Repubblica italiana del. n. 153/2017/PRSE

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella Camera di consiglio del 5 ottobre 2017

composta dai Magistrati:

Antonio FRITTELLA	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Angelo Maria QUAGLINI	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 2 marzo 2017, n. 39/2017/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma di controllo"* per l'anno 2017;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 9 marzo 2015, n. 13/SEZAUT/2015/INPR, relativa all'approvazione delle *"Linee guida e relativi questionari per gli Organi di revisione economico – finanziaria degli Enti locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge n. 266 del 23.12.2005. Rendiconto della gestione 2014"*;

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 del 9 marzo 2017, n. 2/2017;

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

ESAMINATA la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2015 del Comune di QUADRI (CH) – 832 abitanti – acquisita, mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L., in data 24 febbraio 2017, protocollo n. 598 e sostituita, da ultima, in data 2 ottobre 2017, protocollo n. 2563;

VISTA l'ordinanza del 3 ottobre 2017, n. 48/2017, 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, 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 Quadri (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, in un arco temporale triennale, al fine di verificare la presenza eventuali fattori di criticità; il monitoraggio focalizza l'attenzione sull'andamento dei saldi della gestione di parte corrente e di parte capitale, sia in termini di cassa che di competenza, nonché sull'andamento dei residui e dell'esposizione debitoria.

In via preliminare si osserva che l'Ente ha approvato il rendiconto 2015, con deliberazione di Consiglio comunale n. 7 del 19 luglio 2016, in significativo ritardo rispetto al termine previsto (30 aprile 2016). 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.

Si fa, altresì, presente che il Comune di Quadri (CH) non ha trasmesso alla Sezione i chiarimenti sulle osservazioni al questionario al rendiconto 2014, formulate con deliberazione n. 222/2016/PRSE del 3 novembre 2016.

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

	2013	2014		2015	
	euro	euro	var. %	euro	var. %
FONDO DI CASSA AL 1 GENNAIO	**58.630**	**123.423**	**110,5**	**187.958**	**52,3**
RISCOSSIONI	1.083.082	1.148.551	6,0	1.426.355	24,2
PAGAMENTI	1.018.289	1.084.017	6,5	1.493.559	37,8
FONDO CASSA AL 31 DICEMBRE	**123.423**	**187.958**	**52,3**	**120.754**	**-35,7**
PAGAMENTI AZIONI ESECUTIVE NON REGOLARIZZATE AL 31.12	-	-	-	-	-
Differenza tra riscossioni e pagamenti	64.793	64.534	-0,4	-67.204	-204,1
RESIDUI ATTIVI	1.447.101	1.255.787	-13,2	1.043.929	-16,9
RESIDUI PASSIVI	1.504.769	1.354.892	-10,0	653.739	-51,7
Differenza tra residui attivi e passivi	-57.668	-99.105	71,9	390.190	-493,7
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	-	-	-	6.255	-
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN C/CAPITALE	-	-	-	406.000	-
AVANZO (+) / DISAVANZO (-)	**65.755**	**88.853**	**35,1**	**98.689**	**11%**
Fondi vincolati/Parte vincolata	18.828	22.467	-	-	-
Fondi per finanziamento spese in conto capitale	-	-	-	-	-
Fondi di ammortamento/Parte accantonata	-	-	-	80.900	-
Fondi non vincolati/**Parte disponibile**	**46.927**	**66.386**	-	**17.789**	

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL

Come si evince dalla tabella sopra riportata il Comune di Quadri (CH) chiude le annualità 2013-2015 con un avanzo di amministrazione pari rispettivamente a 65.755 euro nel 2013, 88.853 euro nel 2014 e 98.689 euro nel 2015, di cui 17.789 di *"Parte disponibile"* e 80.900 euro per accantonamento a *"Fondo crediti di dubbia esigibilità"*.

