



**Repubblica italiana**

**La Corte dei conti**

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

composta dai Magistrati:

Manuela ARRIGUCCI	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere (relatore)
Luigi DI MARCO	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 18 maggio 2020 ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

in riferimento ai rendiconti degli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018 del Comune di **Abbateggio (PE)**.

visto l'articolo 100, comma 2, 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;

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, 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;

vista la deliberazione del 7 febbraio 2020, n. 14, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma delle attività di controllo per l'anno 2020*";

visto il decreto del 15 maggio 2019, n. 6 e ss.mm., con cui sono state assegnate le funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ai Magistrati della Sezione medesima;

vista l'ordinanza dell'11 maggio 2020, n. 21/2020, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio, successivamente integrata con ordinanza del 12 maggio 2020, n. 22/2020;

udito il relatore, Consigliere Marco Villani;

#### **FATTO**

Con deliberazione del 30 maggio 2016, n. 22/SEZAUT/2016/INPR, la Sezione delle autonomie ha approvato le linee guida e il relativo questionario al rendiconto 2015 per gli Organi di revisione economica finanziaria degli Enti locali. In data del 1° dicembre 2016, con deliberazione n. 232/2016/INPR, 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.

Con deliberazione del 30 marzo 2017, n. 6/SEZAUT/2017/INPR, la Sezione delle autonomie ha approvato le linee guida e il relativo questionario al rendiconto 2016 per gli Organi di revisione economica finanziaria degli Enti locali. In data 14 settembre 2017, con deliberazione n. 131/2017/INPR, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2016 al 20 dicembre 2017.

Con deliberazione del 24 luglio 2018, n. 16/SEZAUT/2018/INPR, la Sezione delle autonomie ha approvato le linee guida e il relativo questionario al rendiconto 2017 per gli Organi di revisione economica finanziaria degli Enti locali. In data 7 febbraio 2019, con deliberazione n. 5/2019/INPR, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2017 al 30 marzo 2019; successivamente prorogato al 30 aprile 2019, con deliberazione dell'11 aprile 2019, n. 44/2019/INPR.

Con deliberazione del 28 maggio 2019, n. 12/SEZAUT/2019/INPR, la Sezione delle autonomie ha approvato le linee guida e il relativo questionario al rendiconto 2018 per gli Organi di revisione economica finanziaria degli Enti locali. In data 27 febbraio 2019, con deliberazione n. 114/2019/INPR, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2018 al 31 gennaio 2020.

L'Organo di revisione ha trasmesso i questionari sui rendiconti 2015, 2016, 2017 e 2018 del Comune di Abbateggio (PE) – 400 abitanti – mediante i sistemi applicativi S.I.Qu.E.L. e ConTe, rispettivamente in data 17 febbraio 2017 (prot. n. 382), sostituito in data 20 febbraio (prot. n. 435), 22 novembre 2017 (prot. n. 3149), 29 marzo 2019 (prot. n. 940), 30 gennaio 2020 (prot. n. 100).

## **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 del 2013), l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'articolo 148-*bis* del d.lgs. n. 267 del 2000, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. n. 174 del 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 finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono maggior rilievo nel quadro delineato dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'art. 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, con l'articolo 30 della legge n. 161 del 2014 (*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia*

*all'Unione europea - legge europea 2013-bis*) che le attribuisce 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 d.lgs. 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.

#### 1. *Premessa*

Con riferimento ai rendiconti 2015, 2016, 2017 e 2018, l'Organo di revisione del Comune di Abbateggio, nei relativi questionari e nei pareri allegati ai rendiconti in argomento, strumentali all'istruttoria di questa Sezione, ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità contabili e/o anomalie gestionali e ha espresso, quindi, parere favorevole all'approvazione dei rendiconti.

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 ha focalizzato l'attenzione sulla gestione della liquidità e della contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità, sulla gestione dei residui e sui parametri di deficitarietà della gestione finanziaria.

