio finanziario del Comune di ALANNO (PE), con la quale sono stati richiesti chiarimenti in merito all'esame del questionario sul rendiconto 2016;



VISTA la nota del Comune di ALANNO (PE) del 19 gennaio 2019, assunta al protocollo della Sezione n. 116 del 21 gennaio 2019, con cui sono state fornite le controdeduzioni alla nota istruttoria citata;

VISTA l'ordinanza del 15 marzo 2019, n. 11/2019, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Dott. Luigi DI MARCO;

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 modificazioni dalla 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 al rendiconto 2016 del Comune di Alanno (PE), l'Organo di revisione, nell'apposita relazione, ha certificato di non aver rilevato gravi 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, 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.

In via preliminare si osserva che l'Ente ha approvato il rendiconto 2016, con deliberazione di Consiglio comunale n. 14 del 26 maggio 2017, in ritardo rispetto al termine previsto (30 aprile 2017). 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 con cui si approva il rendiconto costituisce sintomo di difficoltà dell'ente locale di applicare correttamente la normativa e i principi contabili che disciplinano la materia. Si richiama, pertanto, l'Ente al rispetto, per il futuro, dei termini fissati dalla vigente normativa.

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 quali i residui e gli accantonamenti da determinare, in ogni caso, nel 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 - Risultato di Amministrazione

	2016
	euro
Fondo cassa al 1° gennaio	0,00
Riscossioni	6.433.548,91
Pagamenti	6.268.434,98
Saldo di cassa al 31 dicembre	165.113,93
Pagamenti azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	0,00
Fondo di cassa al 31 dicembre	165.113,93
Residui attivi	1.399.286,70
di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze	
Residui passivi	699.489,12
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	365.951,87
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	498.959,64
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2016	
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	58.168,41
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	280.817,52
Fondo perdite società partecipate	
Fondo contenzioso	
Altri accantonamenti	
Totale parte accantonata	338.985,93
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	
Vincoli derivanti da trasferimenti	
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	
Altri vincoli	
Totale parte vincolata	-
Parte destinata agli investimenti	
Totale parte destinata agli investimenti	159.973,71
Totale parte disponibile	159.973,71

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati BDAP



Come si evince dalla tabella sopra riportata il Comune di Alanno (PE) chiude l'annualità 2016 con un avanzo di amministrazione di euro 498.959,64, che si riduce ad un risultato disponibile pari ad euro 159.973,71, tenuto conto degli accantonamenti ai fondi. La quota accantonata, pari complessivamente ad euro 338.985,93, è composta dal FCDE per euro 58.168,41 (che rappresenta il 4,15% dei residui attivi totali ed il 5,67% dei residui attivi escludendo i residui in c/capitale) e dal fondo anticipazioni liquidità DL n.35/2013 per euro 280.818,52.

2. Verifica degli equilibri

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'art. 162 del Tuel, che individua i "*Principi del bilancio*", stabilisce che la gestione corrente, come definita ai commi 5 e 6, debba essere redatta "*nel rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità*", debba risultare in equilibrio e non possa avere altra forma di finanziamento, che non siano le entrate correnti, salvo le eccezioni previste per legge e, a decorrere dal 2015, quelle indicate nel "*Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria*" (Allegato n. 4/2, d.lgs. n. 118/2011).

Il predetto "*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.

Cronoprogramma puntuale delle spese e accantonamenti congrui sono strumenti fondamentali per rilevare la reale situazione dell'Ente e la capacità gestionale degli amministratori; in special modo fondi e accantonamenti sono preordinati a garantire gli equilibri di bilancio attraverso la sterilizzazione preventiva delle risorse necessarie a bilanciare sopravvenienze che possono pregiudicare gli equilibri futuri.

Tanto premesso, dall'analisi della dinamica dei flussi generati dalla gestione finanziaria è possibile misurare la intrinseca capacità di garantire margini di copertura del fabbisogno dell'Ente. Tale capacità trova sintetica espressione nei dati che seguono.



