



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 10 febbraio 2021 in riferimento ai rendiconti degli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018 del Comune di **Castilenti (TE)** ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

visto l'articolo 100, secondo comma, 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;

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 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 con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 02 luglio 2008);

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 del 2011, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126 del 2014;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie 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 del 20 ottobre 2016, n. 29/2016/AUT/INPR;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 30 marzo 2017, n. 6/SEZAUT/2017/INPR, relativa all'approvazione delle *"Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economica finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266: rendiconto 2016"*;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 24 luglio 2018, n. 16/SEZAUT/2018/INPR, che approva le linee guida e il relativo questionario, 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 l. 7 dicembre 2012, n. 213, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2017;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 28 maggio 2019, n. 12/SEZAUT/2019/INPR, relativa all'approvazione delle *"linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2018"*;

vista la deliberazione del 7 febbraio 2020 n. 14/2020/INPR, 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 da ultimo con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12;

vista l'ordinanza del 9 febbraio 2021, n. 4/2021, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Primo Referendario Giovanni GUIDA;

FATTO

La Sezione, nell'ambito della propria attività di controllo, ha preso in esame i questionari e le relazioni dell'Organo di revisione sui rendiconti 2015, 2016, 2017 e 2018 del Comune di Castilenti (TE) - ente con 1555 abitanti - acquisiti mediante i sistemi applicativi S.I.Q.u.E.L. e Con.Te, rispettivamente in data 23 gennaio 2017 (prot. n. 112), 20 dicembre 2017 (prot. n. 3713), 21 marzo 2019 (prot. n. 617) e 9 gennaio 2020 (prot. n. 114).

Al riguardo, l'Organo di revisione ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità e di non aver suggerito, di conseguenza, misure correttive da adottare.

Il Magistrato istruttore ha, comunque, ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell'Ente al fine di verificare la presenza di eventuali fattori di criticità, con particolare riguardo alla gestione di parte corrente, all'andamento dei residui e dell'esposizione debitoria, alla gestione della liquidità e all'andamento del risultato di amministrazione, nonché di procedere anche all'esame della documentazione relativa al riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015.

Con nota istruttoria del 23 ottobre 2020 protocollo n. 4708 questa Sezione di controllo ha richiesto al Comune di Castilenti delucidazioni e documentazione integrativa, in merito ad alcuni aspetti relativi ai questionari ai rendiconti di gestione 2015, 2016, 2017 e 2018 ed al riaccertamento straordinario dei residui. Con nota del 6 novembre 2020 protocollo n. 4924, l'Ente ha dato riscontro alle richieste istruttorie.

DIRITTO

1. Giova preliminarmente ricordare che la Corte dei conti, 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. Oggetto del giudizio è,

dunque, il “bene pubblico” bilancio e la sua conformità al diritto (cfr. Corte cost. sentenze n. 192/2012, n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 274/2017; Corte conti, SS.RR. spec. Comp. n. 4/2020/EL).

1.1. Nell’esercizio di tale controllo, la Sezione, qualora rilevi gravi irregolarità, ha il potere, in base all’articolo 148-bis del Tuel, di adottare pronunce di accertamento che fissano l’obbligo, per gli enti, di adottare 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 disporre il blocco della spesa dell’ente inadempiente, ovvero avviare la c.d. procedura di dissesto guidato (art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011). Qualora, invece, le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano tali da rendere necessario il ricorso a tali strumenti, il controllo finanziario è, comunque, funzionale a segnalare agli enti problematiche contabili, soprattutto se accompagnate da sintomi di irregolarità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l’insorgenza di situazioni di squilibrio, idonee a pregiudicarne, in chiave prospettica, la sana gestione finanziaria.

