



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

Nella Camera di consiglio del 23 luglio 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

in riferimento ai rendiconti degli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018 del Comune di **Colledara (TE)**,

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;

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 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 (G.U. n. 153 del 02.07.2008);

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, 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;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 30 marzo 2017, n. 6, 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, 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 del 28 maggio 2019, n. 12/SEZAUT/2019/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 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 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 successive modificazioni;

vista l'ordinanza del 21 luglio 2020, n. 32/2020, 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 il questionario e la relazione dell'Organo di revisione sui rendiconti 2015 e 2016 del Comune di **Colledara (TE)** – comune con 2.223 abitanti - acquisiti mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L., rispettivamente in data 28 febbraio 2017, protocollo n. 812 e in data 23 gennaio 2018, protocollo n. 147, nonché il questionario e la relazione dell'Organo di revisione sui rendiconti 2017 e 2018, acquisiti mediante il sistema applicativo Con.Te, rispettivamente in data 8 aprile 2019, protocollo n. 1663 e in data 27 gennaio 2020, protocollo n. 667.

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.

Con comunicazione inviata al Responsabile del Servizio finanziario in data 5 maggio 2020, prot. n. 2859, sono stati chiesti chiarimenti all'Ente in merito ad alcuni aspetti relativi ai questionari ai rendiconti 2015, 2016, 2017 e 2018.

Con note trasmessa in data 16 giugno 2020 e successiva integrazione del 2 luglio 2020, acquisite rispettivamente con protocollo n. 3340 e protocollo n. 3496, l'Ente ha fornito i chiarimenti richiesti.

DIRITTO

1. L'articolo 148-*bis* del Tuel ha attribuito 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.

Qualora rilevi gravi irregolarità la Sezione ha il potere di adottare pronunce di accertamento che fissano l'obbligo, per gli Enti, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito delle suddette pronunce, 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 precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia accertata la mancanza di copertura o comunque l'insostenibilità finanziaria. Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60 del 2013), l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'articolo 148-*bis* del decreto legislativo n. 267



del 2000, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli Enti locali, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano 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, l'articolo 30 della legge n. 161 del 2014 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis) ha attribuito alla Corte dei conti 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 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 la sana gestione finanziaria.

2. In primo luogo bisogna evidenziare che il Comune di **Colledara** fa parte del cosiddetto "cratere sismico" a causa degli eventi che hanno interessato la Regione Abruzzo negli anni 2016 e 2017 con evidenti ripercussioni sulla normale attività gestionale.

Ciò premesso, con riferimento ai rendiconti 2015, 2016, 2017 e 2018 del Comune di Colledara, all'esito dell'istruttoria svolta, si osserva che l'Ente, negli esercizi analizzati, presenta un equilibrio di parte corrente solo nell'esercizio 2015 (euro 235.756) con saldi negativi nel successivo triennio (rispettivamente per euro 3.431.133, euro 1.611.856 ed euro 900.618), ma riuscendo, con l'inserimento delle entrate e delle spese in conto capitale, a garantire l'equilibrio totale dell'Ente.

A determinare i saldi negativi è la presenza di spese di cui al titolo 2.04. In merito alla natura di tali spese il Comune con la suddetta nota ha dichiarato che *"trattasi di somme iscritte nel bilancio sul titolo II delle uscite all'ex capitolo 2690 «Spese per riparaz. danni alle abitaz. di tipo a-b-c- causati dal sisma 2009», finanziato dalle somme iscritte al Titolo 4 dell'entrata ex cap. 545 «Fondi statali per riparazioni danni alle abitaz. tipo a-b-c causa sisma»"*.