Per gli esercizi 2013-2014 il risultato di amministrazione è determinato esclusivamente dal risultato positivo della gestione di cassa, poiché in entrambe le annualità si registra una gestione dei residui negativa. Nell'esercizio 2015, invece, alla determinazione del risultato di amministrazione concorre anche la gestione dei residui con un saldo positivo pari a 390.190 euro. Su tali saldi incide la presenza del Fondo pluriennale vincolata (FPV) per complessivi 412.225 euro, quasi integralmente riferibili alla parte capitale.

Relativamente all'annualità 2015 si precisa che il Comune di Quadri (CH) ha registrato un avanzo di amministrazione anche in esito alle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015. Nello specifico con deliberazione n. 17 del 15 giugno 2015 la Giunta comunale ha dato atto che *"ai sensi dell'articolo 1, del comma 1, del D.M. 2 aprile 2015, l'avanzo straordinario di amministrazione scaturito dal riaccertamento straordinario dei residui ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del D.Lgs. n. 118/2011 è pari ad € 17.572,85"*.

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 contribuiti 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[1] - 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

	2013	2014		2015	
	euro	euro	var. %	euro	var. %
Fondo pluriennale vincolato parte corrente	-	-	-	7.415	-
Titolo I - Entrate tributarie	516.412	456.605	-11,6	407.179	-10,8
Titolo II - Trasferimenti correnti	94.546	87.509	-7,4	60.043	-31,4
Titolo III - Entrate Extra tributarie	278.362	269.918	-3,0	296.420	9,8
Totale entrate correnti	**889.319**	**814.032**	**-8,5**	**763.642**	**-6,2**
Totale spese correnti	**829.326**	**754.343**	**-9,0**	**730.471**	**-3,2**
Impegni conferiti nel fondo pluriennale vincolato	-	-	-	6.255	-
RISULTATO DI PARTE CORRENTE	**59.994**	**59.689**	**-0,5**	**34.332**	**-44,4**
Quote di capitale dei prestiti ottenuti	127.240	129.843	2,0	53.192	-59,0
EQUILIBRIO DI PARTE CORRENTE	**-67.246**	**-70.154**	**4,3**	**-18.860**	**-71,5**
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti	6.600	-	-	-	-
Entrate di parte corrente destinate a spese d'investimento	-	-	-	-	-
Entrate diverse utilizzate per il rimborso quote capitale	-	-	-	-	-
RISULTATO DI PARTE CORRENTE ALLARGATA	**-60.646**	**-70.154**	**-**	**-18.860**	**-71,5**
Risultato di parte corrente allargata (senza anticipazione di liquidità)	**21.753**	**12.245**	**-**	**-18.860**	

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

Dall'esame dei dati riportati nella tabella si evince una situazione di squilibrio nella gestione di parte corrente in tutte e tre le annualità considerate, con un saldo negativo rispettivamente pari a - 60.646 euro (2013), - 70.154 euro (2014) e - 18.860 euro (2015). Nell'esercizio 2013, occorre, tuttavia, rilevare che l'Ente ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità presso la Cassa Depositi e Prestiti, *ex* articolo 1, comma 13, del D.L. n. 35/2013, per un importo complessivo di 164.798 euro (*cfr. Liquidità per Debiti della P.A.– D.L. n. 35/2013 – Istruttorie positive, elenco redatto dalla Cassa Depositi e Prestiti ed aggiornato al 13 maggio 2013*). Tale anticipazione è stata erogata al Comune in due rate pari a 82.399 euro, una nell'esercizio nel 2013 e l'altra nell'esercizio 2014. E' proprio il ricorso a detta anticipazione, correttamente contabilizzata dall'Ente, a determinare un saldo negativo nella gestione di parte corrente nelle due annualità. Qualora tale circostanza

[1] I dati di *"parte corrente allargata"* sono ottenuti utilizzando le risultanze dei titoli I, II, e III di entrata, integrati dai dati dei titoli IV e V (per la percentuale destinata alla parte corrente), al netto delle entrate vincolate ad investimenti, e i dati del titolo I di spesa integrato dai rimborsi delle quote di capitale dei mutui.

non si fosse verificata gli esercizi 2013 e 2014 avrebbero registrato un saldo di parte corrente positivo, pari rispettivamente a 21.753 euro (2013) e 12.245 euro (2014). Al riguardo si precisa che la seconda rata dell'anticipazione ottenuta dall'Ente nel 2014 è stata dallo stesso interamente rimborsata.

