



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Ilio CICERI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Referendario
Matteo SANTUCCI	Referendario (relatore)
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario

nella Camera di consiglio del 18 ottobre 2023 in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2021 del Comune di **Palena (CH)**, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

Visti gli articoli 81, 97, 100, secondo comma, e 119 della Costituzione;

visto il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, recante "Approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti";

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali";

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 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

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";

visto il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, recante "Meccanismi sanzionatori e

premiali relativi a regioni, province e comuni a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5 maggio 2009, n. 42”;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, di approvazione del *“Regolamento per l’organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti”;*

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 10/SEZAUT/2022/INPR, di approvazione delle linee-guida *“cui devono attenersi, ai sensi dell’art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), richiamato dall’art. 1, comma 3, decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell’esercizio 2021”;*

vista la deliberazione n. 231/2022/INPR con le quali la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha fissato il termine per l’invio della relazione-questionario inerente al rendiconto 2021 al 12 dicembre 2022;

vista la deliberazione del 26 gennaio 2023, n. 13/2023/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato la programmazione delle attività di controllo per l’anno 2023;

vista la ripartizione fra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, definita con decreti presidenziali 1° febbraio 2023, n. 1, 6 febbraio 2023, n. 2 e 1° marzo 2023, n. 3;

vista l’ordinanza del 17 ottobre 2023, n. 42 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Referendario Matteo SANTUCCI.

FATTO

La Sezione, nell’ambito della propria attività di controllo, ha esaminato la relazione-questionario afferente al rendiconto 2021, trasmessa dall’Organo di revisione economico-finanziaria (OREF) del Comune di Palena (1.291 abitanti), nonché la ulteriore documentazione contabile ed extracontabile disponibile in atti.

Con riferimento all’indicata annualità, l’OREF ha dichiarato di non aver rilevato gravi irregolarità e di non aver, conseguentemente, suggerito misure correttive da adottare.

Il Magistrato istruttore ha, comunque, ritenuto opportuno sottoporre a controllo la gestione finanziaria dell’Ente al fine di verificare la presenza di eventuali profili di criticità, con particolare riguardo all’andamento del risultato di amministrazione, alla situazione dei residui, all’esposizione debitoria e alla gestione della liquidità.

Sono stati, altresì, verificati i rapporti con gli organismi partecipati in ragione degli adempimenti ed obblighi previsti dalla normativa vigente e, anche nella prospettiva di consolidamento dei conti, in ragione dei rilevanti possibili riflessi finanziari sul bilancio.

Tali aspetti, nell'organica e complessa interazione tra attività gestionali e contabilità generale, sono, infatti, strutturalmente connessi alla conservazione degli equilibri di bilancio, statici e dinamici, nonché, più in generale, alla sana gestione finanziaria.

DIRITTO

Giova preliminarmente ricordare che la Corte dei conti, nell'esaminare i bilanci preventivi e i rendiconti degli enti locali, è chiamata a verificare gli equilibri di bilancio, i vincoli in materia di indebitamento e la relativa sostenibilità, nonché la presenza di irregolarità potenzialmente idonee a determinare squilibri economico-finanziari.

Oggetto del giudizio, dunque, è il "bene pubblico" bilancio e la sua conformità al diritto (cfr., *ex multis*, Corte costituzionale, sentenze n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 274/2017; Corte dei conti, SS.RR. in speciale composizione sentenza n. 4/2020/EL).

Nell'esercizio di tale controllo, la Sezione, qualora rilevi gravi irregolarità, adotta, ai sensi dell'articolo 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, pronunce di accertamento che pongono l'obbligo per l'ente di porre in essere idonei provvedimenti diretti a ricondurre la gestione nell'alveo della legittimità/regolarità.

In assenza di tali interventi correttivi e ove venga verificato il perdurare del pregiudizio per gli equilibri di bilancio, la Sezione può disporre il blocco della spesa dell'ente inadempiente, ovvero avviare, ai sensi dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149, la c.d. procedura di dissesto guidato.

Di contro, ove le irregolarità riscontrate non siano tali da rendere necessario il ricorso a questi strumenti, il controllo appare funzionale a segnalare problematiche contabili, soprattutto se accompagnate da profili di irregolarità o da difficoltà gestionali, al fine di garantire la sana gestione e di prevenire la compromissione prospettica degli equilibri di bilancio.