Tabella 2 – Equilibrio economico-finanziario

	2016
	euro
Fondo di cassa all'inizio dell'esercizio	-
Equilibrio di parte corrente	
A) Fondo pluriennale vincolato per spese correnti iscritto in entrata	32.279,34
AA) Recupero disavanzo di amministrazione esercizio precedente	3.048,93
B) Entrate Titoli 1.00 – 2.00 – 3-00	2.766.080,94
<i>di cui per estinzione anticipata di prestiti</i>	
C) Entrata Titolo 4.02.06 – Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da	-
D) Spese Titolo 1.00 – Spese correnti	2.570.830,43
DD) Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (di spesa)	-
E) Spese Titolo 2.04 – Altri trasferimenti in conto capitale	-
F) Spese Titolo 4.00 – Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari	207.755,61
<i>di cui per estinzione anticipata di prestiti</i>	-
<i>di cui Fondo anticipazioni di liquidità (DL 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti)</i>	-
G) Somma finale (G=A-AA+B+C-D-DD-E-F)	16.725,31
Altre poste differenziali	
H) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese correnti	41.080,21
<i>di cui per estinzione anticipata di prestiti</i>	-
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	-
<i>di cui per estinzione anticipata di prestiti</i>	-
L) Entrate di parte corrente destinate a spese investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi	15.602,98
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	-
Equilibrio di parte corrente (O=G+H+I+L+M)	42.202,54

Equilibrio di parte capitale	-
P) Utilizzo avanzo di amministrazione per spese di investimento	-
Q) Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale iscritto in entrata	178.846,29
R) Entrate Titoli 4.00-5.00-6.00	576.065,20
C) Entrate Titolo 4.02.06 – Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da	-
I) Entrate di parte capitale destinate a spese correnti in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	-



S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve durata	-
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	-
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	-
L) Entrate di parte corrente destinate a spese investimento in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili	15.602,98
M) Entrate da accensione di prestiti destinate a estinzione anticipata dei prestiti	-
U) Spese Titolo 2.00 – Spese in conto capitale	404.562,60
UU) Fondo pluriennale vincolato in c/capitale (di spesa)	365.951,87
V) Spese Titolo 3.01 per Acquisizioni di attività finanziarie	-
E) Spese Titolo 2.04 – Altri trasferimenti in conto capitali	-
Equilibrio di parte capitale (Z=P+Q+R+C+I+S1+S2+T+L+M-U-UU-V-E)	-
Equilibrio finale	
S1) Entrate Titolo 5.02 per Riscossione crediti di breve durata	-
S2) Entrate Titolo 5.03 per Riscossione crediti di medio-lungo termine	-
T) Entrate Titolo 5.04 relative a Altre entrate per riduzione di attività finanziarie	-
X1) Spese Titolo 3.02 per Concessione crediti a breve termine	-
X2) Spese Titolo 3.03 per Concessione crediti di medio-lungo termine	-
Y) Spese Titolo 3.04 per Altre spese per incremento di attività finanziarie	-
Equilibrio finale (W=O+Z+S1+S2+T-X1-X2-Y)	42.202,54
Saldo corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali	
Equilibrio parte corrente (O)	42.202,54
Utilizzo risultato di amministrazione per il finanziamento di spese correnti (H)	41.080,21
Entrate non correnti che non hanno dato copertura a impegni	
Equilibrio di parte corrente ai fini della copertura degli investimenti pluriennali	1.122,33

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati BDAP

Dall'esame dei dati riportati in tabella si evince un risultato di parte corrente pari ad euro 16.725, equilibrio ridotto dalle entrate di parte corrente destinate a spese di investimento pari ad euro 15.603. Il risultato, inoltre, è stato corretto in positivo dall'utilizzo dell'avanzo applicato alla spesa corrente pari ad euro 41.080.

Si ricorda che assicurare l'equilibrio 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.

Per l'esercizio considerato, la gestione di competenza di parte capitale chiude in pareggio, considerando, inoltre, l'utilizzo di entrate di parte corrente destinate a spese di investimento pari ad euro 15.603.



L'equilibrio finale del Comune di Alanno, per l'esercizio 2016, presenta, quindi, un saldo positivo di euro 1.122.

3. Analisi della gestione della liquidità

La gestione finanziaria dell'Ente è analizzata, nella seguente tabella, sotto il profilo dell'utilizzo dei flussi di cassa.

Al riguardo la Sezione, focalizzando l'attenzione sull'aspetto dei flussi di liquidità, è in grado di intercettare situazioni di tensione finanziaria tra riscossioni e pagamenti, prima che le stesse evolvano in criticità più gravi, compromettendo gli equilibri degli enti, ricordando che il bilancio di un Ente, come espresso dalla Corte costituzionale nella sent. n. 247 del 29 novembre 2017, "è un bene pubblico" e deve essere, pertanto, preservato anche con attività preventive.

Lo stesso legislatore, d'altronde, ha accresciuto, nei recenti interventi in tema di armonizzazione contabile (d.lgs. n. 118/2011 e d.lgs. correttivo n. 126/2014), l'attenzione rivolta al controllo dei flussi di cassa.