2. Ciò premesso, con riferimento ai rendiconti 2015, 2016, 2017 e 2018 del Comune di Castilenti, all’esito dell’istruttoria svolta, si osserva che dal riaccertamento straordinario dei residui, approvato con la deliberazione della Giunta comunale n. 24 in data 20 maggio 2015, esecutiva ai sensi di legge, scaturisce un risultato di amministrazione interamente accantonato e vincolato. In merito al risultato di amministrazione l’Ente presenta nel periodo considerato la seguente evoluzione:

	Risultato al 01/01/2015 dopo riaccertamento straordinario	2015	2016	2017	2018
Risultato di amministrazione	36.888,02	73.256,73	98.639,38	174.224,44	194.930,16
Accantonamenti	35.738,02	62.224,00	92.319,89	173.212,92	162.379,72
Vincoli	1.150,00	0,00	0,00	0,00	23.401,47
parte destinata agli investimenti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Risultato di amministrazione parte disponibile	0,00	11.032,73	6.319,49	1.011,52	9.148,97

Giova, al riguardo, evidenziare, in riferimento al risultato di amministrazione dell’esercizio 2015, che il Comune abbia non correttamente indicato la somma di euro 1.150,00 relativa all’indennità di fine mandato nella parte vincolata, mentre negli esercizi successivi inserisce correttamente l’indennità, nella parte accantonata del risultato di amministrazione. Le somme accantonate nel risultato di amministrazione degli esercizi oggetto di analisi risultano così ripartite:

Accantonamenti	Accantonamenti 01/01/2015 dopo riaccertamento straordinario	2015	2016	2017	2018
FCDE fondo crediti di dubbia e difficile esazione	35.738,02	60.424,00	89.849,89	113.698,43	117.786,7
Fondo anticipazioni di liquidità	0,00	0,00	0,00	56.260,79	43.942,28
accantonamenti per contenzioso	0,00	0,00	0,00	0,00	43.942,28
accantonamenti per indennità fine mandato	0,00	1.800,00	2.470,00	3.253,70	650,74
altri fondi spese e rischi futuri	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE PARTE ACCANTONATA	35.738,02	62.224,00	92.319,89	173.212,92	162.379,72

In relazione alle somme accantonate si evidenzia che l'Ente negli esercizi 2013 e 2014 ricorre all'anticipazione di liquidità per un importo pari rispettivamente a euro 122.276,28 nel 2013, euro 73.362,00 nel 2014. La Sezione con nota del 23 ottobre 2020 protocollo n. 4708 ha chiesto di indicare, in seguito al riaccertamento straordinario dei residui, come erano state imputate tali somme nei rendiconti 2015/2016, avendo rinvenuto il relativo fondo solo negli esercizi 2017 e 2018. La responsabile del servizio finanziario con nota del 6 novembre 2020 protocollo n. 4924 ha dichiarato che: *"Il fondo anticipazione liquidità non è stato oggetto di specifico accantonamento nei rendiconti di gestione degli anni 2015 e 2016, per un probabile errore di interpretazione delle normative contabili. Nel rendiconto del 2017, la sottoscritta, incaricata della responsabilità del servizio dal 1 agosto 2017, come sopra evidenziato, ha provveduto ad accantonare per la prima volta il fondo anticipazione liquidità per un importo di € 166.959,22 di cui € 113.698,43 all'interno del fondo crediti di dubbia esigibilità sulla base di quanto stabilito dall'art. 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella legge 6 agosto 2015, n. 125 e dell'art. 1, comma 814, della legge 27 dicembre 2017, n. 205; mentre la restante parte, pari a € 56.260,79, nell'apposita voce "fondo anticipazioni liquidità..... Per l'anno 2018 si è provveduto nello stesso modo, accantonando il fondo anticipazione liquidità per € 161.728,98, di cui € 117.786,70 all'interno del fondo crediti di dubbia esigibilità e quanto a € 43.942,28 nell'apposita voce "fondo anticipazioni liquidità."* Negli esercizi 2017 e 2018 l'Ente, come dichiarato in precedenza, si è avvalso della facoltà riconosciuta dall'articolo 2, comma 6, del d.l. 78 del 2015 il quale prevede che: *"Gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità*

per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione", successivamente autenticata dall'articolo 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017 che prevede: "l'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo."