Per dovuta completezza, si ritiene opportuno evidenziare che l'esame del rendiconto 2020, annualità immediatamente precedente a quella considerata, si è concluso con l'adozione della deliberazione n. 226/2022/PRSE del 13 ottobre 2022, con la quale la Sezione indicava all'Ente la necessità di *"garantire, nel tempo, una congrua quantificazione dei fondi, in particolare del fondo crediti di dubbia esigibilità, nonché il mantenimento dei parametri di sana e corretta gestione finanziaria e contabile, al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio e di rispettare i vincoli posti a tutela delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica; monitorare costantemente i residui attivi conservati*

in contabilità, realizzando ogni intervento utile ad incrementare i tassi di riscossione; assicurare, nei futuri esercizi, la ricostituzione delle risorse vincolate di cassa”.

Ciò premesso, si riportano, di seguito, le principali risultanze della gestione 2021.

1. Approvazione del rendiconto

L’Ente ha approvato il rendiconto 2021 con delibera di Consiglio comunale n. 8 del 31 maggio 2022, dunque in leggero ritardo rispetto ai termini di legge.

2. Equilibri di bilancio

Gli equilibri di bilancio dell’esercizio 2021 trovano sintetica esposizione nella tabella che segue.

Tabella n. 1 - Equilibri di bilancio

	Parte corrente (O)	Parte capitale (Z)	TOTALE (W= O+Z)
Risultato di competenza W1 (O1 + Z1)	258.369,49	-235.005,42	23.364,07
Risorse accantonate stanziare nel bilancio d’esercizio (-)	0,00	0,00	0,00
Risorse vincolate nel bilancio (-)	0,00	0,00	0,00
Equilibrio di bilancio W2 (O2 + Z2)	258.369,49	-235.005,42	23.364,07
Variazione accantonamenti effettuati in sede di rendiconto (-)	-17.757,49	0,00	-17.757,49
Equilibrio complessivo W3 (O3 + Z3)	276.126,98	-235.005,42	41.121,56

Fonte: elaborazione della Sezione su dati BDAP.

Il risultato di competenza (W1), positivo per euro 23.364,07, presenta un saldo di parte corrente (O1) di euro 258.369,49 ed un saldo di parte capitale (Z1) di euro -235.005,42.

L’equilibrio di bilancio (W2) e l’equilibrio complessivo (W3) risultano anch’essi positivi, rispettivamente, per euro 23.364,07 ed euro 41.121,56.

Il Comune, con un risultato di competenza (W1) positivo, rispetta le prescrizioni di cui all’articolo 1, comma 821, della legge 30 dicembre 2018, n. 145.

Come per la precedente annualità, si riscontra uno squilibrio della gestione di parte capitale. Si evidenzia, altresì, la presenza di incongruenze tra i dati contabili inerenti alla costruzione degli equilibri riportati nella relazione dell’OREF, nella relazione sulla gestione e nei documenti di bilancio pubblicati sul sito *web* istituzionale, rispetto agli omologhi inseriti in BDAP, questi ultimi rivelatisi corretti in sede istruttoria.

Alla luce di quanto esposto, si invitano i soggetti interessati a prestare la massima attenzione nella compilazione dei prospetti contenuti nei diversi documenti contabili.

Si rappresenta, sin d’ora, che la fattispecie sarà oggetto di puntuali verifiche da parte di questa Sezione nei futuri cicli di controllo.

3. Risultato di amministrazione

Il risultato di amministrazione dell'esercizio 2021 e la relativa composizione, integrati, a fini comparativi, con i valori dell'anno precedente, sono riportati nella seguente tabella.

Tabella n. 2 - Risultato di amministrazione

	2020	2021
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	613.899,54	566.698,34
Fondo crediti di dubbia esigibilità	467.763,20	445.099,45
Fondo anticipazioni liquidità	0,00	0,00
Fondo perdite società partecipate	0,00	0,00
Fondo contenzioso	0,00	5.000,00
Altri accantonamenti	2.500,00	3.406,26
Totale parte accantonata	470.263,20	453.505,71
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	0,00	
Vincoli derivanti da trasferimenti	27.758,17	0,00
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	0,00	0,00
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	0,00	0,00
Altri vincoli	0,00	0,00
Totale parte vincolata	27.758,17	0,00
Totale parte destinata agli investimenti	17.712,70	0,00
Totale parte disponibile	98.165,47	113.192,63

Fonte: elaborazione della Sezione su dati BDAP.