In via preliminare, si richiama l'Ente e l'Organo di revisione ad una maggiore attenzione nella redazione della documentazione contabile, in particolare del questionario, al fine di garantire la congruità dei dati in essa riportati ed evitare ogni possibile difformità.

#### 2. *Riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015*

Il Comune di Abbateggio con deliberazione di Giunta comunale n. 10 del 18 maggio 2015 ha effettuato, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del d.lgs. n. 118 del 2011 e s.m.i., il riaccertamento straordinario dei residui. Il risultato di amministrazione conseguente, rideterminato al 1° gennaio 2015, è negativo e pari ad euro 64.439,10.

L'operazione di riaccertamento straordinario ha fissato i seguenti risultati:

- eliminazione di residui attivi e passivi in quanto non correlati ad obbligazioni giuridiche perfezionate, rispettivamente per euro 486.098,63 ed euro 389.508,89;
- cancellazione di residui attivi e passivi, in quanto reimputati agli esercizi in cui gli stessi diverranno esigibili, rispettivamente per euro 532.264,39 e euro 431.098,31;
- quantificazione del fondo pluriennale vincolato (FPV) per euro 93.313,47.

Si rileva, in tale fase, l'assenza dell'accantonamento al Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) e di altri accantonamenti e vincoli.

Il Consiglio comunale di Abbateggio ha deliberato, ai sensi del d.m. 2 aprile 2015, il ripiano del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui (pari a euro - 64.439,10) in trenta rate annuali costanti ciascuna di euro 2.147,97.

### 1. Risultato contabile di amministrazione

Nella tabella che segue si riporta l'andamento del risultato di amministrazione del Comune di Abbateggio negli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018.

	2015	2016	2017	2018
	euro	euro	euro	euro
<b>Fondo cassa al 1° gennaio</b>	<b>6.669,20</b>	<b>1.048,20</b>	<b>33.400,64</b>	<b>20.549,50</b>
Riscossioni	859.433,35	878.194,18	852.547,96	697.717,11
Pagamenti	865.054,35	845.741,74	865.399,10	659.249,55
<b>Saldo di cassa al 31 dicembre</b>	<b>1.048,20</b>	<b>33.400,64</b>	<b>20.549,50</b>	<b>59.017,06</b>
Residui attivi	327.062,21	293.186,77	311.737,64	247.820,57
Residui passivi	300.661,58	302.946,54	312.866,97	314.618,80
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	6.332,00	11.424,95	6.432,00	12.000,00
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	77.486,03	51.803,69	50.303,69	3.263,85
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie	-	-	-	-
<b>RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE</b>	<b>-56.369,20</b>	<b>-39.587,77</b>	<b>-37.335,52</b>	<b>-23.045,02</b>
<b>COMPOSIZIONE DEL RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE</b>				
<b>Parte accantonata</b>				
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	2.527,20	4.892,53	8.497,05	14.972,37
Fondo anticipazioni liquidità d.l. n. 35 del 2013 e successive modifiche	0,00	0,00	0,00	530.375,04
Fondo contenzioso	0,00	0,00	0,00	5.000,00
Altri accantonamenti	0,00	0,00	0,00	0,00
<b>Totale parte accantonata</b>	<b>2.527,20</b>	<b>4.892,53</b>	<b>8.497,05</b>	<b>550.347,41</b>
<b>Totale parte vincolata</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>
<b>Totale parte destinata agli investimenti</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>	<b>0,00</b>
<b>TOTALE PARTE DISPONIBILE</b>	<b>-58.896,40</b>	<b>-44.480,30</b>	<b>-45.832,57</b>	<b>-573.392,43</b>

Fonte: Elaborazione Sezione regionale di controllo su dati questionari, SIRTEL, BDAP, relazioni dell'Organo di revisione.

Il Comune di Abbateggio chiude le annualità in esame con un disavanzo di amministrazione, pari, rispettivamente, a euro -56.369,20, euro -39.587,77, euro -37.335,52 ed euro -23.045,02.