Come noto, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 4 del 28 gennaio 2020, ha dichiarato la illegittimità dell'art. 2, comma 6, D.L. 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, nella L. 6 agosto 2015, n. 125, e dell'art. 1, comma 814, L. 27 dicembre 2017, n. 205. La Corte ha, in particolare, evidenziato come l'anomala utilizzazione delle anticipazioni di liquidità, consentita dalle disposizioni impugnate, finisca per ledere l'equilibrio del bilancio, il principio di sana gestione finanziaria e, contemporaneamente, violare la "regola aurea" contenuta nell'art. 119, sesto comma, Cost., secondo cui l'indebitamento degli enti territoriali deve essere riservato a spese di investimento. Entrambe le disposizioni censurate, secondo il Giudice delle leggi, consentono, invece, di utilizzare le anticipazioni di liquidità per modificare il risultato di amministrazione dell'ente locale che le applica, attraverso meccanismi tecnici che convergono nell'elusione dei precetti costituzionali precedentemente richiamati. L'Ente, dunque, per i prossimi esercizi dovrà tenere conto del mutato quadro normativo. Questa Sezione si riserva di valutare, a partire dall'analisi del rendiconto 2019, le misure correttive adottate dal Comune.

In merito alle altre somme accantonate, la Sezione con nota del 23 ottobre 2020 protocollo n. 4708 ha richiesto la trasmissione dei prospetti di calcolo del FCDE per tutti gli esercizi considerati nell'analisi. L'Ente con nota del 6 novembre 2020 protocollo n. 4924 ha provveduto all'invio dei

prospetti di calcolo relativi agli esercizi 2015 (riaccertamento straordinario), 2017 e 2018 e ha dichiarato che: *“Per quello che riguarda la costituzione del FCDE relativamente al riaccertamento straordinario dei residui, si rappresenta che non è stato effettuato con la procedura telematica ma con calcoli “a mano” effettuati dal Responsabile dell’area finanziaria dell’epoca. Inoltre, per quanto riguarda il rendiconto del 2015 e del 2016, pur essendo stata implementata la procedura telematica, il calcolo del FCDE è stato eseguito manualmente e nei fascicoli agli atti non risultano presenti i relativi prospetti di calcolo.”*

Dalla documentazione inviata, si evince che l’Ente, in sede di riaccertamento straordinario dei residui ha utilizzato il metodo semplificato per calcolare l’importo da accantonare al FCDE ed ha applicato a rendiconto, un abbattimento della misura di accantonamento al fondo del 36 per cento.

Giova al riguardo ricordare, in merito alle corrette modalità di determinazione del fondo in esame, che questa Corte ha già più volte avuto modo di evidenziare (*ex plurimis* cfr. in particolare Sez. controllo Lombardia n. 120/2019/PRSE, di seguito riportata per stralci) con valutazioni pienamente condivise anche da questa Sezione, che non è corretto applicare il metodo ordinario per il calcolo del FCDE a consuntivo e, dunque, a maggior ragione, quello semplificato, abbattendo l’accantonamento al 36 per cento (facoltà, al contrario, riconosciuta dal legislatore per il bilancio di previsione), stante la *ratio* dell’istituto del Fondo crediti di dubbia esigibilità (analiticamente disciplinato dall’allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011 recante il “principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria”). L’accantonamento a FCDE, infatti, ha la precipua finalità di evitare che le spese siano finanziate da entrate di dubbia esigibilità. In questo senso, il principio sopra citato stabilisce che *«sono accertate per l’intero importo del credito anche le entrate di dubbia e difficile esazione, per le quali non è certa la riscossione integrale, quali le sanzioni amministrative al codice della strada, gli oneri di urbanizzazione, i proventi derivanti dalla lotta all’evasione...»*, ma per evitare che tali entrate di dubbia esigibilità possano essere utilizzate per il finanziamento di voci di spesa, a bilancio di previsione è stanziata un’apposita posta contabile, denominata *“accantonamento al FCDE”* (che non è oggetto di impegno e genera un’economia di bilancio), mentre, a consuntivo, si procederà in via ordinaria ad accantonare al FCDE una quota del risultato di amministrazione. Nel bilancio di previsione, in linea generale, la quantificazione dell’accantonamento a FCDE è effettuata per assicurare la totale copertura del valore della differenza della media tra incassi in conto competenza e accertamenti degli ultimi cinque esercizi.

A consuntivo, la quantificazione della quota di risultato di amministrazione accantonata a FCDE è determinata, invece, applicando *«all’importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell’esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti»*, il complemento a

100 della media del rapporto tra incassi in conto residui e importo dei residui attivi all'inizio di ogni anno degli ultimi cinque esercizi.

