



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

Nella Camera di consiglio del 23 marzo 2021, in riferimento ai rendiconti degli esercizi 2015, 2016, 2017, 2018 e 2019 dell'**Amministrazione Provinciale dell'Aquila**, 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;

Visto il "Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni ed integrazioni;

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 della Sezione delle autonomie del 19 maggio 2020, n. 9/SEZAUT/2020/INPR, che approva le linee guida e il 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 2019;

vista la deliberazione dell'11 febbraio 2021, n. 14/2021/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l'anno 2021;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12;

vista l'ordinanza del 19 marzo 2021, n. 10, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Presidente Stefano SIRAGUSA;

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 e 2016 dell'Amministrazione provinciale dell'Aquila con 304.884 abitanti, acquisiti, mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L., in data 28 febbraio 2017 protocollo n. 885 ed in data 20 dicembre 2017 protocollo n. 3724 nonché il questionario e la relazione dell'Organo di revisione sui rendiconti 2017, 2018 e 2019 acquisiti mediante il sistema applicativo Con.Te, rispettivamente, in data 3 aprile 2019, protocollo n. 4036, in data 23 gennaio 2020, protocollo n. 474 e in data 25 febbraio 2021, protocollo n. 1854.

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 per gli esercizi 2015, 2017, 2018 e 2019 mentre per l'esercizio 2016 riferisce *"Relativamente alle gravi irregolarità contabili, si espone quanto segue. In ossequio al principio di revisione n. 2 approvato dalla Commissione Enti Locali, il Collegio, in occasione dell'espressione dei pareri sulle proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio, ha osservato il mancato rispetto dei pagamenti delle somme precettate, giuste sentenze di condanna dell'Amministrazione e/o decreti ingiuntivi divenuti esecutivi, in quanto non opposti. Conseguentemente, i pignoramenti subiti sul conto di tesoreria hanno comportato aggravii di spese per interessi, oneri e rivalutazioni monetarie"*. Parimenti non vengono indicate o suggerite misure correttive né viene quantificato l'impatto negativo delle irregolarità.

Il Magistrato istruttore ha, comunque, ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell'Ente per l'arco temporale innanzi indicato al fine di verificare la presenza di ulteriori 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 al riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015.

DIRITTO

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.). Queste 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.

Riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015

Con decreto del Presidente della Provincia n. 19 del 7 agosto 2015, si è provveduto al riaccertamento straordinario dei residui con il ricalcolo del risultato di amministrazione al 1° gennaio 2015. Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 è pari ad euro 57.119.892 che a seguito dell'operazione di riaccertamento, diventa pari ad euro 85.177.419.

L'Ente effettua i seguenti accantonamenti e vincoli:

- fondo crediti di dubbia esigibilità per euro 735.195;
- fondo passività potenziali per euro 15.000.000;
- vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili per euro 11.521.603;
- vincoli derivanti da trasferimenti per euro 11.811.585;
- vincoli derivanti da contrazione di mutui per euro 3.026.555;
- vincoli formalmente attribuiti dall'ente per euro 14.489.441.

Con la destinazione di euro 567.379 ad investimenti, residua una quota disponibile di euro 28.025.662.

Equilibrio di parte corrente e di parte capitale esercizi 2015 - 2018

Con riferimento ai rendiconti degli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018, all'esito dell'istruttoria svolta, si osserva un costante equilibrio di parte corrente nel quadriennio considerato (euro 8.379.900 nel 2015, euro 8.824.858 nel 2016, euro 7.848.940 nel 2017 ed euro 8.445.294 nel 2018) che denota la intrinseca capacità di garantire margini di copertura del fabbisogno dell'ente.

Il conseguimento dell'equilibrio di parte corrente è, infatti, un elemento cardine nell'ordinaria gestione finanziaria posto che le entrate tributarie, extratributarie e i contributi correnti di altri Enti devono dare copertura alle spese correnti e al rimborso dei prestiti generando, ove possibile, anche un positivo spazio di contribuzione.

Nell'esercizio 2015 si riscontra l'utilizzo di avanzo di amministrazione per euro 3.008.132 e la destinazione di entrate correnti per spese di investimento per euro 57.978.

Nell'esercizio 2016 l'avanzo utilizzato è pari ad euro 8.879.961, con entrate di parte capitale pari ad euro 526.918 destinate a spese corrente.