L'esercizio 2015, come rilevato precedentemente, chiude con un saldo di parte corrente negativo pari a – 18.860 euro, non ripianato; nello specifico il Comune di Quadri (CH) pur coprendo le spese correnti, non è riuscito a garantire la copertura delle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui. Ciò è sintomo di una strutturale mancanza di entrate di natura ricorrente e stabile destinate a finanziare le spese correnti. Al riguardo si sottolinea che il mantenimento dell'equilibrio della parte corrente del bilancio è elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria degli Enti locali. Si invita, pertanto, il Comune di Quadri (CH) ad adottare misure gestionali utili ad assicurare l'equilibrio di parte corrente che escluda rischi per i futuri equilibri di bilancio, anche provvedendo ad una ulteriore revisione e riduzione della spesa corrente.

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

	2013	2014		2015	
	euro	euro	var. %	euro	var. %
Fondo pluriennale vincolato parte capitale	-	-	-	473.871	-
Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossioni di crediti	810.200	193.753	-76,1	229.187	18,3
Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti	82.399	152.399	85,0	40.000	-73,8
Totale entrate di parte capitale	**892.599**	**346.152**	**-61,2**	**269.187**	**-22,2**
Totale spese di parte capitale	**812.940**	**263.753**	**-67,6**	**335.337**	**27,1**
Impegni conferiti nel fondo pluriennale vincolato	-	-	-	406.000	-
RISULTATO DI PARTE CAPITALE	**79.659**	**82.399**	**3,4**	**1.721**	**-180,3**
Entrate di parte capitale destinate a spese correnti	6.600	-	-	-	-
Entrate di parte corrente destinate a spese d'investimento	-	-	-	-	-
RISULTATO DI PARTE CAPITALE ALLARGATA	**73.059**	**82.399**	**3,4**	**1.721**	**-180,3**
Risultato di parte capitale allargata (senza anticipazione di liquidità)	**-9.340**	**0**	**-**	**1.721**	**-**

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

La gestione di competenza del comparto investimenti – al netto della quota capitale delle rate di ammortamento dei mutui e delle anticipazioni di cassa – chiude con un saldo positivo in ciascuna delle annualità considerate: 73.059 euro nel 2013, 82.399 euro nel 2014 e 1.721 euro nel 2015. Anche la gestione della parte capitale, così come quella corrente, risulta, però, influenzata dall'anticipazione di liquidità richiesta dall'Ente. Considerando, infatti, le due rate erogate al Comune, dalla Cassa Depositi e Prestiti, l'esercizio 2013 chiude con un saldo di parte capitale allargata pari a – 9.340 euro mentre l'esercizio 2014 con un saldo pari a zero.

Come si evince dalla tabella sopra riportata, nel biennio 2014-2015, rispetto all'esercizio precedente, si regista una forte contrazione delle entrate e delle spese destinate agli investimenti.

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)

