



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 9 aprile 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con 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 n. 14/2020/INPR, del 7 febbraio 2020, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2020*";

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 con decreto del Presidente del 15 maggio 2019, n. 6 e s.m.i.;

viste le relazioni dell'Organo di revisione sui rendiconti 2016 e 2017 del Comune di Palena (CH) - 1.389 abitanti - trasmesse, mediante i sistemi applicativi S.I.Qu.E.L. e Con.Te, rispettivamente in data 18 dicembre 2017 e 30 marzo 2019;

vista l'ordinanza del 6 aprile 2020, n. 15, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Paola Francesca ANELLI;

FATTO

1.1. 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.

1.1. 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.

2. L'Organo di revisione del Comune di Palena (CH) ha trasmesso, le relazioni ai rendiconti 2016 e 2017, mediante i sistemi applicativi S.I.Qu.E.L. e Con.te, rispettivamente in data 18 dicembre 2017 e 30 marzo 2019.

DIRITTO

1. Giova preliminarmente ricordare che la legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'articolo 1, comma 166 ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, "*ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica*", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali,

esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (comma 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. La magistratura contabile ha sviluppato le verifiche sulla gestione finanziaria degli Enti locali, in linea con le previsioni contenute nell'articolo 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, quale controllo ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, che ha la caratteristica di finalizzare le verifiche della magistratura contabile all'adozione di effettive misure correttive da parte degli Enti interessati. L'articolo 3, comma 1, lettera e) del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel Tuel l'articolo 148-bis, significativamente intitolato "*Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali*", il quale prevede che "*le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti*". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che "*i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente*". In base all'articolo 148-bis, comma 3, del Tuel, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza "*di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno*", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, "*i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio*", ed a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, "*è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria*". Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), 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'articolo 3, comma 1, lettera e), del d.l. n. 174 del 2012, hanno istituito ulteriori tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio.

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, 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 ed integrazioni.

1.1. Tali controlli si collocano, pertanto, su un piano nettamente distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti del controllo spettante alla Corte dei conti sulla legittimità e sulla regolarità dei conti (Corte costituzionale n. 18/2019 e n. 228/2017). Queste verifiche sui bilanci degli enti territoriali 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 perseguito dai suddetti controlli di questa Corte in riferimento agli articoli 81, 119 e 120 della Costituzione. Alla Corte dei conti è, infatti, attribuito il vaglio sull'equilibrio economico-finanziario del complesso delle amministrazioni pubbliche a tutela dell'unità economica della Repubblica, in riferimento a parametri costituzionali (artt. 81, 119 e 120 Cost.) e ai vincoli derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea (artt. 11 e 117, primo comma, Cost.): equilibrio e vincoli che trovano generale presidio nel sindacato della Corte dei conti quale magistratura neutrale ed indipendente, garante imparziale dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'articolo 148-*bis*, comma 3, del Tuel, siffatta funzione del controllo sui bilanci di questa Corte suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente. In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

1.2. L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

2. Ciò premesso, con riferimento ai rendiconti 2016 e 2017 del Comune di Palena (CH), l'Organo di revisione, nelle apposite relazioni, ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità/anomalie gestionali, 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, in un arco temporale biennale, al fine di verificare la presenza di eventuali fattori di criticità; il monitoraggio ha focalizzato 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.

3. In via preliminare si osserva che l'Ente ha approvato i rendiconti 2016 e 2017 in significativo ritardo rispetto ai termini previsti (deliberazioni di Consiglio comunale n. 16 del 22 giugno 2017 e n. 11 del 14 giugno 2018). A 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; ritardi notevoli nell'approvazione costituiscono sintomo di difficoltà dell'Ente locale nell'applicazione corretta della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia. Si raccomanda, pertanto, per il futuro l'osservanza dei termini fissati dal legislatore.

4. Il Comune di Palena (CH) chiude le annualità 2016 e 2017 con un risultato di amministrazione positivo, pari, rispettivamente, a euro 208.484,61 ed euro 340.313,51.