Nel prendere atto di quanto comunicato dall'Amministrazione si richiamano le deliberazioni n. 55/2019/PRSE del 10 maggio 2019 e n. 67/2020/PRSE del 21 aprile 2020, con le quali questa Sezione regionale di controllo ha ritenuto più corretta la contabilizzazione delle spese collegate alla gestione del sisma nel Titolo 2.03 "Contributi agli investimenti". Tali spese, infatti, trovano la loro copertura nelle entrate vincolate del Titolo 4 "Entrate in conto capitale", pertanto, la loro contabilizzazione nella parte in conto capitale avrebbe consentito di ottenere l'immediato equilibrio tra entrate e spese della stessa natura. In base alla nuova formulazione dell'articolo 162, comma 6, del Tuel, così come modificato dal d.lgs. n. 118 del 2011, i "Trasferimenti in conto capitale" devono infatti essere "spesati" sugli equilibri di parte corrente, mentre i "Contributi agli investimenti" concorrono all'equilibrio in conto capitale.

Si ricorda, che garantire un equilibrio economico veritiero e durevole fra le entrate e le spese di parte corrente del bilancio è, oltre che adempimento del dettato costituzionale contenuto nell'art. 81 Cost., elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria degli Enti Locali.

L'Ente ha ricorso all'anticipazione di tesoreria esclusivamente per gli esercizi 2015 e 2016, restituendo la quota concessa entro l'esercizio di riferimento (rispettivamente euro 1.330.037 ed euro 447.002) con oneri passivi a carico pari ad euro 2.022 ed euro 288.

Il Comune ha registrato nel quadriennio in esame un fondo di cassa positivo (euro 573.800 nel 2015, euro 1.143.751 nel 2016, euro 509.364 nel 2017 ed euro 614.612 nel 2018). Con la suddetta nota, è stata trasmessa la determinazione del Settore Servizi Finanziari n. 24/200 del 26 maggio 2016 con cui è stata quantificata la cassa vincolata, al 1 gennaio 2016, per un importo di euro 41.033.

La cassa vincolata alla fine degli esercizi 2016, 2017 e 2018 è pari, rispettivamente, ad euro 256.238, euro 503.711 ed euro 214.483.

Tenuto conto della gestione dei fondi per la ricostruzione a seguito degli eventi sismici, si invita l'Ente alla quantificazione e al costante monitoraggio della quota vincolata del fondo di cassa, adempimento estremamente importante per garantire, in ogni momento, il pagamento delle spese vincolate di cui si è già avuto il correlato incasso.

La Sezione rileva, poi, che il Comune di Colledara ha provveduto al riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, con deliberazione della Giunta comunale n. 42 del 29 aprile 2015, in cui è emerso un avanzo di amministrazione pari ad euro 5.071.

La Sezione, osserva che l'Ente, chiude gli esercizi analizzati sempre con un avanzo di amministrazione dopo aver accantonato, vincolato o destinato quote del risultato di amministrazione.

Il risultato di amministrazione del 2015 è pari ad euro 155.602 con un avanzo di euro 100.602 a seguito dell'accantonamento al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità per euro 55.000.



Il risultato di amministrazione del 2016 è pari ad euro 48.749 con un avanzo di euro 16.559 a seguito dell'accantonamento al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità per euro 30.890 ed al fondo indennità di fine mandato per euro 1.301.

Il risultato di amministrazione del 2017 è pari ad euro 73.087 con un avanzo di euro 9.834 a seguito dell'accantonamento al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità per euro 61.952 ed al fondo indennità di fine mandato per euro 1.301.

Il risultato di amministrazione del 2018 è pari ad euro 91.250 con un avanzo di euro 6.800 a seguito dell'accantonamento al Fondo Crediti Dubbia Esigibilità per euro 83.149 ed al fondo indennità di fine mandato per euro 1.301.

Per quanto concerne il risultato di amministrazione 2016 emerge, dalla documentazione inviata dal Comune, che con deliberazione di Giunta comunale n. 90 del 4 dicembre 2017 è stato approvato il riaccertamento ordinario dei residui al 31 dicembre 2016 che evidenzia un fondo pluriennale vincolato pari ad euro 419.215 (di cui euro 19.215 di parte corrente ed euro 400.000 di parte capitale). Nella successiva deliberazione di approvazione del rendiconto 2016 (deliberazione di Consiglio comunale n. 23 del 29 dicembre 2017), l'importo del fondo pluriennale vincolato non viene riportato nel calcolo del risultato di amministrazione.