Negli esercizi 2017 e 2018 l'applicazione dell'avanzo risulta, rispettivamente, per euro 21.337 e per euro 839.708.

Il raggiungimento del saldo positivo, ad eccezione dell'esercizio 2016, deriva sostanzialmente dal differenziale tra le entrate e le spese correnti unite alla quota di rimborso dei prestiti e alla gestione del fondo pluriennale vincolato.

Con riguardo alle spese di investimento, che devono trovare copertura dalle risorse acquisite per il loro finanziamento, (entrate in conto capitale, accensione di prestiti, fondo pluriennale vincolato in conto capitale, utilizzo dell'avanzo di competenza, risorse di parte corrente che in base alla legge o ai principi contabili si possono destinare agli investimenti), l'Ente raggiunge un equilibrio di parte capitale nell'esercizio 2015 per euro 6.705.207 (avanzo applicato euro 561.626), nell'esercizio 2016 per euro 7.574.487 (avanzo applicato euro 7.713.617), nell'esercizio 2017 per euro 273.327 (avanzo applicato euro 504.789) mentre, per l'esercizio 2018, nonostante l'applicazione di avanzo per euro 7.083.572, si registra un saldo negativo pur se di importo modesto (euro 9.776).

Equilibrio di parte corrente e di parte capitale esercizi 2019

Il Decreto MEF 1° agosto 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 196 del 22 agosto 2019, ha individuato i 3 saldi che consentono di determinare gradualmente l'equilibrio di bilancio a consuntivo, ovvero:

- W1 Risultato di competenza
- W2 Equilibrio di bilancio
- W3 Equilibrio complessivo

Tali valori W1, W2 e W3 sono la somma tra le componenti di parte corrente (O1, O2 e O3) e quelle di parte capitale (Z1, Z2 e Z3).

La commissione ARCONET, nella riunione dell'11 dicembre 2019 ha precisato che il risultato di competenza (W1) e l'equilibrio di bilancio (W2) sono indicatori che rappresentano gli equilibri che dipendono dalla gestione del bilancio, mentre l'equilibrio complessivo (W3) svolge la funzione di rappresentare gli effetti della gestione complessiva dell'esercizio e la relazione con il risultato di amministrazione.

Pertanto, fermo restando l'obbligo di conseguire un risultato di competenza (W1) non negativo, ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di cui al comma 821 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018, gli enti devono tendere al rispetto dell'equilibrio di bilancio (W2), che rappresenta l'effettiva capacità dell'ente di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio.

La verifica degli equilibri individuati dal citato decreto, che per l'esercizio 2019 è effettuata a titolo conoscitivo, è rappresentata nella tabella che segue.

Tabella n. 1 – Equilibrio complessivo. Esercizio 2019

	Parte corrente (O)	Parte capitale (Z)	TOTALE (W= O+Z)
Avanzo di competenza W1 (O1 + Z1)	14.035.978	-2.427.288	11.608.690
Risorse accantonate stanziati nel bilancio d'esercizio	2.308.993	-	2.308.993
Risorse vincolate nel bilancio	50.532	2.041.398	2.091.931
Equilibrio di Bilancio W2 (O2 + Z2)	11.676.452	-4.468.686	7.207.766
Variazione accantonamenti effettuati in sede di rendiconto	2.932.820	10.309	2.943.129
Equilibrio complessivo W3 (O3 + Z3)	8.743.632	-4.478.995	4.264.637

Fonte: Elaborazione della sezione su dati BDAP e relazione dell'Organo di revisione.

Si riscontra, anche per l'esercizio 2019 l'utilizzo di avanzo di amministrazione, in parte corrente per euro 4.637.988 ed in parte capitale per euro 6.585.530.

Nonostante l'applicazione dell'avanzo, così come nell'esercizio 2018, l'Ente presenta un saldo negativo di parte capitale ma, al tempo stesso, raggiunge un equilibrio complessivo positivo.

Risultato di amministrazione

Il risultato 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. Tale risultato va diminuito dalle risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa parte corrente e conto capitale.

L'importo del suddetto risultato è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati.

La seguente composizione del risultato di amministrazione è stata elaborata in base alle informazioni desunte dalle relazioni sulla gestione.