Tabella 1 – Risultato di amministrazione

	Esercizio 2016	Esercizio 2017
FONDO CASSA AL 1° GENNAIO	0,00	56.759,63
Riscossioni	4.274.846,67	3.631.046,45
Pagamenti	4.218.087,04	3.644.390,10
FONDO CASSA AL 31 DICEMBRE	56.759,63	43.415,98
Residui attivi	2.480.376,27	2.897.952,81
Residui passivi	2.147.550,98	2.478.761,03
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	12.362,12	19.646,03
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	168.738,19	102.648,22
AVANZO (+) / DISAVANZO (-) CONTABILE	208.484,61	340.313,51
PARTE ACCANTONATA	149.094,85	261.818,82
<i>di cui Fondo crediti di dubbia esigibilità</i>	<i>147.607,85</i>	<i>247.123,04</i>
<i> Indennità di fine mandato</i>	<i>1.487,00</i>	<i>2.695,78</i>
<i> Fondo contenzioso</i>	<i>-</i>	<i>12.000,00</i>
PARTE VINCOLATA	-	14.589,54
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	40.502,06	4.229,44
PARTE DISPONIBILE	18.887,70	56.675,71

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati BDAP

Al netto delle somme accantonate, vincolate e destinate l'Ente consegue, in entrambi gli esercizi, un saldo finale positivo (*"Parte disponibile"*).

Con deliberazione n. 90/2018/PRSE del 3 maggio 2018, in sede di esame del rendiconto 2015, questa Sezione regionale di controllo, rilevando la mancata costituzione del Fondo contenzioso, aveva richiamato il Comune *"ad un attento monitoraggio delle dinamiche del contenzioso, al fine di accantonare tempestivamente le risorse necessarie, secondo quanto previsto dai principi contabili armonizzati"*.

Dalla tabella sopra riportata si rileva, per l'esercizio 2017, un apposito accantonamento di euro 12.000,00, determinato, secondo quanto riferisce l'Organo di revisione, sulla base delle modalità previste dal principio applicato alla contabilità finanziaria al punto 5.2,

lettera h), per il pagamento di potenziali oneri derivanti da sentenze. In relazione alla congruità delle quote accantonate lo stesso Organo di revisione ritiene adeguata la stima effettuata e la somma accantonata (cfr. *Relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2017*).

Dall'esame della tabella sopra riportata emerge, inoltre, che il risultato di amministrazione del Comune è determinato principalmente dalla gestione dei residui, essendo il fondo cassa dell'Ente piuttosto contenuto.

4. Il Comune di Palena (CH) chiude, infatti, le annualità 2016 e 2017 con un fondo cassa finale pari, rispettivamente, ad euro 56.759,63 ed euro 43.415,98. La carenza di disponibilità liquide ha determinato il ricorso all'anticipazione di tesoreria, ai sensi dell'articolo 222 del Tuel, per un importo complessivo pari, rispettivamente, ad euro 997.768,37 (2016) ed euro 947.155,11 (2017), interamente restituite al 31 dicembre di ciascun esercizio. Si rileva, inoltre, la mancata ricostituzione, a fine esercizio 2016, delle entrate vincolate utilizzate per i pagamenti correnti; nello specifico i vincoli da ripristinare ammontano a euro 87.044,24.

La gestione della liquidità dell'Ente registra, tuttavia, un lieve miglioramento rispetto agli esercizi 2014 e 2015 che chiudevano, entrambi, con un fondo cassa pari a zero. Al riguardo il Comune aveva comunicato alla Sezione *"di aver intrapreso un'azione di recupero delle entrate da residui attivi, proprio con l'obiettivo di garantire un maggior afflusso di liquidità ed evitare l'eccessivo ricorso all'anticipazione di tesoreria"* (cfr. deliberazione n. 90/2018/PRSE del 3 maggio 2018).

Il Collegio prende atto delle misure intraprese dall'Ente per migliorare la gestione di cassa e richiama, tuttavia, l'Amministrazione ad adottare ulteriori misure per limitare il ricorso ad anticipazioni di tesoreria. Al riguardo, giova ricordare che l'anticipazione di tesoreria può essere utilizzata per far fronte a divergenze temporanee nei flussi di entrata e di spesa che abbiano carattere temporaneo e che devono essere ricondotti ad un corretto equilibrio finanziario nel corso dell'esercizio, non potendo essere utilizzata per sanare situazioni di alterazione della gestione che comportino la sussistenza di situazioni di disavanzo.

In merito all'utilizzo da parte del Comune dell'anticipazione di tesoreria, l'Organo di revisione nella *"Relazione sulla proposta di deliberazione consiliare del rendiconto della gestione 2017"* rappresenta quanto segue: *"il ricorso ripetuto nel tempo all'anticipazione di tesoreria rappresenta segnale di attenzione per la stabilità dell'Ente. ... Appare opportuno ricordare che detto comportamento, ripetuto nel tempo, può essere sintomo di una precarietà degli equilibri strutturali di bilancio, soprattutto quando il ricorso all'istituto prescinde dai momenti tipici della gestione ordinaria nei quali sono maggiori i rischi di illiquidità. Pertanto si ricorda agli organi tecnici e agli organi politici di porre in essere una puntuale verifica sugli equilibri di bilancio, attuando al contempo un attento monitoraggio della situazione finanziaria dell'ente al fine di evitare il verificarsi di dette condizioni"*.