In merito a tale anomalia il Comune ha comunicato che *"per quanto attiene la Deliberazione di G.C. n. 90 del 04/12/2017, (Riaccertamento ordinario dei residui 2016) si attesta che la stessa non ha avuto rilevanza all'interno delle scritture contabili dell'Ente riferite all'annualità 2017, ma nello stesso tempo non è stato emesso un atto successivo che ne annullasse l'efficacia. In altri termini, viste le scritture contabili dell'Ente si può affermare che nel bilancio 2017 non è presente il F.P.V. né di parte corrente né di parte capitale, in quanto le somme relative allo stanziamento del FPV (Parte Capitale) dell'opera pubblica pari a € 400.000,00 sono state mantenute a residuo al 31/12/2016, mentre l'importo di € 19.215,29 (F.P.V. Parte Corrente) risulta per € 15.341,87 liquidato e pagato nel 2016 e la restante somma di € 3.873,42 è rimasta tra i residui passivi al 31/12/2016 e liquidata nell'anno 2017"*.

Pur non potendosi non rimarcare la gravità dell'irregolarità amministrativa – contabile emersa, quest'ultima non ha in concreto avuto ripercussioni sul risultato di amministrazione in quanto le somme che dovevano confluire nel fondo pluriennale vincolato sono imputate a residuo lasciando inalterato il saldo finale. Si evidenzia, comunque, al riguardo che mediante la periodica e continua reimputazione di posizioni che avrebbero dovuto essere adeguatamente imputate agli esercizi di destinazione sulla base dei sottostanti provvedimenti amministrativi o rapporti negoziali, può giungersi ad eludere i vincoli di finanza pubblica o, meglio, a conseguirli in maniera artificiosa (in questo senso Sez. controllo Liguria deliberazione n. 42/2017/PRSE).



3. L'Ente per quanto concerne il fondo crediti dubbia esigibilità ha accantonato le seguenti somme: euro 55.000 nel 2015, euro 30.890 nel 2016, euro 61.952 nel 2017 ed euro 83.149 nel 2018.

In fase istruttoria è stato chiesto di comunicare la modalità di calcolo del fondo, ma nel riscontro è emerso *"che l'importo accantonato alla fine di ogni esercizio finanziario oggetto dell'istruttoria non è stato accantonato tenendo conto del metodo ordinario, ma da quanto riscontrato la quota accantonata per ogni annualità corrisponde alla quota iscritta in sede di redazione nel Bilancio di Previsione"*.

Si ricorda che l'allegato 4-2 del decreto legislativo 118 del 2011 nell'esempio 5 chiarisce che *"in occasione della redazione del rendiconto è verificata la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonata nel risultato di amministrazione, facendo riferimento all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti"*, pertanto *"se il fondo crediti di dubbia esigibilità complessivo accantonato nel risultato di amministrazione (costituito dalle quote del risultato di amministrazioni vincolato nei precedenti esercizi e dall'accantonamento effettuato nell'esercizio cui si riferisce il rendiconto) risulta inferiore all'importo considerato congruo è necessario incrementare conseguentemente la quota del risultato di amministrazione dedicata al fondo crediti di dubbia esigibilità"*.

Al contempo si evidenzia 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) con valutazioni pienamente condivise anche da questa Sezione, che non è corretto applicare il metodo ordinario per il calcolo del FCDE a consuntivo abbattendo l'accantonamento sulla base delle percentuali riconosciute 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 spese esigibili 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 entrate di dubbia esigibilità possano finanziare spese esigibili, 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, una quota di risultato di amministrazione è accantonata al FCDE.