Tabella n. 2 – Risultato di amministrazione

	2015	2016	2017	2018	2019
Risultato di amministrazione	96.155.131	96.544.959	104.151.748	104.483.821	105.308.306
Fondo crediti di dubbia esigibilità	835.195	441.511	531.040	4.329.751	5.848.591
Fondo passività potenziali e contenzioso	15.000.000	5.000.000	10.000.000	10.000.000	10.000.000
Fondo rinnovo contrattuali		72.500	281.128	104.032	104.032

Fondo perdite società Partecipate		1.867			
Vincoli da legge e dai principi contabili	13.193.663	14.319.656	15.699.145	10.510.034	8.915.712
Vincoli da trasferimenti	15.459.241	19.305.510	19.981.112	19.576.281	10.856.212
Vincoli da contrazione dei mutui	3.104.843	3.104.843	3.815.688	3.815.688	3.815.688
Vincoli attribuiti dell'Ente	16.542.597	18.995.879	20.924.442	20.842.741	17.203.164
Parte destinata agli investimenti	567.379	567.379	567.379	639.807	639.807
Avanzo di amministrazione	31.452.212	34.735.814	32.351.815	34.665.488	47.925.101

Fonte: Elaborazione della Sezione sulle relazioni dell'Organo di revisione e su dati BDAP.

Nel corso del periodo analizzato, l'Ente registra un costante aumento del risultato di amministrazione che, con gli accantonamenti ed i vincoli dovuti per legge, garantiscono un sostanziale avanzo di amministrazione che nell'ultimo esercizio analizzato raggiunge l'importo di euro 47.925.101.

Anche alla luce del quadro riportato e tenuto conto dell'avanzo di amministrazione registrato, si sottolinea sempre e comunque la necessità di attuare un attento monitoraggio degli accantonamenti e della loro congruità affinché l'insorgenza di oneri futuri non previsti non alteri gli equilibri di una sana gestione finanziaria.

Fondo crediti dubbia esigibilità

Il fondo crediti dubbia esigibilità è uno strumento di tutela introdotto dalla vigente normativa contabile al fine di vincolare risorse del risultato di amministrazione a seguito della difficoltà dell'Ente di riscuotere determinati crediti verso terzi soggetti.

In fase di predisposizione del rendiconto viene verificata la congruità dell'accantonamento facendo riferimento all'importo dei residui generati (sia di competenza che degli esercizi precedenti): se l'importo del fondo è maggiore rispetto a quello dell'anno precedente si provvederà a vincolare ulteriori risorse del risultato di amministrazione, viceversa si procederà a liberare risorse da utilizzare per altri scopi decisi dall'Ente.

Nel corso del quinquennio esaminato, è risultato che l'Ente si è avvalso del metodo ordinario per il periodo 2016 - 2019, mentre ha utilizzato il metodo semplificato, ai sensi dal D.M. 20 maggio 2015, nell'esercizio 2015.

Gli importi accantonati al fondo crediti di dubbia esigibilità sono i seguenti:

Tabella n. 3 – Risultato di amministrazione

	Riacc.to straordinario	2015	2016	2017	2018	2019
Fondo crediti di dubbia esigibilità	735.195	835.195	441.511	531.040	4.329.751	5.848.591

Fonte: Elaborazione della Sezione sulle relazioni dell'Organo di revisione e su dati BDAP.

In base alle informazioni desunte dalla banca dati BDAP e analizzando la composizione del fondo accantonato nel risultato di amministrazione 2019, si riscontra che l'Ente ha preso in considerazione per la sua quantificazione le voci di entrata dei primi 4 titoli e che, pertanto, sono stati prudenzialmente considerati anche elementi dei titoli 2 e 4 ove si trovano allocati, in maggior parte, trasferimenti da parte di amministrazioni pubbliche, che in base al principio contabile vigente possono non essere svalutati.