Chiarita la *ratio* del FCDE e, conseguentemente, le modalità fissate "a regime" dal legislatore per calcolarne la consistenza sia a previsione sia a consuntivo, deve, altresì, evidenziarsi che l'art. 1, comma 509, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, ha integrato il principio contabile applicato di cui all'allegato 4/2 prevedendo che «con riferimento agli enti locali, nel 2015 è stanziata in bilancio una quota dell'importo dell'accantonamento quantificato nel prospetto riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità allegato al bilancio di previsione pari almeno al 36 per cento, se l'ente non ha aderito alla sperimentazione di cui all'articolo 36, e al 55 per cento, se l'ente ha aderito alla predetta sperimentazione. Nel 2016 per tutti gli enti locali lo stanziamento di bilancio riguardante il fondo crediti di dubbia esigibilità è pari almeno al 55 per cento, nel 2017 è pari almeno al 70 per cento, nel 2018 è pari almeno all'85 per cento e dal 2019 l'accantonamento al fondo è effettuato per l'intero importo». In altri termini, il citato comma 509, limitatamente al bilancio di previsione, consente all'ente locale di scegliere se adeguarsi immediatamente o solo progressivamente alle prescrizioni del principio contabile in materia di FCDE.

Alla luce sia dell'argomento letterale (la norma da ultimo citata si riferisce solo al bilancio di previsione) sia della particolare rilevanza che ha l'istituto del FCDE nel sistema dei nuovi principi contabili (ossia scongiurare che delle spese possano trovare copertura finanziaria soltanto fittiziamente in residui attivi di difficile riscossione), si ritiene che nell'esercizio 2015, la facoltà dell'Ente locale di abbattere la consistenza del FCDE accantonata sul risultato di amministrazione non sia, dunque, possibile a consuntivo.

Negli esercizi successivi si rileva un aumento della quota destinata a FCDE, che varia da euro 35.738,02 nel 2015 a euro 117.786,70 nel 2018.

Nell'ultimo esercizio l'Ente presenta uno *stock* di residui attivi sul titolo I pari a euro 290.546,15 e sul titolo III pari a euro 80.540,63 che rappresentano il 61 per cento del totale dei residui attivi. Tenuto conto della capacità di riscossione del titolo I e del titolo III a competenza (rispettivamente 78,07 per cento e 60,29 per cento), si raccomanda di aumentare la capacità di riscossione, utilizzando tutti gli strumenti concessi dalla legge nonché valutare l'inserimento tali somme residue nel calcolo del FCDE.

Nel corso del biennio 2017 e 2018 il Comune, come già evidenziato in precedenza, si è avvalso della possibilità prevista dalla norma di cui all'articolo 2, comma 6, del d.l. 78 del 2015, interpretata dall'articolo 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017, che permetteva di utilizzare la quota accantonata a titolo di fondo anticipazione liquidità (FAL) ai fini dell'accantonamento del fondo crediti di dubbia esigibilità.

In seguito all'applicazione di questa norma, nell'esercizio 2017, l'Ente ha effettuato un accantonamento al FCDE per euro 113.698,43 interamente finanziato con il Fondo anticipazione di liquidità. Sempre nell'esercizio 2017, la quota residua (euro 56.260,79) del FAL è stata oggetto di specifico accantonamento. Nell'esercizio 2018 la quota del fondo anticipazione liquidità che finanzia il FCDE è stata pari a euro 117.786,70 mentre l'accantonamento specifico è stato pari a euro 43.942,28.

Pertanto, il valore del fondo crediti di dubbia esigibilità, in entrambi gli esercizi è risultato completamente coperto dalla quota dell'anticipazione di liquidità accantonata nel risultato di amministrazione.

Alla luce del quadro sopra riportato, si evidenzia la necessità di attuare un attento monitoraggio e una valutazione della congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), la cui adeguata quantificazione, fondamentale per preservare la gestione da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa, verrà specificamente valutata da questa Sezione in riferimento agli esercizi successivi a quelli all'odierno esame.

3. La situazione del fondo di cassa presenta negli esercizi considerati la seguente evoluzione:

	2015	2016	2017	2018
Fondo di cassa	43.034,54	157.110,12	261.995,44	999.958,03
Di cui fondi vincolati	19.787,95	120.485,75	4.390,84	-
Fondi da ricostituire	-	-	-	-

Nella relazione al rendiconto all'esercizio 2018, il revisore nella relazione dichiarava che: *"è in corso una procedura di ricostituzione dei vincoli"* e a tale proposito la Sezione con nota del 23 ottobre 2020 protocollo n. 4708 richiedeva un aggiornamento in merito alla conclusione di tale procedura di ricostituzione e di specificare la composizione delle somme vincolate eventualmente ricostituite.