Nel bilancio di previsione, in linea generale, la quantificazione dell'accantonamento a FCDE è effettuata applicando agli stanziamenti delle entrate di dubbia e difficile esazione il complemento a 100 della media tra incassi in conto competenza e accertamenti degli ultimi 5 esercizi.



A consuntivo, la quantificazione della quota di risultato di amministrazione accantonata a FCDE è determinata 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, in disparte dagli ulteriori interventi succedutisi nel tempo, già 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.

Dunque, 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 spese esigibili possano trovare copertura finanziaria in residui attivi di difficile riscossione), si ritiene che negli esercizi 2015/16/17/18, la facoltà dell'ente locale di abbattere la consistenza del FCDE accantonata sul risultato di amministrazione non sia configurabile a consuntivo, quando l'ente medesimo opti per il metodo ordinario di calcolo.

D'altra parte, anche se l'espressione impiegata dal legislatore potrebbe essere fonte di equivoci interpretativi, per giungere ad una soluzione contraria (ossia di acconsentire un abbattimento della consistenza del fondo anche a consuntivo), non appare potersi invocare il DM 20.05.2015, che ha integrato il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria aggiungendo l'inciso *"salva la facoltà prevista per gli esercizi dal 2015 al 2018, disciplinata nel presente principio"* alla frase *«(i)n sede di rendiconto, fin dal primo esercizio di applicazione del presente principio, l'ente accantona nell'avanzo di amministrazione l'intero importo del fondo crediti di dubbia esigibilità quantificato nel prospetto riguardante il fondo allegato al rendiconto di esercizio"*.

Infatti, il richiamato inciso deve riferirsi al secondo paragrafo introdotto dal medesimo D.M., laddove, dopo aver effettuato una precisazione sul riaccertamento straordinario, viene sancito che *"(p)er effetto della gestione ordinaria che, annualmente, comporta la*



formazione di nuovi residui attivi e la riscossione o cancellazione dei vecchi crediti, lo stock complessivo dei residui attivi tende ad essere sostanzialmente stabile nel tempo. Pertanto, se l'ammontare dei residui attivi non subisce significative variazioni nel tempo, anche la quota del risultato di amministrazione accantonata al fondo crediti di dubbia esigibilità tende ad essere stabile e, di conseguenza, gran parte dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità effettuato annualmente nel bilancio di previsione, per evitare di spendere entrate non esigibili nell'esercizio, non è destinato a confluire nella quota del risultato di amministrazione accantonata per il fondo crediti di dubbia esigibilità".

In altri termini, si ritiene che l'inciso "salva la facoltà prevista per gli esercizi dal 2015 al 2018, disciplinata nel presente principio" vada riferito alla facoltà degli enti locali (per il quadriennio 2015-2018) di adottare il c.d. metodo semplificato per la costituzione del FCDE, non alla facoltà – prevista per il medesimo quadriennio – di abbattere (fino alle percentuali indicate per il bilancio di previsione) la consistenza del FCDE a consuntivo calcolato secondo il metodo ordinario.

Tale soluzione trova conferma nel tenore letterale dei successivi paragrafi del principio contabile in esame, laddove, in merito al metodo c.d. semplificato, si afferma che "in considerazione delle difficoltà di applicazione dei nuovi principi riguardanti la gestione dei residui attivi e del fondo crediti di dubbia esigibilità che hanno determinato l'esigenza di rendere graduale l'accantonamento nel bilancio di previsione, in sede di rendiconto relativo all'esercizio 2015 e agli esercizi successivi, fino al 2018, la quota accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità può essere determinata per un importo non inferiore al seguente:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">+ Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione al 1° gennaio dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce- gli utilizzi del fondo crediti di dubbia esigibilità effettuati per la cancellazione o lo stralcio dei crediti+ l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce |
|--|



L'adozione di tale facoltà è effettuata tenendo conto della situazione finanziaria complessiva dell'ente e del rischio di rinviare oneri all'esercizio 2019".