Negli esercizi 2015-2017 l'Ente provvede ad accantonare soltanto una parte del risultato di amministrazione a Fondo crediti dubbia esigibilità (FCDE) per importi, peraltro, piuttosto esigui. Nell'esercizio 2018, invece, oltre all'accantonamento a FCDE (euro 14.972,37), provvede alla costituzione del Fondo anticipazioni liquidità ai sensi del d.l. n. 35 del 2013 - FAL - (euro 530.375,04) e del Fondo contenzioso (euro 5.000,00).

Tali accantonamenti determinano un saldo finale negativo ("*Parte disponibile*"), pari, rispettivamente, a euro -58.896,40 (2015), euro -44.480,30 (2016), euro -45.832,57 (2017) ed euro -573,392,43 (2018).

L'esame della tabella sopra riportata evidenzia che l'Ente, nelle prime due annualità in esame, ha riassorbito una quota di *extradeficit*, derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, maggiore di quella prevista con il piano di rientro (euro 5.542,7 nel 2015 ed euro 14.416,1 nel 2016).

Nell'esercizio 2017, invece, la quota annua di ripiano (euro 2.147,97) non risulta recuperata anzi, emerge un aumento del disavanzo rispetto al 2016.

La situazione peggiora ulteriormente nell'esercizio 2018 a causa della costituzione del FAL, ma di questo aspetto tratteremo meglio più avanti, al punto 5 "*Anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35 del 2013 e s.m.i.*".

In riferimento all'accantonamento effettuato al FCDE (euro 2.527,20 nel 2015, lo 0,77 per cento del totale dei residui attivi; euro 4.892,53 nel 2016, l'1,67 per cento del totale dei residui attivi; euro 8.497,05 nel 2017, il 2,73 per cento del totale dei residui attivi; euro 14.972,37 nel 2018, il 6,04 per cento del totale dei residui attivi), dall'esame della gestione dei residui, la Sezione richiama il Comune alla necessità di porre in essere un attento monitoraggio di tale accantonamento e di verificarne l'adeguata quantificazione, funzionale alla corretta determinazione del risultato di amministrazione disponibile e fondamentale per preservare la gestione da potenziali squilibri di competenza e di cassa.

Il Collegio, nel richiamare la deliberazione della Sezione delle autonomie del 30 novembre 2015, n. 32, la quale ha chiarito la natura del FCDE definendolo "*un fondo rischi finalizzato a tutelare l'Ente impedendo l'utilizzo di entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili*", evidenzia, altresì, che un'adeguata quantificazione del FCDE è fondamentale per preservare l'Ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa e invita l'Ente ad una più prudente valutazione dello stesso, fin dal prossimo documento contabile da approvare, riservandosi di valutare la congruità del fondo in parola nei successivi cicli di controllo.

## *2. Analisi della gestione della liquidità*

Il Comune di Abbateggio nel periodo esaminato 2015-2018, chiude con un fondo cassa finale positivo, pari, rispettivamente, a euro 1.048,20 (2015), euro 33.400,64 (2016), euro 20.549,50 (2017) ed euro 59.017,06 (2018).

L'Ente mostra un costante ricorso all'anticipazione di tesoreria per l'intero periodo in esame; tale ripetuto utilizzo è individuato dal legislatore, all'articolo 148 del Tuel, fra gli indicatori di situazioni di squilibrio finanziario.

La Sezione, al riguardo, già in sede di esame dei questionari ai rendiconti dell'Ente - da ultimo con deliberazione n. 287/2015/PRSE del 5 novembre 2015 (rendiconto 2013) - ha espresso preoccupazione in merito alle notevoli criticità incontrate dal Comune in relazione alla gestione della cassa e ha evidenziato come il costante ricorso all'anticipazione di tesoreria denoti una sostanziale difficoltà nella gestione dei flussi di cassa, con evidenti riflessi sul bilancio dell'Ente,

per i costi connessi all'esposizione bancaria e con preoccupanti rischi per la tenuta finanziaria complessiva.