Vale il monito della Corte costituzionale che nella sent. n. 274/2017 ha ribadito che "è bene ricordare, infatti, che copertura economica delle spese ed equilibrio del bilancio sono due facce della stessa medaglia, dal momento che l'equilibrio presuppone che ogni intervento programmato sia sorretto dalla previa individuazione delle pertinenti risorse".

Tabella 3 - Gestione di cassa (competenza e residui)

	2016
	euro
FONDO CASSA INIZIALE (A)	-
TITOLO I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	2.260.962,57
TITOLO II - Trasferimenti correnti	224.468,34
TITOLO III - Entrate extratributarie	535.937,79
TITOLO IV - Entrate in conto capitale	284.774,24
TITOLO V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	-
TITOLO VI - Accensione prestiti	-
TITOLO VII - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	324.801,10
TITOLO IX - Entrate per conto terzi e partite di giro	2.802.604,87
TOTALE ENTRATE (B)	6.433.548,91
TITOLO I - Spese correnti	2.504.070,64
TITOLO II - Spese in conto capitale	483.006,20
TITOLO III - Spese per incremento di attività finanziarie	-
TITOLO IV - Rimborso prestiti	207.755,61



TITOLO V - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	343.802,90
TITOLO VII - Spese per conto terzi e partite di giro	2.729.799,63
TOTALE SPESE (C)	6.268.434,98
FONDO CASSA FINALE (D= A+B-C)	165.113,93
DI CUI PER CASSA VINCOLATA	174.492,28

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati BDAP

Dai dati riportati nella tabella si evince che il Comune di Alanno (PE) chiude l'esercizio in esame con un fondo cassa pari ad euro 165.114, rispetto ad un fondo ad inizio anno pari a 0.

L'ente, ciononostante, nel corso dell'esercizio, ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria per un importo complessivo di euro 324.801,10, come detto, interamente restituito al 31.12.2016 unitamente alla parte di anticipazione non restituita al termine del precedente esercizio per euro 19.001,80.

Con riferimento alla parte vincolata della cassa, con nota del 19 gennaio 2019, acquisita al protocollo n. 116 del 21 gennaio 2019, di risposta alla ns. nota protocollo n. 113 del 18 gennaio 2019, l'Ente ha specificato che *"Il prospetto del Rendiconto di cassa al 31.12.2016 reso dal Tesoriere porta un saldo di cassa di euro 165.113,93 ed un utilizzo di fondi vincolati per euro 9.378,35, da cui deriva che i totali dei fondi vincolati al 31.12.2016 ammontano ad euro 174.492,28, come indicato correttamente nel Questionario nel 2016 redatto dal Revisore dei Conti"*.

L'ammontare della cassa vincolata superiore al saldo disponibile presso il Tesoriere manifesta una potenziale crisi di liquidità confermata anche dal sopra segnalato ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Le predette criticità erano state già segnalate con deliberazione del 5 novembre 2015, n. 288/2015/PRSE (questionario al rendiconto 2013), con deliberazione del 25 maggio 2017, n. 100/2017/PRSE (questionario al rendiconto 2014) e con deliberazione del 25 giugno 2018, n. 109/2018/PRSE (questionario al rendiconto 2015).

La situazione di cassa dell'Ente nell'esercizio considerato tuttavia presenta segnali di miglioramento, confermati anche dai dati relativi al 2017, nel corso del quale, come riportato nella nota del 19 gennaio, l'Ente non ha fatto ricorso ad anticipazione di Tesoreria ed il saldo di cassa al 31 dicembre 2017 ammonta ad euro 340.785,52.

È bene in ogni caso rammentare che il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, specie se reiterato, seppur consentito dalla legge, è sintomo di difficoltà dell'Ente nella gestione dei propri incassi e pagamenti.

L'anticipazione di tesoreria, come noto, costituisce uno strumento ordinario a disposizione degli enti per fronteggiare le fisiologiche esigenze di cassa dovute alla discrasia temporale



che può verificarsi tra l'andamento delle riscossioni e quello dei pagamenti (cfr. Corte costituzionale n. 188/2014).

Essa tuttavia non deve tramutarsi in indebitamento e, conseguentemente, deve essere rimborsata a fine esercizio.

Sebbene, quindi, l'equilibrio tra entrate e uscite nel corso dell'anno possa essere ottenuto attraverso il ricorso all'istituto in parola, gli enti devono garantire la restituzione dell'intero importo anticipato a fine esercizio.

Tanto premesso, la Sezione ribadisce la necessità di adottare misure idonee a limitare il ricorso all'istituto entro i limiti dettati dai principi di sana gestione finanziaria anche attraverso una riprogrammazione del bilancio dell'Ente, con scelte atte a garantire l'incremento dell'ammontare delle entrate certe e ripetitive e/o la riduzione delle spese correnti.

4. 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 non adeguatamente fronteggiati dal fondo crediti 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

2015	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	Titolo VI	Totale		
RESIDUI INIZIALI	806.750	265.880	222.376	431.725	91.684	10.942	1.829.357		
RISCOSSIONI C/R	404.879	24.474	14.196	99.000	9.600	7.899	560.048		
RESIDUI DI COMPETENZA	776.308	136.654	295.003	0	0	57.567	1.265.532		
TOTALE RESIDUI	831.821	136.654	295.003	0	82.084	60.011	1.405.573		
% RISCOSSIONE RESIDUI	50,20%	9,21%	6,38%	22,93%	10,47%	72,19%	30,62%		
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	33,24%	49,40%	60,30%	0,00%	0,00%	2,39%	20,97%		
2016	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	Titolo VI	Titolo VII	Titolo IX	Totale
RESIDUI INIZIALI	831.821	136.654	295.003	0	0	82.084	0	60.011	1.405.573
RISCOSSIONI C/R	756.339	28.081	236.835	0	0	0	0	56.908	1.078.163
RESIDUI DI COMPETENZA	493.433	76.272	196.262	91.291	0	200.000	0	15.271	1.072.529
TOTALE RESIDUI	568.923	184.845	254.430	91.291	0	282.084	0	17.714	1.399.287
% RISCOSSIONE RESIDUI	90,93%	20,55%	80,28%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	94,83%	76,71%
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	24,70%	27,97%	39,62%	24,28%	0,00%	100,00%	0,00%	0,55%	21,77%

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati BDAP

Tabella 6 - Residui passivi

2015	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Totale		
RESIDUI INIZIALI	669.604	717.737	187.804	7.468	1.582.613		
PAGAMENTI C/R	382.465	37.877	2.832	4.555	427.729		
RESIDUI DI COMPETENZA	475.435	184.225	19.002	2.906	681.568		
TOTALE RESIDUI	517.836	184.225	19.002	2.906	723.969		
% PAGAMENTI RESIDUI	57,12%	5,28%	1,51%	60,99%	27,03%		
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	19,17%	53,19%	5,53%	0,12%	12,21%		
2016	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	Titolo VII	Totale
RESIDUI INIZIALI	517.836	184.225	0	0	19.002	2.906	723.969
PAGAMENTI C/R	392.006	181.209	0	0	19.002	2.551	594.768
RESIDUI DI COMPETENZA	458.766	102.765	0	0	0	33.719	595.250
TOTALE RESIDUI	563.005	102.765	0	0	0	33.719	699.489
% PAGAMENTI RESIDUI	75,70%	98,36%	0,00%	0,00%	100,00%	87,78%	82,15%
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	17,85%	25,40%	0,00%	0,00%	0,00%	1,22%	9,50%

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati BDAP



A chiusura dell'esercizio 2016, dopo le operazioni di riaccertamento ordinario (al 31.12.2016, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del D.Lgs. n. 118/2011), il Comune di Alanno (PE), relativamente alla gestione dei residui, mostra i seguenti risultati:

- totale dei residui attivi pari a euro 1.399.287 e totale dei residui passivi pari a euro 699.489 con una eccedenza dei primi sui secondi;
- residui attivi prodotti dalla competenza 2016 pari a euro 1.072.529 con una percentuale di formazione dei residui del 21,77% (incidenza dei residui 2016 sugli accertamenti di competenza 2016); residui passivi prodotti dalla competenza 2016 pari a euro 595.250 - con una percentuale di formazione dei residui del 9,50% (incidenza dei residui 2016 sugli impegni di competenza 2016);
- residui attivi degli esercizi precedenti al 2016 pari a euro 1.405.573 - con una percentuale di smaltimento dei residui del 76,71% -; residui passivi pari a euro 723.969 - con una percentuale di smaltimento dei residui del 82,15%.

Con nota del 19 gennaio 2019, acquisita al protocollo n. 116 del 21 gennaio 2019, di risposta alla ns. nota protocollo n. 113 del 18 gennaio 2019, nella quale la Sezione ha evidenziato che, nelle scritture contabili dell'Ente persistono residui passivi provenienti dal 2015 e da esercizi precedenti per un importo pari ad euro 104.239,04, appartenenti al Titolo I, l'Ente ha specificato che *"I residui passivi provenienti dal 2015 e da esercizi precedenti nel corso dell'esercizio successivo sono stati quasi interamente pagati o riaccertati. A tutt'oggi per tali annualità risultano residui aperti per euro 11.878,84. Sono stati ulteriormente sollecitati i responsabili di area al fine di verificare la effettiva esigibilità di tali residui"*.

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.

5. Altre irregolarità-criticità riscontrate nell'analisi del questionario dell'Organo di revisione al rendiconto 2016

Sebbene l'Organo di revisione, come già precedentemente rilevato, abbia certificato di non aver rilevato gravi irregolarità e di non aver suggerito, di conseguenza, misure correttive da adottare sulla gestione 2016, dall'analisi delle relazioni prodotte emerge, oltre a quanto precedentemente segnalato, la presenza delle seguenti irregolarità/criticità:

- scarsa efficienza dimostrata dall'Ente in merito all'attività di contrasto all'evasione tributaria relativamente all'IMU, in quanto a fronte di accertamenti pari ad euro 20.000,00 le somme riscosse sono state pari a 0, con la creazione di un FCDE pari ad euro 11.000,00. In merito l'Ente, con nota del 19 gennaio 2019, ns. protocollo



n. 116 del 21 gennaio 2019, ha precisato che "L'accertamento relativo deriva da atti notificati entro l'anno di riferimento e riscossi nell'esercizio successivo. In via precauzionale l'Ente ha provveduto a svalutare l'entrata con un FCDE pari ad euro 11.000,00. Comunque tale posta in entrata risulta quasi interamente riscossa. L'Ente negli anni successivi si è prodigato per migliorare l'attività accertativa ai fini del recupero dell'evasione tributaria per tutte le entrate di natura tributaria".

- Riconoscimento, nel corso dell'esercizio 2016, di debiti fuori bilancio per l'importo totale di euro 6.000,00 per sentenze esecutive, riferite, come riportato nella già citata nota del 19 gennaio a "debiti fuori bilancio derivanti da sentenza Corte dei Conti Sezione Giurisdizionale Regione Abruzzo n. 117/2015 verso l'INPS già riconosciuto nel corso del 2015 e pagato nel corso dell'anno 2016 con mandato n. 1942 del 09.11.2016".
- In relazione ai vincoli disposti dall'art. 9, comma 28 del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 sulla spesa per personale a tempo determinato, con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, che obbligano a non superare la spesa dell'anno 2009 pari ad euro 29.910,94, nella Deliberazione di Giunta comunale n. 46 del 29 giugno 2016, avente per oggetto "Modifica Programmazione fabbisogno di personale 2016/2018", allegata alla nota del 19 gennaio 2019, si riportano le seguenti giustificazioni: "A seguito del collocamento a riposo del dipendente Rag. Colasante Carmine, già responsabile dell'Area Contabile Amministrativa, cat. D, a tempo pieno, è stata disposta la sostituzione, mediante l'utilizzo temporaneo, di n. 1 unità di personale di cat. D e n. 1 unità di personale cat. C, ciascuno per 12 ore settimanali, appartenenti ad altro ente ai sensi dell'art. 1, comma 557 della Legge 30 dicembre 2004, n. 311, per la durata di mesi sei, nelle more di definire il processo di gestione in forma associata delle funzioni fondamentali di cui art. 14 del Decreto Legge 31 maggio 2010, n. 78 e s.m.i.. Evidenziato che a tutt'oggi non risulta completato il processo di aggregazione delle funzioni fondamentali, sicchè, al fine di assicurare la continuità e regolarità dei servizi contabili, si rende necessario prorogare fino al 30 giugno 2017 l'utilizzo di dipendenti di altro Ente, ai sensi dell'art. 1, comma 557 della L. n. 311/2004, già disposto giuste deliberazioni nn. 106-107 in scadenza al 30 giugno 2016, previa autorizzazione dell'Ente di appartenenza". Pertanto, dopo aver rielaborato i prospetti relativi alla quantificazione della spesa relativa al fabbisogno di personale temporaneo dell'anno 2016 ed alla quantificazione della complessiva spesa di personale dell'anno 2016 per assunzioni sia a tempo indeterminato che temporaneo, l'Ente ha preso atto che, ai fini del rispetto della vigente normativa, la spesa di personale, calcolata ai sensi dell'art. 1, comma 557, della Legge 27