In conclusione, si ritiene che la locuzione "salva la facoltà prevista per gli esercizi dal 2015 al 2018, disciplinata nel presente principio" – inserita dal D.M. 20.05.2015 – debba intendersi riferita al metodo di calcolo c.d. semplificato (metodo di calcolo eccezionale rispetto a quello previsto "a regime" per il FCDE a consuntivo). Conseguentemente, per l'anno 2016, l'accantonamento del FCDE a rendiconto (calcolato con il metodo ordinario) non può fruire di un abbattimento fino alla misura percentuale indicata dal legislatore con

espresso riferimento al bilancio di previsione. Resta inteso, sul piano generale, che, qualora l'ente si avvalesse del c.d. metodo semplificato, *"l'importo definitivamente accantonato nel bilancio di previsione per il Fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio cui il rendiconto si riferisce"*, è quello effettivamente stanziato nel bilancio di previsione che, come detto in precedenza, può giovare delle percentuali di abbattimento di cui si è sin qui detto.

Al riguardo si prende, comunque, atto che l'Ente appare aver posto già in essere misure di autocorrezione, avendo accantonato euro 542.363 nel Rendiconto 2019, quantificazione che sarà oggetto di precipuo approfondimento in sede di esame del relativo Questionario. Per quanto concerne il fondo accantonato, dai prospetti allegati al bilancio di previsione, risultano essere prese in considerazione, per il calcolo, le entrate di cui al titolo 1 tipologia 101 e di cui al titolo 3 tipologia 100 mentre nel 2018, di quest'ultimo titolo, viene inclusa nel calcolo, in minima parte, anche la tipologia 200.

Nel corso dell'esercizio 2018 l'Ente ha registrato, nei titoli 1 e 3, un grado di riscossione a competenza rispettivamente pari al 89,04% e al 68,83% con una riscossione dei residui estremamente bassa (25,88% e 11,45%).

Tenuto conto che l'Ente fa parte del cosiddetto "cratere sismico", si ha, al 31 dicembre 2018, uno di *stock* di residui attivi molto alto nel titolo 4 (pari al 73,91% del totale) mentre i titoli 1 e 3 ne generano il 20,13%.

La difficoltà nella riscossione dei residui genera la conseguenza che, al 31 dicembre 2018, nei titoli 1 e 3, la percentuale dei residui relativi ad annualità antecedenti all'esercizio di riferimento sia elevata (83,21%).

In base alle informazioni desunte dalla nota del Comune emerge che, tra i residui conservati al 31 dicembre 2018, euro 211.009 sono riferiti all'IMU, euro 45.687 alla TASI, euro 473.289 alla TARSU / TARI ed euro 82.467 ai fitti attivi e canoni patrimoniali.

Si raccomanda di utilizzare tutti gli strumenti concessi dalla legge per il recupero di crediti pregressi prestando la massima attenzione ai termini prescrizionali stabiliti per legge.

Per quanto concerne il recupero dell'evasione tributaria, nel questionario al rendiconto 2018, emerge un importo accertato pari ad euro 293.578 ma la nota del Comune ha chiarito che *"dalle scritture contabili dell'ente è pari a 12.243,25 di cui riscosso in conto competenza (2018) € 2.243,25. Si desume che l'importo indicato dal Revisore dei Conti nella tabella di riferimento si riferisca alla somma complessiva dei residui del 2018 e precedenti annualità, iscritte nel capitolo IMU"*.

Alla luce del quadro sopra riportato, si ricorda all'Ente la necessità di attuare un attento monitoraggio degli accantonamenti e della loro congruità, in special modo di quello del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), la cui adeguata quantificazione è fondamentale per preservare la gestione da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa nonché di valutare se sussistano situazioni tali da rendere necessari accantonamenti per eventuali passività potenziali o per contenziosi in itinere, al fine di evitare che la



presenza di oneri futuri, non previsti, possano alterare gli equilibri di una sana gestione finanziaria.