Anche l'Organo di revisione, nei propri pareri ai rendiconti di gestione, ha più volte richiamato l'Ente ad attuare una più incisiva azione di recupero delle entrate e una migliore razionalizzazione della spesa, al fine di ridurre il peso degli oneri dell'anticipazione di tesoreria. Da ultimo, nel parere 2018, lo stesso Revisore, ha invitato l'Ente a mettere in atto operazioni di gestione ben precise:

- 1) procedere ad un recupero dei crediti di dubbia esigibilità attivando ogni azione al fine di evitare le prescrizioni;*
- 2) predisporre precisi atti di indirizzo per la gestione dei ruoli nella fase della loro emissione, accertamento riscossione e versamento;*
- 3) recuperare le imposte e i tributi evasi prevedendo un piano di accertamento anche per le evasioni totali;*
- 4) procedere all'alienazione degli immobili disponibili non necessari all'attività dell'Ente;*
- 5) adeguare i canoni di locazione dei beni dell'Ente e di concessioni laddove non provveduto, ai valori correnti di mercato;*
- 6) rivedere ed aggiornare le convenzioni per la concessione di servizi, aree ed immobili stipulate con terzi".*

La capacità di riscossione delle entrate proprie costituisce un elemento essenziale per consentire all'Ente di garantire la sostenibilità degli equilibri di bilancio.

La Sezione si riserva, pertanto, di verificare, nei successivi esercizi, l'effettiva attuazione delle misure messe in atto dall'Ente al fine di migliorare la situazione di liquidità.

### *3. Anticipazione di liquidità ex d.l. n. 35 del 2013 e s.m.i.*

Il Comune di Abbateggio nel biennio 2013-2014, ha fatto ricorso alle anticipazioni di liquidità presso la Cassa DD.PP, ex articolo 1, comma 13, del d.l. n. 35 del 2013 e s.m.i., complessivamente per euro 576.281,80 (euro 355.166,80 nel 2013 ed euro 221.115,00 nel 2014).

L'Ente nell'esercizio 2013 procede alla contabilizzazione dell'anticipazione ricevuta, iscrivendo la posta di bilancio in entrata e apponendo regolare vincolo sull'avanzo di amministrazione.

Nell'esercizio 2014 procede alla contabilizzazione dell'anticipazione ricevuta di euro 221.115,00, con l'apposizione del relativo vincolo sul risultato di amministrazione e, relativamente all'anticipazione 2013, al fine di sterilizzarne gli effetti sul bilancio, all'assunzione di un impegno per euro 347.564,98.

In sede di riaccertamento straordinario dei residui il Comune procede all'eliminazione del residuo passivo di euro 347.564,98 e non effettua alcun accantonamento, relativo alle anticipazioni di liquidità ricevute, sul risultato di amministrazione. Anche negli esercizi 2015-2017 tale accantonamento non viene effettuato.

La situazione che emerge, pertanto, appare particolarmente preoccupante in quanto prospetterebbe una situazione contabile ben più grave di quella accertata dai prospetti di rendicontazione dell'Ente.

Solo nel rendiconto 2018, trasmesso dall'Ente alla banca dati BDAP, figura nel risultato di amministrazione un accantonamento di euro 530.375,04 alla voce "*Fondo anticipazione di liquidità d.l. n. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti*", quale differenza tra le anticipazioni concesse (euro 572.551,32) e le somme rimborsate (euro 42.176,28). Tale accantonamento determina un significativo peggioramento del risultato finale ("*Totale Parte disponibile*"), che risulta pari a euro -573.392,43.

Nella relazione dell'Organo di revisione allegata al rendiconto 2018, viene evidenziato l'iter seguito dall'Ente nella contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità. Nello specifico l'Organo di revisione riporta quanto segue: "*Negli anni ci sono state molte incertezze riguardo alla corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità, ma nel corso del 2017, è intervenuta la Corte dei conti, che con deliberazione n. 28 del 18 dicembre 2017 ha stabilito le modalità di contabilizzazione ed utilizzo del Fondo Anticipazione di Liquidità: corretta interpretazione delle norme di cui all'art. 1, commi 692-701, della legge 28,12,2015, n. 208. La Corte dei conti enuncia i seguenti principi di diritto:*