Gli accantonamenti hanno riguardato, principalmente le entrate del titolo 2 (con una quota del 80,30 per cento del totale del fondo) e in misura residuale quelle sui titoli 1 (9,34 per cento), titolo 3 (8,28 per cento) e titolo 4 (2,08 per cento). Inoltre, dalla lettura della relazione tecnica al rendiconto risulta che le somme di dubbia esigibilità del titolo 2 sono, per lo più, relative all'attuazione della legge 7 aprile 2014, n. 56 di riordino delle funzioni provinciali con conseguenti mancati rimborsi da parte della Regione Abruzzo (per un totale di euro 3.774.937). Per quanto riguarda l'aspetto delle riscossioni afferenti alla gestione di competenza, l'esercizio 2019 ha registrato un grado di riscossione dei titoli 1 e 3 rispettivamente pari al 76,79 per cento e 79,35 per cento, in calo rispetto ai valori registrati nel 2018 (rispettivamente 80,11 per cento e 85,66 per cento).

Con riferimento alla gestione dei residui, sempre nell'esercizio 2019, l'Ente ha registrato, nei titoli 1 e 3, un grado di riscossione a residui rispettivamente pari al 90,83 per cento e 36,96 per cento e che i residui nei due suddetti titoli rappresentano il 18,42 per cento di quelli totali (e che, quanto alla loro formazione il 12,97 per cento deriva dagli esercizi antecedenti al 2018): si raccomanda il monitoraggio di tali residui, in particolare quelli del titolo 3 nonché di utilizzare tutti gli strumenti concessi dalla legge per il recupero dei crediti pregressi prestando massima attenzione ai termini di prescrizione.

Si riscontra, altresì, dai questionari e dalle relazioni dei singoli rendiconti, un buon grado di riscossione dell'evasione tributaria che nel periodo 2016 - 2019 registra incassi per circa euro 3.550.000 a fronte di accertamenti di circa euro 4.250.000.

Tanto premesso, si evidenzia la necessità di attuare un attento monitoraggio 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.

Gestione dei residui

Dall'analisi del periodo 2015 - 2019 si evidenzia, al 31 dicembre 2019, la presenza di uno *stock* importante di residui attivi (euro 53.327.782) nettamente superiore ai residui passivi (euro 13.859.227).

In merito, si sottolinea l'importanza della capacità d'incasso dei residui attivi di parte corrente essendo le entrate proprie dell'Ente la prima fonte di approvvigionamento di risorse per l'ordinaria attività. I residui attivi di parte capitale, invece, risentono dei cronoprogrammi relativi alle opere di investimento da realizzarsi e dei consequenziali accordi per il trasferimento di risorse a seguito dell'andamento dei lavori effettuati.

In base ai dati acquisiti da BDAP è possibile verificare, nella tabella che segue, l'anzianità dei residui al 31 dicembre 2019.

Tabella n. 4 - Anzianità dei residui

Residui	Esercizi precedenti	2019	Totale
Residui attivi Titolo 1	669.064	8.264.777	8.933.841
Residui attivi Titolo 2	6.528.785	3.015.862	9.544.647
Residui attivi Titolo 3	604.962	284.676	889.638
Residui attivi Titolo 4	28.887.335	447.040	29.334.376
Residui attivi Titolo 5	-	-	-
Residui attivi Titolo 6	4.312.801	-	4.312.801
Residui attivi Titolo 7	-	-	-
Residui attivi Titolo 9	17.800	294.678	312.478
Totale Residui attivi	41.020.749	12.307.033	53.327.782
Residui passivi Titolo 1	2.060.236	6.133.782	8.194.018
Residui passivi Titolo 2	3.800.863	955.406	4.756.269
Residui passivi Titolo 3	-	-	-
Residui passivi Titolo 4	-	-	-
Residui passivi Titolo 5	-	-	-
Residui passivi Titolo 7	357.085	551.855	908.940
Totale Residui passivi	6.218.184	7.641.044	13.859.227

Fonte: Elaborazione della sezione su dati BDAP e relazione dell'Organo di revisione.

Dall'analisi della tabella soprastante si evince, la presenza di residui del titolo 4 dell'entrata, derivanti per la quasi totalità dagli esercizi antecedenti al 2018. Tale titolo, in cui sono allocati il 55,01 per cento dei residui totali, risente, come poc'anzi accennato, dell'andamento dei cronoprogrammi e dei correlati trasferimenti di risorse e nello specifico del piano di ricostruzione a seguito degli eventi sismici dell'anno 2009.

Per quanto concerne il titolo 2, in cui sono allocati il 17,90 per cento dei residui totali, bisogna evidenziare la presenza, come riferito anche nel precedente paragrafo, di mancati rimborsi a seguito del riordino delle funzioni del comparto delle province.