L'Ente con nota del 6 novembre 2020 protocollo n. 4924 ha dichiarato che: *"Con riferimento all'esercizio 2018 i fondi vincolati ammontano a euro 669.262,24, come da rendiconto di cassa al 31/12/2018 elaborato dal tesoriere (Banca Popolare di Bari Spa) e come dalla relazione sulla Gestione allegata al medesimo rendiconto, approvata con atto di Giunta Comunale n. 32 del 29.4.2019. Con ogni probabilità il dato non è stato correttamente riportato nella relazione del revisore. In ogni caso, la revisione delle partite vincolate è tuttora in corso per verificarne l'esatta consistenza."*

A tale proposito questa Sezione ricorda che la determinazione della cassa vincolata è un adempimento estremamente importante nella gestione ordinaria al fine di poter per garantire in ogni momento il pagamento delle spese vincolate di cui si è già avuto il correlato incasso.

4. In merito alla gestione della liquidità, l'Ente in tutte le annualità analizzate, ad eccezione dell'esercizio 2018, ricorre all'anticipazione di tesoreria e, dall'analisi dei questionari consuntivi 2015, 2016, 2017, 2018 e dei prospetti periodici presenti sulla piattaforma SIOPE, la situazione di utilizzo dell'anticipazione risulta la seguente:

	2015	2016	2017	2018
INCASSI	965.691,05	738.145,6	406.009,86	0,00
PAGAMENTI	972.991,53	738.145,6	406.009,86	0,00

Dati SIOPE

La Sezione prende positivamente atto dell'inversione di tendenza che si verifica nel 2018 e che, alla luce dei dati SIOPE, appare consolidarsi anche negli esercizi 2019 e 2020, di mancato ricorso all'anticipazione di tesoreria. Come noto, infatti, l'impiego di tale istituto, previsto dall'articolo 222 del Tuel, deve essere finalizzato a fronteggiare soltanto le temporanee carenze di cassa in rapporto ai pagamenti da effettuare in un dato momento, principalmente in conseguenza della mancata sincronizzazione tra il flusso delle entrate e quello dei pagamenti. Il ripetuto ricorso a tale strumento induce a dubitare che la perdurante sofferenza di liquidità derivi da un mero disallineamento temporale fra incassi e pagamenti e, invece, costituisca un sintomo di latenti e reiterati squilibri nella gestione di competenza tra le risorse in entrata che l'Ente può effettivamente realizzare e le spese che si è impegnato a sostenere.

5. L'Ente ha riconosciuto negli esercizi 2015,2016,2017 i seguenti debiti fuori bilancio:

- 13.369,53 nell'esercizio 2015;
- 9.110,61 nell'esercizio 2016;
- 488.166,60 nell'esercizio 2017.

Questa Sezione sottolinea che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal TUEL. Quando il fenomeno assume dimensioni piuttosto rilevanti e soprattutto reiterate in più esercizi finanziari, quali quelle riscontrate nel Comune di Castilenti è presumibile che gran parte dei debiti fuori bilancio sia riconducibile alla incapacità di porre in essere una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, alla possibile sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa, ovvero al fine di garantire i vincoli del pareggio e degli equilibri interni. Si raccomanda, all'Ente, di porre in essere tutte le azioni necessarie a rimuovere le cause che determinano la formazione di debiti fuori bilancio.

6. In merito alla tempestività dei pagamenti il Comune presenta un indice di tempestività dei pagamenti per l'esercizio 2017 pari a 87,31 giorni e per il 2018 pari a 182,93 giorni. Con nota istruttoria del 23 ottobre 2020, protocollo n. 4708, la Sezione ha chiesto all'Ente se fossero state poste in essere negli esercizi successivi azioni per ridurre il valore di tali indici. L'Ente con risposta del 6 novembre 2020, protocollo n. 4924, ha dichiarato che: *“Al fine di ridurre i tempi di pagamento certificati dall'indicatore di tempestività dei pagamenti, è stato implementato nel corso degli ultimi anni un sistema di liquidazioni mediante collegamento diretto della procedura “atti amministrativi” e la procedura “finanziaria” così da snellire le fasi della liquidazione e il relativo pagamento. In aggiunta, nell'anno in corso è stato attivato un vero e proprio scadenziario delle fatture che consente di segnalare tempestivamente le rispettive scadenze ed effettuare i pagamenti entro i termini stabiliti. Al riguardo, si precisa che l'indicatore di tempestività dei pagamenti per gli esercizi 2019 e 2020 presenta valori più contenuti rispetto all'esercizio 2018, in particolare per l'anno 2019 l'indice è pari a 96,27 giorni, mentre per l'anno 2020 l'indice (seppur non definitivo) è pari a 35,36 giorni.”*