4. Per quanto concerne l'indice di tempestività dei pagamenti e le disposizioni di cui all'art. 7 bis commi 4 e 5 del dl 35 del 2013, con la suddetta nota è stata allegata la nota prot. n. 340 del 20 gennaio 2020 (inviata tra gli altri anche all'Organo di revisione) dell'attuale Responsabile del servizio finanziario, incaricata con decreto sindacale n. 16/2019 ed in carica dal 12 dicembre 2019, in cui si evidenzia che *"...tutte le fatture elettroniche emesse nei confronti del comune di Colledara nel periodo 2015 - 2018 non risultano registrate all'interno della procedura di contabilità. Tutti i mandati di pagamento effettuati nel periodo suddetto risultano sprovvisti dell'aggancio delle relative fatture di riferimento, ne consegue pertanto l'impossibilità da parte della sottoscritta di inviare comunicazioni sulla PCC che possano aggiornare il dato consolidato"*:

Risulta però valorizzato l'indice di tempestività dei pagamenti dell'esercizio 2019 che risulta pari a 17,05 giorni.

L'Organo di revisione nelle relazioni e nei questionari al rendiconto ha sempre accertato negli esercizi 2015, 2016 e 2017, la corretta applicazione delle procedure di cui all'art. 7 bis commi 4-5 del dl 35 del 2013 mentre nel 2018 ha rilevato *"l'Ente doveva ottemperare ad aggiornare i dati sulla PCC entro il 31/12/2019"*. Tenuto conto che il questionario al rendiconto 2018 è stato inviato in data 27 gennaio 2020, tale rilievo è condizionato dalla suddetta nota prot. n. 340 del 20 gennaio 2020.

Per quanto concerne l'indice di tempestività, nei questionari al rendiconto 2016 e 2017, nella domanda relativa alle misure intraprese per il riportare l'indice nei termini di legge, ha risposto "non ricorre la fattispecie" mentre nel questionario al rendiconto 2018 è stata rilevata la presenza di misure da adottare per rientrare nei limiti previsti dalla legge.

Le risposte fornite dall'Organo di revisione risultano incongruenti con la situazione evidenziata dal Comune con la suddetta nota, sia in riferimento all'indice di tempestività dei pagamenti e sia alle procedure inerenti la gestione della piattaforma della certificazione dei crediti.

Si richiama l'Organo di revisione ad una maggiore attenzione e scrupolosità nella redazione degli atti di competenza anche alla luce di quanto disposto dall'art. 240 del TUEL.

5. Dall'esame congiunto dei questionari e delle relazioni dell'Organo di revisione relativi al quadriennio analizzato, è emerso, inoltre, il riconoscimento di una significativa mole di debiti fuori bilancio, dopo la chiusura dell'esercizio 2017, per euro 113.970, che sono confluiti nel bilancio di previsione 2018 - 2020 rispettivamente per euro 50.000 nel 2018, per euro 30.000 nel 2019 e per euro 33.970 nel 2020 (cfr. relazione al rendiconto 2017).



6. Si osserva, poi, che l'Ente ha provveduto alla trasmissione delle deliberazioni di Consiglio comunale n. 33¹ del 27 dicembre 2018 e n. 34 del 19 dicembre 2019 relative alla ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche, al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018, ex art. 20, decreto legislativo n. 175 del 2016, come modificato dal decreto legislativo n. 100 del 2017.

Si ricorda che l'atto di ricognizione, oltre che costituire un necessario adempimento, esprime con esaustività l'esercizio dei doveri del socio a norma del Codice civile e delle regole di buona amministrazione, come indicato nella deliberazione delle Sez. aut. n. 19 del 2017.

Si evidenzia, altresì, che nel questionario al rendiconto 2018, nella domanda relativa alla presenza della doppia asseverazione dei rispettivi organi di revisione sui prospetti dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati, di cui all'art. 11, comma 6, lett. J del d.lgs. n. 118 del 2011, è stata indicata la risposta "non ricorre la fattispecie".