Gli accantonamenti, registrati per complessivi euro 453.505,71, sono così distinti:

- euro 445.099,45 a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità;
- euro 5.000,00 a titolo di fondo contenzioso;
- euro 3.406,26 a titolo di altri accantonamenti (indennità di fine mandato del sindaco).

La parte vincolata e quella destinata agli investimenti non risultano valorizzate.

Circa i fondi afferenti all'emergenza epidemiologica da COVID-19, l'OREF ha dichiarato che "Nel corso dell'esercizio 2021 l'Ente ha applicato l'avanzo vincolato per somme attribuite nel 2020 non utilizzate per euro 27.758,17".

La quota disponibile (lettera E del prospetto ministeriale) è di euro 113.192,63.

4. Gestione della liquidità

La cassa, come evincibile dalla pertinente documentazione contabile, presenta una giacenza pari a euro 1.224.056,13, a fronte di vincoli per complessivi euro 1.459.540,37.

Tali risultanze, da cui si desume la presenza di risorse vincolate da ricostituire mediante i futuri incassi c.d. "liberi", rendono necessario, come peraltro evidenziato da questa Sezione

con deliberazione n. 226/2022/PRSE relativa all'esercizio 2020, un costante e puntuale monitoraggio delle riscossioni e dei pagamenti, al fine di evitare futuri possibili squilibri nella gestione della liquidità.

Il fenomeno sarà oggetto di dedicate verifiche da parte di questa Sezione nei futuri cicli di controllo.

Si rappresenta, altresì, che non risultano attivate anticipazioni ordinarie di tesoreria (articolo 222, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267) ovvero straordinarie di liquidità (decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, e successivi provvedimenti di rifinanziamento).

5. Gestione dei residui e fondo crediti di dubbia esigibilità

Il totale dei residui attivi e passivi conservati in contabilità trova esposizione nel seguente prospetto.

Tabella n. 3 - Residui

Voci	al 31/12/2020	al 31/12/2021
Titolo I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	886.194,18	974.396,60
Titolo II - Trasferimenti correnti	19.146,26	30.366,03
Titolo III - Entrate extratributarie	690.770,47	751.936,61
Titolo IV - Entrate in conto capitale	1.218.353,28	1.583.496,97
Titolo V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	0,00	0,00
Titolo VI - Accensione prestiti	20.464,84	20.464,84
Titolo VII - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	942.666,87	0,00
Titolo IX - Entrate per conto terzi e partite di giro	201.467,60	105.444,82
Totale residui attivi	3.979.063,50	3.466.105,87
Titolo I - Spese correnti	647.977,24	632.201,33
Titolo II - Spese in conto capitale	1.089.481,06	1.642.392,38
Titolo III - Spese per incremento di attività finanziarie	0,00	0,00
Titolo IV - Rimborso di prestiti	0,00	0,00
Titolo V - Chiusura Anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	942.666,87	0,00
Titolo VII - Uscite per conto terzi e partite di giro	312.823,96	133.232,74
Totale residui passivi	2.992.949,13	2.407.826,45

Fonte: dati BDAP.

Con specifico riferimento alle entrate proprie, i dati disponibili danno conto della conservazione al Titolo I (*Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*) e al Titolo III (*Entrate extratributarie*) di crediti, pari, rispettivamente, ad euro 974.396,60 e ad euro 751.936,61, con ridotti tassi di riscossione in conto residui (8,42 per cento Titolo I; 16,03 per cento Titolo III).

La documentazione contabile disponibile evidenzia, altresì, la presenza di residui risalenti nel tempo, come riportato nella tabella che segue.

Tabella n. 4 – Residui Titoli I e III per anno di provenienza.

Voci	Esercizi precedenti	2017	2018	2019	2020	2021	Totale
Titolo I	226.673,18	65.152,69	179.538,03	305.780,86	27.498,54	169.753,30	974.396,60
Titolo III	110.459,41	68.687,13	76.176,84	150.502,17	112.004,93	234.106,13	751.936,61

Fonte: Relazione al rendiconto 2021.

Tali crediti rappresentano una percentuale importante rispetto al totale dei residui mantenuti nei due Titoli.

Da ciò la necessità di procedere ad un puntuale monitoraggio delle singole poste, al fine di verificare il permanere dei requisiti di conservazione.