Pur prendendo positivamente atto del percorso di miglioramento che appare condurre a termini di pagamento ormai prossimi a quelli normativamente previsti, tenuto anche conto del grave ritardo che ha, invece, caratterizzato gli esercizi 2017 e 2018, si ricorda che l'indicatore di tempestività dei pagamenti (trimestrale ed annuale), unitamente agli altri dati richiesti dalla normativa sulla trasparenza (ammontare complessivo dei debiti e numero delle imprese creditrici) ex art. 33 del d.lgs. n. 33 del 2013, è calcolato nel rispetto degli indirizzi euro-unitari contenuti nella direttiva 2011/7/UE che richiede l'adozione decisa di una “cultura dei pagamenti rapidi”. Inoltre, il mancato rispetto dei termini di pagamento comporta per il Comune il dovere di individuare ed attuare misure specifiche finalizzate ad assicurare il tempestivo pagamento dei creditori e consente al creditore di ottenere, a carico del bilancio comunale, consistenti interessi legali di mora che costituiscono minaccia per l'equilibrio finanziario del bilancio poiché erodono una notevole quota di risorse destinate alle attività istituzionali (si veda sentenza Corte cost. n.78 del 2020).

7. Si rileva, poi, che il Comune così come dichiarato nella nota del 6 novembre 2020, protocollo n. 4924, non ha adottato un regolamento interno per le spese di rappresentanza ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Al riguardo, questa Sezione ritiene opportuno che l'Ente adotti uno specifico regolamento disciplinante le spese di rappresentanza, in quanto, in coerenza con i principi generali di coordinamento della finanza pubblica, le limitazioni imposte dall'articolo 6, comma 8, del decreto-legge n. 78 del 2010, hanno come obiettivo il contenimento di tali spese. Tali spese le

quali, non essendo direttamente collegate all'ordinaria attività gestionale dell'ente locale, possono sottrarre risorse diversamente destinabili a garantire i migliori servizi al cittadino.

L'adozione di un regolamento in materia, data la natura facoltativa e non necessaria delle spese di rappresentanza, da considerarsi recessive rispetto ad altre spese della pubblica amministrazione, permette, oltre all'osservanza dei principi di trasparenza e di imparzialità, una gestione amministrativa – contabile in linea con le norme adottate in precedenza, inserite nella più ampia programmazione dell'Ente, garantendo, l'efficacia dell'attività ordinaria e un costante monitoraggio del contenimento della spesa, così come imposto dalla vigente normativa.

8. La Sezione, in merito alle partecipazioni societarie detenute dall'Ente ha chiesto con nota del 23 ottobre 2020, protocollo n. 4708, *di indicare le motivazioni per le quali non risulta incluso nei piani di razionalizzazione adottati dal Comune, il Consorzio "Area Piomba Fino", specificando la natura dell'organismo, i contributi comunque corrisposti, a qualsiasi titolo, dal Comune nel periodo 2010-2020, trasmettendo la relativa documentazione amministrativa di supporto; a tale proposito si chiede di relazionare sulle modalità di gestione e/o affidamento del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti urbani nel periodo 2010-2020."*

L'Ente con nota del 6 novembre 2020, protocollo n. 4924, ha dichiarato che: *"Il Consorzio Comprensoriale per lo smaltimento dei rifiuti urbani "Area Piomba-Fino" è stato istituito con L.R. n. 74/1988 in applicazione del DPR n. 915/1982 ed è un consorzio tra enti locali. La partecipazione detenuta dall'Ente nel citato consorzio non è stata inclusa nei piani di razionalizzazione poiché non si tratta di partecipazione detenuta in società ai sensi dell'art. 20 TUSPP. Si rappresenta che il Consorzio ha gestito, per conto del Comune, il servizio di raccolta e trasporto dei rifiuti, mediante affidamenti in house e relativi contratti di servizio"*.