	2013	2014		2015	
	euro	euro	var. %	euro	var. %
FONDO CASSA INIZIALE (a)	**58.630**	**123.423**	**110,5**	**187.958**	**52,3**
Entrate tributarie (b)	475.314	464.085	-2,4	399.695	-13,9
Entrate derivanti da trasferimenti correnti (c)	74.079	81.924	10,6	62.546	-23,7
Entrate extra tributarie (d)	331.672	232.032	-30,0	245.199	5,7
Totale entrate correnti (E = b + c + d)	**881.066**	**778.040**	**-11,7**	**707.440**	**-9,1**
Spese correnti (f)	830.760	740.514	-10,9	742.009	0,2
Risultato di parte corrente (G = E - f)	**50.306**	**37.526**	**-25,4**	**-34.569**	**-192,1**
Quote di rimborso prestiti ottenuti (h)	44.841	143.343	219,7	53.769	-62,5
Equilibrio di parte corrente (I = G - h)	**5.465**	**-105.818**	**-2036,3**	**-88.338**	**-16,5**
Alienazioni e riscossioni crediti (l)	10.948	172.916	1479,4	188.768	9,2
Accensione prestiti (m)	82.399	82.399	0,0	30.000	-63,6
Totale entrate in conto capitale (N = l + m)	**93.347**	**255.315**	**173,5**	**218.768**	**-14,3**
Spese in conto capitale (o)	24.270	76.278	214,3	206.090	170,2
Rimborso prestiti (p)	-	-	-	-	-
Risultato di parte capitale (Q = N - o - p)	**69.077**	**179.037**	**159,2**	**12.678**	**-92,9**
Saldo Servizi conto terzi (r)	-9.749	-8.685	-10,9	8.456	-197,4
FONDO CASSA FINALE (S= Q + r)	**123.423**	**187.958**	**52,3**	**120.754**	**-35,7**
di cui vincolati	N.D.	N.D.	-	**120.754**	-

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

Dai dati riportati nella tabella si evince che il Comune di Quadri (CH) chiude tutte le annualità in esame con un fondo cassa positivo pari rispettivamente a: 123.423 euro (2013); 187.958 euro (2014), 120.754 euro (2015).

L'esercizio 2015, però, a differenza delle annualità precedenti presenta un saldo riscossioni/pagamenti negativo (- 67.204 euro, *cfr. Tabella 1*), determinato dalla gestione

corrente. Inoltre il saldo finale di cassa (120.754 euro) è interamente vincolato e risultano fondi ancora da ricostituire per 82.055 euro.

Analizzando la cassa è d'obbligo ricordare che il Comune, nell'esercizio 2013, ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità, *ex* articolo 1, comma 13, del D.L. n. 35/2013, per un importo complessivo di 164.798 euro, provvedendo, però, nell'esercizio 2014, alla restituzione integrale della seconda rata (82.399 euro). Il ricorso a tale istituto, pur consentito dalla legge, è sintomo di difficoltà dell'Ente nella gestione dei propri incassi e pagamenti.

Si richiama, pertanto, l'attenzione sulla corretta gestione delle riscossioni e dei pagamenti e su un attento e costante monitoraggio, nel corso degli esercizi futuri, dei flussi di cassa.

La Sezione invita il Comune a prestare particolare attenzione all'attività di accertamento e di riscossione dei tributi, con la raccomandazione di porre in essere, prima dell'attivazione della riscossione coattiva, tutte le pratiche necessarie all'individuazione dei soggetti debitori ed al recupero di quanto dovuto. La capacità di riscossione delle proprie entrate costituisce, infatti, un elemento basilare per consentire all'Ente di garantire la sostenibilità degli equilibri di bilancio.

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.

Tabella 5 - Residui attivi

2014	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Titolo V	Titolo VI	Totale
RESIDUI INIZIALI	230.702	60.151	235.220	907.498	-	13.531	1.447.101
RISCOSSIONI C/R	95.757	4.694	71.460	160.116	-	4.487	336.514
RESIDUI DI COMPETENZA	88.278	10.280	109.346	180.953	70.000	14.375	473.231
TOTALE RESIDUI	**214.730**	**45.339**	**264.558**	**646.785**	**70.000**	**14.375**	**1.255.787**
% RISCOSSIONE RESIDUI	41,51%	7,80%	30,38%	17,64%	-	33,16%	23,25%
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	19,33%	11,75%	40,51%	93,39%	45,93%	11,49%	36,82%
2015	**Titolo I**	**Titolo II**	**Titolo III**	**Titolo IV**	**Titolo V**	**Titolo VI**	**Totale**
RESIDUI INIZIALI	214.730	45.339	264.558	646.785	70.000	14.375	1.255.787
RISCOSSIONI C/R	54.406	6.847	92.346	56.909	30.000	7.105	247.613
RESIDUI DI COMPETENZA	61.890	4.344	143.568	97.328	40.000	7.941	355.070
TOTALE RESIDUI	**163.109**	**38.183**	**307.110**	**482.855**	**40.000**	**12.672**	**1.043.929**
% RISCOSSIONE RESIDUI	25,34%	15,10%	34,91%	8,80%	42,86%	49,43%	19,72%
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	15,20%	7,23%	48,43%	42,47%	100,00%	1,59%	23,15%