La Sezione, pertanto, procederà al monitoraggio delle dinamiche dei flussi di cassa dell'Ente, al fine di verificarne costantemente il mantenimento degli equilibri e il ricorso all'anticipazione di tesoreria.

5. Con riferimento, invece, alla gestione dei residui, si osserva che i residui attivi conservati al 31 dicembre 2017 sono pari ad euro 2.897.952,81, ad essi si affiancano una bassa percentuale di riscossione (20,15%) e una significativa percentuale di formazione (25,20%). Lo *stock* dei residui passivi finali ammonta ad euro 2.478.761,03, con una percentuale di pagamento del 36,83% ed una percentuale formazione del 30,60%.

Una parte consistente dei residui attivi è rappresentata da entrate del Titolo 4 (*Entrate in conto capitale*), si tratta di due finanziamenti ricevuti dall'Ente, correlati a residui passivi del Titolo 2 (Spese in conto capitale).

L'ammontare dei residui a fine esercizio è, comunque, particolarmente consistente si richiama pertanto il Comune di Palena (CH) ad una corretta applicazione del principio della competenza finanziaria rafforzata. Come noto, quest'ultimo 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.

6. Si osserva, inoltre, che l'evoluzione dei residui passivi nei diversi esercizi è strettamente correlata alla capacità dell'Amministrazione di far fronte, nei tempi previsti, alle proprie obbligazioni. Nello specifico, nel biennio 2016-2017, si rileva un consistente peggioramento dell'indicatore di tempestività dei pagamenti, ai sensi dell'articolo 9 del d.p.c.m. 22 settembre 2014, da 71,46 dell'esercizio 2016 a 136,71 dell'esercizio 2017. Il Collegio, richiama pertanto il Comune al puntuale rispetto della disciplina in tema di pagamenti, 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, palesando – per quanto maggiormente interessa in questa sede – altresì un inammissibile condizionamento della capacità di onorare tempestivamente le proprie obbligazioni e di adempiere ai pagamenti, in contrasto quindi con l'esigenza di garantire sia *l'agere licere*, che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa contemplati dall'articolo 97 della Costituzione (in questi termini Sezione di controllo per il Veneto, deliberazione n. 334/2018/PRSP).

7. Per quanto concerne i rapporti dell'Ente con le società partecipate, come disposto dall'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016 (*Testo unico delle società partecipate*), il Consiglio comunale di Palena (CH), con deliberazioni n. 35 del 28 dicembre 2018, ha approvato il Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2017. La suddetta deliberazione risulta regolarmente trasmessa alla Sezione regionale di controllo. Dalla ricognizione periodica si evince che il Comune detiene le seguenti partecipazioni:

ECO.LAN. S.p.a. (partecipazione 0,95693779 %, società attiva); Infrastrutture per i Servizi Idrici S.r.l. (partecipazione 1,20481927%, società in liquidazione); Società abruzzese per Servizio Idrico Integrato S.p.a. (partecipazione 1,20481927%, società attiva).

8. La Sezione, infine, richiama il Comune di Palena (CH) al rispetto degli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle amministrazioni pubbliche disciplinati dal d.lgs. n. 33 del 14 marzo 2013, nello specifico al rispetto degli obblighi di pubblicazione ai sensi dell'articolo 29, comma 1, e dell'articolo 31 del d.lgs. n. 33/2013, riservandosi di monitorare, anche in relazione all'esercizio delle altre attività di controllo intestate a questa Sezione, il pieno adempimento degli obblighi di pubblicazione gravanti sul Comune.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

le criticità sopra evidenziate e, per l'effetto

INVITA

l'Ente a continuare a porre in essere azioni volte a favorire la riconduzione di tutte le fasi di bilancio, dalla programmazione, alla gestione, al riaccertamento dei residui strumentale alla rendicontazione, entro i parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto degli equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

L'Organo di revisione a 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, all'Organo di revisione del Comune di PALENA (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 9 aprile 2020.

L'Estensore
F.to Francesca Paola ANELLI

Il Presidente
F.to Manuela ARRIGUCCI

Depositata in Segreteria il 20 aprile 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
F.to Lorella GIAMMARIA