Alla luce dei chiarimenti forniti dal Comune e della successiva attività istruttoria condotta, stante la natura non societaria del predetto consorzio, si rileva che correttamente lo stesso non è stato incluso nel Piano di razionalizzazione. La non sottoponibilità alla disciplina prevista dal Tusp, non fa, però, venire meno gli obblighi in capo alle Amministrazioni partecipanti – Comuni di Atri, Silvi, Pineto, Castiglione Messer Raimondo, Castilenti, Bisenti e Arsita - di assicurare l'efficienza ed economicità della relativa gestione, di cui l'art. 14, comma 5, Tusp è espressione.

Come questa Sezione ha avuto modo di recente di ribadire (cfr. deliberazione n. 157/2020/PAR), tale norma, oltre che sugli obblighi di equilibrio per i bilanci pubblici, appare chiaramente fondata sul principio costituzionale del buon andamento imposto per gli uffici del comparto pubblico allargato che, come si legge nella sentenza n.135 del 2020 della Consulta, nell'ambito della tutela complessiva degli interessi costituzionalmente protetti, è

“cardine della vita amministrativa e quindi condizione dello svolgimento ordinato della vita sociale”. Secondo la costante giurisprudenza contabile (tra le altre, con riguardo alla previgente disciplina, Sezioni regionali di controllo Piemonte, deliberazione n. 61/2010/PAR; Puglia, deliberazione n. 29/2012/PAR; Lombardia, deliberazione n. 98/2013/PAR; Abruzzo, deliberazione n. 279/2015/PAR; nonché, con riferimento alla normativa vigente, Sezione regionale di controllo Toscana, deliberazione n. 84/2018, Lazio, deliberazione n. 1/2019/PAR; Puglia, deliberazione n. 47/2019/PAR; Lombardia, deliberazione n. 296/2019, Marche, deliberazione n. 123/2019), la norma in esame sancisce il “divieto del soccorso finanziario” da parte di un ente pubblico rispetto ai suoi organismi partecipati e impone l’abbandono della logica del “salvataggio a tutti i costi” di strutture e organismi partecipati che versano in situazione di dissesto. Come già affermato da questa Sezione (deliberazione n. 279/2015/PAR), è necessario porre “un freno alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici e in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali (tali da minacciare la continuità aziendale); prassi che, come noto, da un lato finisce per impattare negativamente sui bilanci pubblici compromettendone la sana gestione finanziaria, dall’altro si contrappone alle disposizioni dei trattati (art. 106 TFUE, già art. 86 TCE), le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza nel mercato, in un’ottica macroeconomica”.

Con riferimento al perimetro di applicazione soggettiva dell’art. 14, comma 5, Tusp, è da ultimo intervenuta la Sezione di controllo per le Marche (con la già citata deliberazione n. 123/2019), che nel confermare l’applicabilità della norma ai consorzi ribadisce come “sebbene il perimetro di diretta applicazione della norma non contempra direttamente i consorzi, ma si riferisca esclusivamente agli organismi partecipati aventi struttura societaria, dal suo tenore emerge un principio generale di “divieto di soccorso finanziario”, fondato su esigenze di tutela dell’economicità gestionale e della concorrenza, estensibile anche ai consorzi, quali realtà operative inserite a tutti gli effetti nel contesto della finanza territoriale. Questa interpretazione, infatti, appare conforme ai principi espressi dalla legislazione ordinaria, volti al rispetto dei criteri di economicità e razionalità nell’utilizzo delle risorse pubbliche”. Tale principio s’imponesse alle amministrazioni pubbliche prescindendo, a tutela dell’effettività del precetto, dalle forme giuridiche prescelte per la partecipazione in organismi privati che finirebbero, altrimenti, col prestarsi a facile elusione del chiaro dettato normativo (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 296/2019/PAR).