- 1. il Fondo Anticipazioni di Liquidità deve essere allocato in bilancio nel titolo IV della spesa come specifica voce di Rimborso prestiti, non impegnabile e non pagabile; detto fondo è determinato ogni anno, rispetto all'anticipazione originariamente ottenuta, detraendo le rate già rimborsate ed al netto della rata pagata nell'esercizio (comma 692) o nell'esercizio precedente (commi 698-700); lo stesso importo è riportato come posta negativa alla specifica voce "Fondo Anticipazioni di Liquidità D.L. n. 35/20136 e successive modifiche e rifinanziamenti;*
- 2. la prima voce della spesa "Disavanzo di amministrazione" deve essere comprensiva della quota annuale del disavanzo da accantonamento al Fondo Anticipazioni di Liquidità determinata in misura pari alla rata di rimborso annuale dell'anticipazione ricevuta; della specifica voce di disavanzo occorre dare distinta evidenza nella nota integrativa del bilancio (principio contabile 4/1 allegato al D.Lgs. 118/2011);*
- 3. il Fondo Anticipazioni di Liquidità sterilizzato nel risultato di amministrazione – come parte accantonata – è annualmente applicato, ai sensi dell'art. 1, commi 693 e 700 della L. n. 208/2015, in entrata del bilancio di previsione dell'esercizio successivo come "Utilizzo fondo Anticipazioni di Liquidità";*
- 4. tali modalità operative devono essere seguite fino al termine del periodo contrattualmente previsto per l'integrale rimborso delle anticipazioni di Stato, con conseguente azzeramento della voce "Utilizzo Fondo Anticipazioni di Liquidità";*



5. deve trovare adeguata contabilizzazione anche la quota di rimborso annuale dell'Anticipazione di liquidità, da finanziare con risorse da individuare ex novo ovvero disponibili per effetto della riduzione strutturale della spesa.

Seguendo questi principi, già in sede di adozione del Bilancio di previsione 2019, si è provveduto ad applicare il Fondo Anticipazioni di Liquidità nella parte entrata del bilancio per un importo di € 530.375,04, e per lo stesso importo, come parte accantonata, nel prospetto dimostrativo della composizione del risultato di amministrazione di cui all'allegato A) dello schema del rendiconto 2018. Nella parte spesa, come prima voce, è stata riportata la quota annuale di ripiano del disavanzo da accantonamento al Fondo Anticipazioni di Liquidità, determinata in misura pari alla rata di rimborso annuale pagata nel 2018, per un importo pari a € 14.566,32. Nel titolo IV della spesa, come specifica voce del Rimborso prestiti, è stato allocato il Fondo Anticipazioni di Liquidità, determinato ogni anno, rispetto all'anticipazione originariamente ottenuta, detraendo le rate già rimborsate ed al netto della rata pagata nell'esercizio precedente per un importo complessivo pari ad € 515.808,72, a tal riguardo si evidenzia che la tabella indicante lo sviluppo e le relative iscrizioni nei bilanci e nei relativi rendiconti dei vari esercizi fino al termine del periodo contrattualmente previsto per l'integrale rimborso delle anticipazioni di liquidità, è indicata nella Relazione Finanziaria al Conto di Bilancio 2018. Da questa tabella si evince l'importo dell'accantonamento al Fondo Anticipazioni di Liquidità che verrà evidenziato nella parte accantonata dei rendiconti di gestione dei vari anni, e gli importi iscritti nei relativi bilanci di previsione, e soprattutto la quota di disavanzo di amministrazione da anticipazione di liquidità, anch'essa iscritta annualmente nella parte spesa del bilancio. Il saldo negativo che verrà evidenziato in conseguenza dell'apposizione del vincolo nel risultato di amministrazione, e che deve essere appositamente evidenziato, non costituisce disavanzo da coprire nel termine triennale. Questa operazione è neutra, e secondo la Corte dei conti, è necessaria al fine di sterilizzare gli effetti al ricorso di anticipazione di liquidità che per l'Ente non deve però creare possibilità di utilizzo di eventuali avanzi che invece potrebbero evidenziarsi in assenza della valorizzazione sul rendiconto del Fondo Anticipazioni di Liquidità. L'Ente si trova con due tipi di disavanzo: il primo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, recuperato in 30 anni, così come stabilito dalla deliberazione di C.C. n. 16 del 01.07.2015 e il secondo derivante dalla valorizzazione del Fondo Anticipazioni di Liquidità anch'esso ripianabile in trenta anni secondo i piani di ammortamento della Cassa DD.PP. Si fa notare che il Rendiconto 2018 nella voce Spese titolo 4.00 – Quote di capitale amm.to dei mutui e prestiti obbligazionari, indicata per un totale di € 100.283,63 non è stato quantificato l'importo relativo a Fondo Anticipazioni di Liquidità d.l. n. 35/2013 e successive modifiche e rifinanziamenti, che per il 2018 è pari ad € 14.566,32. Si invita pertanto a procedere al più presto alla evidenziazione del dato nel modo corretto”.