Si invita, altresì, l'Amministrazione ad utilizzare tutti gli strumenti previsti dalla vigente disciplina per il miglioramento delle percentuali d'incasso, in particolare con riferimento ai crediti a rischio di prescrizione.

Si rappresenta, sin d'ora, che tali criticità saranno oggetto di dedicate verifiche da parte di questa Sezione nei futuri cicli di controllo.

Nel contesto così sinteticamente tratteggiato, assume primaria rilevanza la corretta e congrua determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, che rappresenta una quota del 12,84 per cento del totale dei residui attivi conservati a fine anno e del 25,78 per cento di quelli dei Titoli I e III.

L'esame del prospetto concernente la sua composizione (BDAP-Allegato c-Fondo crediti di dubbia esigibilità) dà conto, nello specifico, di un FCDE che garantisce una sterilizzazione dei residui conservati al Titolo I pari al 45,68 per cento mentre per i residui presenti al Titolo III, sebbene consistenti, non sono previste svalutazioni.

Stante la natura del FCDE quale *"fondo rischi finalizzato a tutelare l'Ente impedendo l'utilizzo di entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili"* (cfr. Sezione delle Autonomie deliberazione n. 32/2015/INPR), si ritiene doveroso invitare l'Amministrazione a garantirne nel tempo la congruità, fondamentale per evitare la formazione di disavanzi occulti e di potenziali squilibri di competenza ovvero di cassa.

Si rappresenta, sin d'ora, che anche tale fattispecie sarà oggetto di approfondimenti da parte di questa Sezione nei futuri cicli di controllo.

6. Indice di tempestività dei pagamenti

I dati disponibili danno conto di un ITP pari a 25,53 giorni, dunque, rispettoso dei termini previsti dall'articolo 4 del decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231 (*Attuazione della direttiva 2000/35/CE relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali*), e di uno *stock* di debiti commerciali registrati in contabilità a fine esercizio pari a euro 50.201,88, in diminuzione rispetto alla precedente annualità (euro 361.328,53).

7. Spese di rappresentanza

La documentazione relativa alle spese di rappresentanza dà conto di uscite pari a zero.

Gli ulteriori approfondimenti effettuati hanno consentito, altresì, di rilevare la mancata adozione di specifico regolamento.

Al riguardo questa Sezione non può non sollecitare l'Amministrazione comunale circa l'opportunità di adottare, ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), un dedicato provvedimento regolatorio volto a disciplinare l'oculata gestione di risorse non direttamente destinate ad offrire servizi al cittadino.

Il regolamento in materia di spese di rappresentanza va, infatti, considerato quale strumento idoneo a garantire trasparenza, imparzialità ed economicità delle spese in argomento, in attuazione del principio di buon andamento sancito dall'articolo 97 della Costituzione.

8. Organismi partecipati

Il Consiglio comunale ha approvato, ai sensi dell'articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, la razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2021 (delibera n. 21 del 21 novembre 2022).

Dall'esame del provvedimento e della documentazione allegata, è emersa la situazione di seguito esposta.

Tabella n. 5 - Partecipazioni dirette

Nome partecipata	Quota di partecipazione	Attività svolta	Note
S.A.S.I. SpA	1,20%	Gestione servizio idrico integrato	Mantenimento
ECO.LAN S.p.A.	0,95%	Raccolta, trattamento e smaltimento rifiuti solidi urbani	Mantenimento

Fonte: delibera di Consiglio comunale n. 21 del 21 novembre 2022.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

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

- garantire, nel tempo, una congrua quantificazione dei fondi, in particolare del fondo crediti di dubbia esigibilità, nonché il mantenimento dei parametri di sana e corretta gestione finanziaria e contabile, al fine di salvaguardare gli equilibri di bilancio e di rispettare i vincoli posti a tutela delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica;
- monitorare costantemente i residui attivi conservati in contabilità, realizzando ogni intervento utile ad incrementare i tassi di riscossione dei crediti afferenti ai Titoli I e III;
- ricostituire, nei futuri esercizi, le risorse vincolate di cassa;
- assicurare la coerenza delle informazioni inserite nei diversi documenti contabili.

L'OREF è tenuto a vigilare sull'attuazione delle azioni correttive che l'Ente potrà in essere.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Palena (CH).

Si richiama l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito *web* istituzionale dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 18 ottobre 2023.

Il Relatore
Matteo SANTUCCI
F.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
F.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 20 ottobre 2023

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Carla LOMARCO