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

Tabella 6 - Residui passivi

2014	Titolo I	Titolo II	Titolo III	Titolo IV	Totale
RESIDUI INIZIALI	519.509	897.500	82.399	5.361	1.504.769
PAGAMENTI C/R	167.637	73.878	13.501	-	255.016
RESIDUI DI COMPETENZA	181.466	261.353	-	1.203	444.022
TOTALE RESIDUI	**483.524**	**798.185**	**68.898**	**4.285**	**1.354.892**
% PAGAMENTI RESIDUI	32,27%	8,23%	16,38%	-	16,95%
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	24,06%	99,09%	0,00%	0,96%	34,88%
2015	**Titolo I**	**Titolo II**	**Titolo III**	**Titolo IV**	**Totale**
RESIDUI INIZIALI	483.524	798.185	68.898	4.285	1.354.892
PAGAMENTI C/R	175.856	73.207	577	-	249.641
RESIDUI DI COMPETENZA	164.318	202.454	-	9.292	376.064
TOTALE RESIDUI	**367.613**	**204.451**	**68.322**	**13.353**	**653.739**
% PAGAMENTI RESIDUI	36,37%	9,17%	0,84%	-	18,43%
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	26,58%	54,79%	-	0,53%	14,98%

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

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 Quadri (CH), relativamente alla gestione dei residui, mostra i seguenti risultati:

- totale dei residui attivi pari a 1.043.929 euro e totale dei residui passivi pari a 653.739 euro, con una eccedenza degli primi sui secondi;
- residui attivi prodotti dalla competenza 2015 pari a 355.070 euro - con una percentuale di formazione dei residui del 23,15% -, residui passivi prodotti dalla competenza 2015 pari a 376.064 euro - con una percentuale di formazione dei residui del 14,98%;
- residui attivi degli esercizi precedenti al 2015 pari a 688.859 euro - con una percentuale di smaltimento dei residui del 19,72% - residui passivi degli esercizi precedenti al 2015 pari a 277.675 euro - con una percentuale di smaltimento dei residui del 18,43%.

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.

In riferimento ai residui passivi del titolo III, pari a 68.322 euro, occorre rilevare che essi sono rappresentati dall'anticipazione di liquidità che il Comune deve restituire alla Cassa Depositi e Prestiti. Tale contabilizzazione non è in linea con il principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata; si richiama, al riguardo, la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 33/SEZAUT/2015/QMIG del 17 dicembre 2015: *"nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio".* La Sezione invita il Comune di Quadri (CH) ad adeguarsi, nel primo riaccertamento dei residui utile, alla normativa attualmente vigente procedendo alla giusta contabilizzazione delle somme sopra indicate, attraverso l'eliminazione del residuo passivo e la costituzione del fondo.

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 QUADRI (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 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 competenza e di cassa, 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. Ordina, altresì, di procedere alla corretta contabilizzazione delle somme da rimborsare a titolo di anticipazione di liquidità;
- 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 QUADRI (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 5 ottobre 2017.

L'Estensore
Angelo Maria QUAGLINI

REPUBBLICA ITALIANA - Sezione Regionale di Controllo per l'Abruzzo - L'AQUILA - CORTE DEI CONTI

Il Presidente
Antonio FRITTELLA

Depositata in Segreteria il 5 OTT. 2017

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Lorella GIAMMARIA