Dalla documentazione acquisita emergono diversi mandati emessi a copertura di perdite di

esercizio del Consorzio. Peraltro, dall'ultimo bilancio approvato per l'esercizio 2019 si rileva una significativa quota di crediti vantati dal Consorzio nei confronti dei Comuni partecipanti, pari ad euro 797.690,51, a titolo di "perdite riconosciute dai Consigli comunali". Lo stesso esercizio 2019, in linea di continuità con i precedenti, chiude con un risultato negativo pari ad euro - 182.859,43, che viene ripartito, ai sensi dell'art. 52 dello Statuto tra i Comuni consorziati. Quest'ultima disposizione prevede che *"in caso di perdite di esercizio, oltre ai prelevamenti dal fondo di riserva, gli Enti consorziati, su richiesta del Consiglio di Amministrazione, provvedono con appositi stanziamenti sui propri bilanci in misura corrispondente alle quote di partecipazione. ... Il Consiglio di Amministrazione, ove si verificano perdite di esercizio, analizza in apposito documento le cause che hanno determinato le perdite stesse ed indica puntualmente i provvedimenti adottati per il contenimento della perdita e quelli adottati o proposti per ricondurre in equilibrio la gestione"*.

L'operatività di tali previsioni statutarie e l'agire del Comune come consorziato non possono che essere rispondenti ai principi di finanza pubblica sopra richiamati. Dalla documentazione agli atti emerge, invece, allo stato, una possibile discrasia rispetto ai predetti principi, in quanto la gestione del Consorzio appare costantemente e reiteratamente in perdita.

Questa Sezione, tenendo conto della peculiare natura di tale Consorzio istituito con legge regionale, nonché del suo stato di commissariamento, si riserva sin d'ora un approfondimento sulla sua gestione finanziaria, tenuto conto dei rilevanti rapporti finanziari intercorrenti con i Comuni consorziati, invitando comunque il Comune di Castilenti ad adottare misure prudenziali, attraverso un'adeguata sterilizzazione, a livello di bilancio, delle possibili ulteriori perdite del Consorzio.

9. Con delibera n. 21 del 20 dicembre 2019 è stata approvata la revisione ordinaria delle partecipazioni pubbliche, al 31 dicembre 2018, ex art. 20, d.lgs. n. 175 del 2016, come modificato dal d.lgs. n. 100 del 2017, dalla quale risultano in capo al Comune le seguenti partecipazioni societarie:

Denominazione società	Tipo di partecipazione	Attività svolta	% Quota di partecipazione
ACA s.p.a. in house providing	Diretta	Servizio idrico integrato	1,45
RISORSE IDRICHE s.r.l. in liquidazione	Indiretta	La società svolgeva attività di depurazione. Attualmente è in liquidazione e per tanto inattiva	0,58
HYDROWATT ABRUZZO s.p.a.	Indiretta	Produzione energia idroelettrica	0,58
TERRE D'ABRUZZO- Società consortile a R.L.	Diretta	Elaborazione ed attuazione di strategie di sviluppo rurale	0,18

Per quanto riguarda la società Risorse Idriche s.r.l., si evidenzia, così come per il precedente piano, che è stata posta in liquidazione e che la partecipazione verrà mantenuta per il tempo strettamente necessario alla chiusura della procedura. Per le altre società non si prevedono azioni di razionalizzazione. In merito alla dismissione in itinere, questa Sezione sottolinea la necessità che i processi di alienazione delle partecipazioni o di liquidazione delle società vengano definiti e ultimati in modo efficace, evitando che si protraggano oltre i tempi necessari, con conseguente aggravio dei costi. Si ricorda che l'atto di ricognizione, oltre che costituire un adempimento per l'Ente, esprime con esaustività l'esercizio dei doveri del socio a norma del Codice civile e delle regole di buona amministrazione, come indicato nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 19 del 2017.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

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

- adeguate misure correttive, per quanto attiene in particolare la gestione di cassa, che garantiscano un miglioramento dell'attività di riscossione ed una corretta gestione della cassa vincolata;
- azioni volte alla congrua quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, nonché degli altri fondi, anche alla luce delle reiterate perdite del Consorzio area "Piomba-Fino", e al mantenimento dei 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 vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica;
- una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese che permetta di ridurre al minimo il rischio di riconoscimento di debiti fuori bilancio nel corso degli esercizi;

L'Organo di revisione è tenuto 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 e all'Organo di revisione del Comune di Castilenti (TE).

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. 97/2016.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 10 febbraio 2021.

L'Estensore
Giovanni GUIDA
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA