



Repubblica italiana del. n. *119*/2018/PRSE

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 2 agosto 2018

composta dai Magistrati:

Lucilla VALENTE	Presidente f.f.
Andrea BALDANZA	Consigliere
Marco VILLANI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Angelo Maria QUAGLINI	Primo 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 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 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 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 f.f. del 7 giugno 2018, n. 1/2018;

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

ESAMINATA la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2015 del Comune di GESSOPALENA (CH) 1.502 abitanti – acquisita, mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L., in data 24 maggio 2017, prot. n. 1765;

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 26 giugno 2018, prot. n. 1462, con cui questa Sezione di controllo ha richiesto all'Ente delucidazioni ed informazioni integrative in merito ad alcuni aspetti relativi al questionario al rendiconto di gestione 2015 e all'operazione di riaccertamento straordinario dei residui;

VISTA la nota del Comune di Gessopalena (CH) del 17 luglio 2018, prot. n. 1576, con cui sono state fornite le controdeduzioni alla nota istruttoria citata;

VISTA l'ordinanza del 24 luglio 2018, n. 39/2018, 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 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 2015 del Comune di GESSOPALENA (CH) l'Organo di revisione, nell'apposita relazioni, 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.



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 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

	2015
	euro
Fondo di cassa al 1 gennaio	0
Riscossioni	2.811.531
Pagamenti	2.811.531
Fondo cassa al 31 dicembre	0
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	0
Differenza tra riscossioni e pagamenti	0
Residui attivi	939.953
Residui passivi	848.975
Differenza tra residui attivi e passivi	90.978
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	0
Fondo pluriennale vincolato per spese in c/capitale	0
Avanzo (+) / Disavanzo (-)	90.978
Parte vincolata	
Fondi per finanziamento spese in conto capitale	
Parte accantonata	266.612
Parte disponibile	-175.634

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

Come si evince dalla tabella sopra riportata il Comune di GESSOPALENA (CH) chiude l'annualità 2015 con un avanzo di amministrazione di euro 90.978 derivante esclusivamente dalla gestione dei residui. Tuttavia, tenendo conto degli accantonamenti ai fondi il risultato disponibile diviene negativo per euro 175.634. Esso rappresenta, comunque, un miglioramento rispetto al saldo negativo evidenziato a seguito dell'operazione di riaccertamento straordinario che aveva portato a una rideterminazione del disavanzo di amministrazione in euro 189.735.

La quota accantonata, pari complessivamente a euro 266.612 è composta dal FCDE per euro 130.206; dal fondo relativo all'anticipazione di liquidità per euro 110.007; dal fondo per contenzioso per euro 25.000; dal fondo indennità di fine mandato per euro 1.400.

Con riguardo al fondo per contenzioso, su specifica richiesta istruttoria, l'Ente ha precisato che trattasi di somme accantonate prudenzialmente a fronte di incassi IMU-TASI e TARI che, pur se accreditati all'ente, sono di competenza di altri comuni per errati versamenti dovuti a codici catastali sbagliati. L'accantonamento di tali risorse, pur se corretto da un punto di vista prudenziale, non sostituisce tuttavia il fondo per rischi legali. Se, infatti, l'accantonamento in esame è destinato a coprire una futura retrocessione di incassi tributari agli enti competenti, non residuano fondi finalizzati a fronteggiare il rischio di contenzioso. Sul punto, il principio contabile applicato 4/2 richiede agli enti locali di tenere in considerazione il contenzioso pendente e la relativa probabilità di soccombenza al fine di determinare il *quantum* dell'obbligazione passiva condizionata all'evento incerto



rappresentato dall'esito del giudizio. Non essendo certa nell'an, tale obbligazione potenziale non può essere oggetto di impegno, ma deve dare vita ad un accantonamento al fondo rischi spese legali, quantificato in base ad una stima ragionevole sull'esito del contenzioso in essere. Nel caso del Comune di Gessopalena, non si è dato corso a rilevare la predetta posta contabile, senza fornire giustificazioni fondate sullo stato del contenzioso in essere. In merito alla congruità del FCDE si precisa che il principio contabile applicato 4/2 richiede che detto fondo sia finalizzato a fronteggiare tutte le entrate che si qualificano come "di dubbia e difficile esazione", ossia quelle entrate per le quali non è certa la riscossione integrale (quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all'evasione, ecc.). In base al principio contabile non devono essere considerate di dubbia e difficile esazione, in ragione della loro natura, e, come tali, non sono soggetti all'obbligo di svalutazione, i crediti da altre amministrazioni pubbliche, i crediti assistiti da fidejussione e le entrate tributarie che, sulla base dei principi contabili, sono accertate per cassa. Al di fuori di tali ipotesi è consentito all'ente di escludere determinati crediti dal calcolo del fondo, solo dandone adeguata illustrazione nella Nota integrativa al bilancio. Sul punto, si precisa che, atteso il ruolo strategico del FCDE nell'ambito del principio di competenza finanziaria rafforzata – è essenziale che lo stesso abbia una applicazione estesa, limitando quanto più possibile le tipologie di entrate escluse dal calcolo dello stesso. Nella contabilità armonizzata, infatti, il FCDE serve a garantire che gli accertamenti di entrate per le quali non vi è certezza in merito alla integrale riscuotibilità siano parzialmente sterilizzati al fine di evitare un incremento non sostenibile dei margini di spese, con ciò preservando l'equilibrio di bilancio e la sana e prudente gestione.

Nel caso del Comune di Gessopalena (CH), dall'esame della delibera di riaccertamento emerge che sono state considerate di dubbia e difficile esazione solamente alcune tipologie di entrate (Accertamenti ICI, TARSU-TARES-TARI, fitto alloggi, proventi acquedotto, rimborso Sasi, proventi usi civici). Ne deriva che il FCDE è stato calcolato in modo parziale, senza prendere in considerazione tutte le tipologie di entrate valorizzate in bilancio che dovevano essere fronteggiate dal fondo o in quanto espressamente qualificate come di difficile esazione da parte del principio contabile stesso (quali le sanzioni, gli oneri di urbanizzazione e i proventi dalla lotta all'evasione), ovvero in quanto non motivatamente escluse dall'Ente in sede di nota integrativa. Non risulta, infine, presente alcun vincolo di destinazione, né specifico né generico per spesa di investimento.

2. La gestione di parte corrente allargata di competenza

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 competenza - parte corrente

	2015
	euro
Fondo pluriennale vincolato parte corrente	0
Titolo I - Entrate tributarie	929.088
Titolo II - Trasferimenti correnti	97.893
Titolo III - Entrate Extra tributarie	408.094
Totale entrate correnti	1.435.075
Totale spese correnti	1.229.676
Impegni conferiti nel fondo pluriennale vincolato	0
Risultato di parte corrente	205.399
Quote di capitale dei prestiti ottenuti	162.640
Equilibrio di parte corrente	42.759
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa (+) / copertura disavanzo (-)	-6.325
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti	0
Entrate di parte corrente destinate a spese d'investimento	927
Entrate diverse utilizzate per il rimborso quote capitale	0
Risultato di parte corrente allargata	35.507

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

Dall'esame dei dati riportati nella tabella si evince che l'esercizio 2015, al netto del recupero della quota annuale di disavanzo riveniente dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui (euro 6.324,51), si attesta sul valore positivo di euro 35.507,07; ne deriva la capacità della gestione di parte corrente di rimanere in equilibrio e genere risorse aggiuntive per un'accelerazione dei tempi di recupero del disavanzo.

3. La gestione di parte capitale allargata di competenza

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

	2015
	Euro
Fondo pluriennale vincolato parte capitale	11.154
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossioni di crediti	134.579
Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	47.006
Totale entrate di parte capitale	181.584
Totale spese di parte capitale	192.738
Impegni conferiti nel fondo pluriennale vincolato	0
Risultato di parte capitale	0
Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa (+) /copertura disavanzo (-)	0
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti	0
Entrate di parte corrente destinate a spese d'investimento	927
Risultato di parte capitale allargata	927

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

Anche il risultato di parte capitale risulta in equilibrio, mostrando un saldo leggermente positivo.

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)

	2015
	euro
Fondo cassa iniziale (a)	0
Entrate tributarie (b)	871.981
Entrate derivanti da trasferimenti correnti (c)	71.976
Entrate extra tributarie (d)	326.136
Totale entrate correnti (E = b + c + d)	1.270.093
Spese correnti (f)	1.103.076
Risultato di parte corrente (G = E - f)	167.017
Quote di rimborso prestiti ottenuti (h)	162.640
Equilibrio di parte corrente (I = G - h)	4.377
Alienazioni e riscossioni crediti (l)	93.671
Accensione prestiti (m)	1.296.078
Totale entrate in conto capitale (N = l + m)	1.389.749
Spese in conto capitale (o)	290.246
Rimborso prestiti (p)	1.106.770
Risultato di parte capitale (Q = N - o - p)	-7.267
Saldo servizi conto terzi (r)	2.890
Fondo cassa finale (S=a+I+Q+r)	0

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

Dall'esame dei dati riportati nella tabella, emerge una situazione di cassa del Comune di Gessopalena particolarmente critica. Il saldo finale di liquidità del 2015 è infatti pari a 0. Tale situazione, inoltre, risulta endemica perché l'assenza di cassa finale si registra anche nei precedenti esercizi 2012-2014.



Tale criticità è aggravata dalla circostanza ulteriore che il Comune di Gessopalena ha fatto ricorso ad anticipazione di tesoreria nel corso dell'esercizio 2015, per 365 giorni per l'importo di euro 787.635,83, non restituita a 31.12.2015 per la somma di euro 143.711,09. Già negli esercizi 2013 e 2014 l'Ente era ricorso a tale istituto, beneficiando di un'anticipazione di euro 280.400,00 nel 2013 e di euro 398.174,00 nel 2014, non restituita a fine anno, rispettivamente per euro 35.970 ed euro 158.259,55.

Il Collegio ricorda all'Ente che l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, prevista dall'articolo 222 del TUEL, è finalizzato a fronteggiare le temporanee carenze di cassa in rapporto ai pagamenti da effettuare in un dato momento, principalmente in conseguenza della mancata sincronizzazione tra flusso delle entrate e dei pagamenti. Il ripetuto ricorso a tale strumento induce a dubitare che la perdurante sofferenza di liquidità derivi da un mero disallineamento temporale fra incassi e pagamenti e, invece, costituisca 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). Tanto premesso, è necessario che l'Amministrazione adotti misure idonee a limitare il ricorso ad anticipazioni di tesoreria 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.

Infine, secondo quanto riferito in sede istruttoria, a fine 2015 non residua cassa vincolata da ricostituire, in quanto a tutti gli incassi vincolati (euro 65.730,69) sono seguiti i correlati pagamenti.

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 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.



Comune di Gessopalena (Prov. CH) - arrivo - Prot. n. 3941 del 03-08-2018

Tabella 5 - Residui attivi

2015	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	Titolo VI	Totale
Residui iniziali	391.815	161.412	628.835	208.988	26.810	38.824	1.456.684
Riscossioni C/R	147.379	55.240	68.331	65.621	12.694	4.344	353.609
Residui di competenza	204.486	81.157	150.290	106.529	14.102	3.874	560.436
Totale dei residui	427.943	81.157	271.869	106.529	14.102	38.354	939.953
% Riscossioni residui	37,61%	34,22%	10,87%	31,40%	47,35%	11,19%	24,27%
% Formazione residui	22,01%	82,90%	36,83%	79,16%	1,09%	2,56%	18,57%

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL

Tabella 6 - Residui passivi

2015	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Totale
Residui iniziali	756.505	372.338	270.608	28.867	1.428.317
Pagamenti C/R	231.931	190.473	0	22.499	444.903
Residui di competenza	358.531	92.965	143.711	24.919	620.126
Totale dei residui	403.944	111.970	301.971	31.091	848.975
% Pagamenti residui	30,66%	51,16%	0,00%	77,94%	31,15%
% Formazione residui	29,16%	48,23%	10,17%	16,48%	20,76%

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL

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 Gessopalena, relativamente alla gestione dei residui, mostra i seguenti risultati:

- totale dei residui attivi pari a euro 939.953 e totale dei residui passivi pari a euro 848.975 con una eccedenza dei primi sui secondi;
- residui attivi prodotti dalla competenza 2015 pari a euro 560.436 con una percentuale di formazione dei residui del 18,57% (incidenza dei residui 2015 sugli accertamenti di competenza 2015), residui passivi prodotti dalla competenza 2015 pari a euro 620.126 - con una percentuale di formazione dei residui del 20,76% (incidenza dei residui 2015 sugli impegni di competenza 2015);
- residui attivi degli esercizi precedenti al 2015 pari a euro 379.517 - con una percentuale di smaltimento dei residui del 24,27% - residui passivi pari a euro 228.849 - con una percentuale di smaltimento dei residui del 31,15%.

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.



6. Altre irregolarità-criticità riscontrate nell'analisi del questionario dell'Organo di revisione al rendiconto 2015

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 2015, dall'analisi delle relazioni prodotte emerge, oltre a quanto precedentemente segnalato, la presenza delle seguenti irregolarità/criticità:

- invio del questionario il 24 maggio 2017, protocollo n. 1765, in notevole ritardo rispetto al termine fissato dalla Sezione (28 febbraio 2017);
- approvazione del rendiconto 2015, con deliberazione di Consiglio comunale n. 19 del 6 giugno 2016, in ritardo rispetto al termine previsto (30 aprile 2016). 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 l'intera materia. Si raccomanda, pertanto, per il futuro l'osservanza dei termini fissati dal legislatore;
- il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate (cfr. quesito 4.5, pagina 42 del

questionario). Tuttavia, sono state predisposte le note informative in merito ai rapporti creditori e debitori tra il Comune e le società partecipate, da cui emerge un debito complessivo di 1.654 euro nei confronti di Calderall Gas e di 7.902 euro nei confronti di Eco Lan S.p.a.

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 2015 del Comune di GESSOPALENA (CH) con prescrizioni, avendo accertato la presenza di irregolarità/criticità così come sopra evidenziate;

DELIBERA

di richiamare l'attenzione del Consiglio comunale sui profili di criticità segnalati, in particolare la mancata restituzione dell'anticipazione di tesoreria a fine anno, quale grave irregolarità nella gestione della liquidità, affinché provveda all'adozione di idonei interventi, da comunicare a questa Sezione regionale di controllo;

ORDINA

- all'Ente, in relazione alle criticità sopra segnalate, concernenti in particolare la gestione di cassa e gli accantonamenti ai fondi rischi legali e crediti di dubbia e difficile esazione, di porre in essere azioni volte a favorire la riconduzione delle stesse entro i parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, in particolare con riguardo agli squilibri di cassa accertati;
- all'Organo di revisione di vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente porrà in essere;

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 GESSOPALENA (CH).



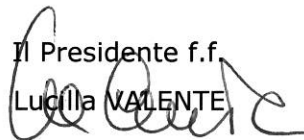
Richiama l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito *internet* dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'articolo 31 del D.Lgs. n. 33/2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del D.Lgs. n. 97/2016.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 2 agosto 2018.

L'Estensore
Angelo Maria QUAGLINI



Il Presidente f.f.
Lucilla VALENTE



Depositata in Segreteria il **2 AGO. 2018**

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Lorella GIAMMARIA