Si invita al rispetto della suddetta previsione normativa ed alla verifica della conciliazione tra i rapporti debitori e creditori tra l'Ente e gli Organismi partecipati.

Al riguardo si rileva come l'evidenziata incertezza dei rapporti economico-finanziari tra l'Ente ed i suoi organismi partecipati si pone in contrasto con i principi di sana gestione sotto il profilo del rischio per gli equilibri di bilancio. La corretta rilevazione delle reciproche poste creditorie e debitorie risulta funzionale a salvaguardare gli equilibri finanziari posto che attenua il rischio di emersione di passività latenti, suscettibili di tradursi in un esborso finanziario.

Si richiama, nuovamente, l'Organo di revisione ad una maggiore attenzione e scrupolosità nella redazione degli atti di competenza anche alla luce di quanto disposto dall'art. 240 del TUEL.

7. Si rileva, poi, che il Comune di Colledara non ha provveduto alla trasmissione dell'elenco delle spese di rappresentanza sostenute negli esercizi in esame, così come stabilito dall'art. 16, comma 26, del decreto legge n. 138 del 2011.

L'attuale Responsabile del servizio finanziario ha al riguardo rappresentato che *"la sottoscritta non ha riscontrato agli atti di questa amministrazione e depositata nei fascicoli dei rendiconti il prospetto delle spese di rappresentanza. Da una verifica effettuata all'interno delle scritture contabili si comunica che il capitolo di bilancio n. 10 «Spese di rappresentanza» che riporta lo stanziamento annuale di € 200,00 per ogni annualità oggetto di verifica non risulta movimentato in nessuna delle annualità. Inoltre, non risultano mandati per il periodo 2015 – 2018 pagati utilizzando il codice Siope 1207 (spese di rappresentanza)"*.

¹ Partecipazioni dirette:

- Montagne Teramane e Ambienta: con quota di partecipazione del 2,11%;
- Ruzzo Reti: con quota di partecipazione del 2,27%;



Si ricorda la normativa di cui all'art. 16 comma 26 del decreto legge 138 del 2011 secondo cui "le spese di rappresentanza sostenute dagli organi di governo degli enti locali sono elencate, per ciascun anno, in apposito prospetto allegato al rendiconto di cui all'articolo 227 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 267 del 2000. Tale prospetto è trasmesso alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti ed è pubblicato, entro dieci giorni dall'approvazione del rendiconto, sul sito internet dell'ente locale".

Il Comune ha dichiarato, con la suddetta nota, di non aver adottato un regolamento interno per le spese di rappresentanza ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000.

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 78 del 2010, hanno come obiettivo il contenimento delle spese di rappresentanza che, essendo non direttamente collegate all'ordinaria attività gestionale dell'ente locale, possono sottrarre risorse che potrebbero, invece, essere destinate a garantire migliori servizi al cittadino.

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

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

le criticità/irregolarità sopra evidenziate, per l'effetto

DISPONE

- che l'Ente ponga in essere azioni volte alla congrua quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, del fondo pluriennale vincolato nonché degli altri fondi, 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 principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica;
- che l'Ente provveda agli adempimenti in materia di organismi partecipati nel rispetto delle normative vigenti;
- che l'Ente rispetti gli obblighi di trasmissione e pubblicazione imposti dalla vigente normativa;



- che l'Organo di revisione vigili sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente potrà in essere, nonché ad una maggiore scrupolosità nella redazione degli atti di propria competenza e puntualità nella trasmissione degli stessi, anche alla luce di quanto disposto dall'art. 240 del TUEL.

Richiama l'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione sul sito *internet* dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'articolo 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'articolo 27, comma 1, del d.lgs. n. 97 del 2016.

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

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 23 luglio 2020.

Il relatore

Giovanni GUIDA



Il Presidente

Manuela ARRIGUCCI

Depositata in Segreteria il

30 LUG. 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Lorella GIAMMARIA