Considerato, comunque, che le anticipazioni di liquidità – in quanto erogazioni volte a fronteggiare il pagamento di debiti pregressi certi, liquidi ed esigibili (sub specie di spese già realizzate) – non rappresentano risorse aggiuntive in grado di concorrere al finanziamento di

nuova spesa e che le stesse sono oggetto di rimborso, secondo un piano pluriennale, si rileva negativamente come tale debito nel periodo 2015-2017 non abbia, comunque, trovato evidenza contabile fra i residui passivi.

Nondimeno si apprezza l'attività correttiva posta autonomamente dall'Ente che, nel 2018, ha costituito apposito FAL, rimuovendo una criticità dei precedenti rendiconti.

Per quanto attiene alle dichiarazioni del Revisore riguardo al bilancio di previsione 2019, non oggetto della presente verifica, si osserva che la contabilizzazione effettuata non appare conforme a quanto previsto dal dettato normativo vigente e non aderente alla delibera della Sezione delle Autonomie richiamata, la n.28 del 18 dicembre 2017, in quanto è riferita esclusivamente al sistema delle regioni.

Quanto alle ragioni del ritardo si prende atto delle considerazioni svolte dall'organo di revisione circa le difficoltà interpretative ed applicative della normativa che, introducendo una netta differenziazione tra il risultato contabile di amministrazione e quota disponibile, ha imposto agli enti la non sempre agevole individuazione dei diversi disavanzi, peraltro talora soggetti a differenziate procedure di ripiano, in relazione ai diversi vincoli incidenti sul risultato di amministrazione.

D'altro canto, in riscontro a tale deduzioni, non appare superfluo rimarcare come il legislatore con il recente decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze in data 1 agosto 2019 "Aggiornamento degli allegati al decreto legislativo n. 118 del 2011" (c.d. XI correttivo), proprio con riferimento al risultato di amministrazione, per dare compiuta evidenza contabile alla situazione finanziaria dell'ente, abbia introdotto tre nuovi prospetti (a/1, a/2 e a/3) destinati a fornire il dettaglio sulla composizione delle quote accantonate, vincolate e destinate nel risultato.

In questa prospettiva soccorre, allora, il sostanziale principio espresso nella delibera della Sezione delle Autonomie n.14 del 13 giugno 2017 che, pur riferendosi ad altra fattispecie, a fronte dei mutamenti normativi intervenuti nel realizzare la nuova contabilità "economica patrimoniale", ha rimarcato l'opportunità di realizzare un "essenziale momento di verifica della maggior assimilazione ed, ove necessario, la correzione delle distorsioni che non sono mancate nel dare attuazione alla - molto complessa - architettura dei nuovi sistemi contabili e schemi di bilancio."

Le Sezioni Riunite in speciale composizione di questa Corte hanno avuto, di recente, peraltro modo di evidenziare che "l'accertamento di illegittimità/irregolarità della Sezione non riguarda un atto, ma lo stato del bilancio (recte dei suoi equilibri) ad una determinata data e poiché il bilancio è un ciclo, che si articola nella continuità delle scritture, dei rendiconti e dei loro effetti sulla programmazione, si può affermare che ... nel procedimento di controllo di legittimità-regolarità delle Sezioni regionali, oggetto del giudizio è sempre il "bene pubblico" bilancio (cfr. Corte Cost., sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 274/2017, nonché Consiglio di Stato, sez. IV, sentenze 2200 e 2201/2018) e la sua

conformità al diritto ed in particolare alla clausola generale di equilibrio (cfr. Corte cost. sent. n. 192/2012)". Con la conseguenza che ogni valutazione deve fare riferimento all'attuale situazione finanziaria, patrimoniale ed economica dell'ente locale. Solo dopo aver valutato, sulla base della reale situazione finanziaria dell'ente, che le criticità riscontrate sono ancora attuali e devono essere rimosse, ha senso la richiesta di provvedimenti volti a ripristinare gli equilibri di bilancio ed eventualmente disporre il blocco della spesa in caso di loro omessa adozione o di valutazione negativa" (sentenza n. 4/2020/EL).

Non ravvisando, peraltro, nel comportamento dell'Ente un atteggiamento opportunistico si è ritenuto dover rappresentare le motivazioni addotte, che hanno condotto alle suddette rettifiche contabili.

In ogni caso si ricorda che la copertura finanziaria delle rate di ammortamento sia del FAL sia del riaccertamento straordinario, deve essere a valere sulle risorse che concorrono all'equilibrio corrente di competenza ed a cui è funzionale un efficientamento ed accelerazione delle procedure di entrata ovvero un'adeguata razionalizzazione della spesa, attività, comunque, necessitate dal disavanzo di amministrazione registrato dall'Ente a fronte di effetti migliorativi troppo lievi negli esercizi considerati.

In considerazione del quadro finanziario complessivo, si invita l'Ente a valutare ogni possibile azione di riequilibrio, inclusa l'alienazione di immobili così come indicata dal Revisore stesso.

#### 4. *La gestione dei residui*

Nel periodo preso in esame, 2015-2018, dopo le operazioni di riaccertamento, si rileva il permanere di residui attivi e passivi particolarmente significativi.

Nello specifico lo *stock* dei residui attivi conservati al 31 dicembre 2018 è pari a euro 247.820,57, ad esso si affiancano una bassa percentuale di riscossione (32,79 per cento) e una contenuta percentuale di formazione (16,27 per cento). I residui passivi finali sono, invece, pari a euro 314.618,80, con una percentuale di pagamento del 41,07 per cento e da una percentuale di formazione del 20,08 per cento.

L'Organo di revisione, nei pareri ai rendiconti 2015-2018, ha costantemente richiamato l'attenzione dell'Ente sulla necessità di migliorare le procedure per la riscossione dei residui attivi, anche attivando procedure di recupero coattivo.

La Sezione raccomanda ogni azione utile al rafforzamento della capacità di realizzazione dei residui attivi e si riserva, pertanto, di verificare, nei futuri esercizi, l'evoluzione dei residui prestando particolare attenzione alla percentuale di formazione e alla capacità di smaltimento degli stessi da parte dell'Ente, nonché alle reimputazioni agli anni successivi. Come noto, infatti, il passaggio al principio della competenza finanziaria rafforzata ha comportato un avvicinamento tra il momento dell'imputazione in bilancio, da individuarsi in base al criterio dell'esigibilità, e quello di manifestazione monetaria delle operazioni; ciò

dovrebbe determinare un fisiologico contenimento degli stock dei residui attivi e passivi, i quali dovrebbero scaturire solamente da obbligazioni attive e passive scadute nell'esercizio, ma non ancora riscosse o pagate al termine dello stesso.

#### 5. *Organismi partecipati*

Per quanto concerne i rapporti dell'Ente con le società partecipate, come disposto dall'articolo 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 (Testo unico delle società partecipate), si è verificato che il Comune di Abbateggio, con deliberazione di Consiglio comunale n. 27 del 29 novembre 2018 ha approvato il Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2017, lo stesso risulta caricato sul portale del MEF ma non trasmesso alla Sezione regionale di controllo. Relativamente al Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2018, risulta approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 50 del 27 novembre 2019. La stessa non risulta caricato sul portale del MEF, ma è stata trasmessa a questa Sezione.

Il Comune al 31 dicembre 2018 detiene le seguenti partecipazioni: ACA SPA IN HOUSE PROVIDING (1,45 per cento), AMBIENTE S.P.A. (0,28 per cento), ECOLOGICA PESCARRESE - in liquidazione (0,89 per cento), PESCARAINNOVA S.R.L. (1 per cento).

Si osserva, inoltre, che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate; nel parere al rendiconto 2018, l'Organo di revisione evidenzia, ancora, che non è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori.

#### 6. *Altre criticità*

Dall'esame delle relazioni sui rendiconti 2015, 2016, 2017 e 2018, trasmesse dall'Organo di revisione sono emerse, inoltre, le seguenti criticità:

- *Tempestività dei pagamenti*: in sede di esame dei questionari ai rendiconti in esame è stato, altresì, osservato il mancato rispetto della normativa dettata in materia di tempestività dei pagamenti da parte delle pubbliche amministrazioni per gli esercizi 2015 e 2018. Nello specifico, l'Organo di revisione, nei questionari ai rendiconti 2015 e 2018, comunica la mancata adozione, da parte dell'Ente, delle misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Il Collegio richiama l'Ente al puntuale rispetto della disciplina in tema di pagamenti, anche attraverso una riorganizzazione degli uffici, ricordando che la sostanziale incapacità di valutare nel tempo i propri flussi finanziari può esporre l'Ente non solo alle conseguenze risarcitorie nei confronti dei creditori, ma anche alle specifiche sanzioni stabilite dall'ordinamento;
- *Parametri deficitari*: strettamente connessa all'attitudine dell'Ente di far fronte alle proprie obbligazioni è la capacità di riscossione delle entrate, al riguardo per il biennio 2017/2018 si osserva una possibile criticità in ordine ai valori registrati da alcuni degli

indicatori contenuti nel "*Piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio*" (art. 18-bis del d.lgs. n. 118/2011); in particolare si evidenzia il valore deficitario del parametro P8 (Percentuale di riscossione complessiva). Tali parametri, pur ancora non applicabili agli esercizi in esame, costituiscono un valido strumento di esame degli esercizi pregressi, al fine di evidenziare una possibile criticità;

- *Mancata adozione del regolamento di contabilità armonizzata*: L'Ente non ha ancora provveduto all'approvazione del Regolamento di contabilità armonizzata. L'Organo di revisione, nelle relazioni ai rendiconti relative alle annualità in esame, ha invitato l'Ente a provvedere al più presto possibile;
- *Verifica della capacità di indebitamento*: con particolare riferimento agli esercizi 2015, 2016 e 2017, si rileva una discordanza fra quanto comunicato dall'Organo di revisione nel questionario e quanto attestato dallo stesso nel Parere al rendiconto. Nell'esercizio 2018 l'Ente rispetta il limite di indebitamento disposto dall'articolo 204 del Tuel.

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

la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

### **ACCERTA**

le criticità/irregolarità sopra evidenziate, per l'effetto

### **DISPONE**

che l'Ente ponga in essere adeguate azioni volte al superamento delle criticità/irregolarità rilevate, adottando misure volte a salvaguardare nell'immediato la gestione finanziaria e al ristabilimento dei necessari equilibri di bilancio dando tempestiva comunicazione delle misure correttive adottate, in mancanza delle quali la Sezione si riserva di avviare il procedimento di cui all'art. 148 bis del T.U.E.L.;

che l'Organo di revisione vigili sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente porrà in essere.

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.

Copia della presente deliberazione sarà comunicata, a cura della Segreteria, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di ABBATEGGIO (PE).

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 18 maggio 2020.

L'Estensore  
F.to Marco VILLANI

Il Presidente  
F.to Manuela ARRIGUCCI

Depositata in Segreteria il 26 maggio 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto  
F.to Lorella Giammaria