Analizzando la parte spesa, si riscontra che il 59,12 per cento dei residui è relativo al titolo 1 dove si registra, nell'esercizio 2019, una capacità di pagamento a competenza pari al 82,53 per cento ed una a residuo pari al 56,95 per cento. Tenuto conto che nel titolo 1 sono allocate le spese correnti necessarie al funzionamento dell'attività amministrativa, si palesa come estremamente necessaria la costante verifica delle condizioni di esigibilità secondo i principi contabili vigenti.

Si osserva inoltre la presenza, tra le partite di giro, di residui totali per euro 908.940 di cui il 39,28 per cento derivanti dalle annualità precedenti al 2019. Tali poste dovranno essere attentamente analizzate nei prossimi riaccertamenti dei residui.

Gestione della liquidità

L'Ente, nel corso del quinquennio, ha sempre chiuso con un consistente fondo di cassa positivo, quantificando la quota vincolata.

Tabella n. 5 - Situazione di cassa

	2015	2016	2017	2018	2019
Fondo di cassa	120.194.342	109.135.445	126.880.129	125.559.890	139.601.934
-di cui vincolato	38.163.272	40.722.122	37.764.322	40.148.458	47.218.908

Fonte: Elaborazione della sezione su dati BDAP e relazione dell'Organo di revisione.

Dalla relazione dell'Organo di revisione, si riscontra la mancata conciliazione, nell'esercizio 2016, tra la cassa vincolata dell'Ente e del Tesoriere per euro 1.785.427 "per effetto di un improprio vincolo apposto dal tesoriere sulle somme destinate al pagamento della rata dei mutui per euro 1.501.182,18 (dicembre 2016) e le somme per pignoramenti, in corso di definizione, per euro 284.245,05 (pec del 07/06/2017)". Tale discrepanza non si è protratta negli esercizi successivi.

Si ricorda che la corretta quantificazione del fondo di cassa vincolato è un adempimento estremamente importante per garantire, in ogni momento, il pagamento delle spese vincolate

di cui si è già avuto il correlato incasso soprattutto per gli Enti che, come la Provincia dell'Aquila, gestiscono fondi collegati agli eventi sismici verificatisi in Abruzzo.

Sempre nell'esercizio 2016 l'Ente ha subito un pignoramento presso il Tesoriere per esecuzione forzata per euro 139.130. La partita contabile è stata regolarizzata successivamente al riconoscimento del debito fuori bilancio da parte del Consiglio provinciale. Dall'analisi della relazione dell'Organo di revisione al rendiconto 2017 emerge che *“relativamente ai pignoramenti di somme presso la tesoreria che l'Ente ha subito nel corso del 2017 si è provveduto alla sistemazione contabile dei rispettivi provvisori di uscita, come indicato nel principio contabile 4/2, previo riconoscimento dei relativi debiti fuori bilancio. Le deliberazioni consiliari sono state rimesse, a cura degli uffici, per gli adempimenti di competenza, alla procura della Corte di Conti”*.

Tale criticità si era verificata anche nell'esercizio 2014 quando un pignoramento, pari ad euro 117.492, non aveva consentito la coincidenza del conto del Tesoriere con le scritture contabili dell'Ente.

Debiti fuori bilancio

Rilevato il continuo ricorso alle procedure di cui all'articolo 194 del Tuel, l'Ente ha riconosciuto, nel quinquennio in tal sede considerato, i debiti fuori bilancio di seguito riportati. I relativi atti, dalle informazioni desunte dalle relazioni ai rendiconti predisposte dall'Organo di revisione, risultano essere state trasmesse alla Procura della Sezione giurisdizionale regionale della Corte dei conti.

Tabella n. 6 - Debiti fuori bilancio

Articolo 194 T. U. E. L:	2015	2016	2017	2018	2019
- lettera a) - sentenze esecutive	1.226.873	450.193	541.607	173.463	2.988.369
- lettera b) - copertura disavanzi					
- lettera c) - ricapitalizzazioni					
- lettera d) - procedure espropriative/occupazione d'urgenza					
- lettera e) - acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa	128.881	107.758	280.226		101.553
Totale	1.355.754	557.951	821.833	173.463	3.089.922

Debiti riconosciuti dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la formazione del rendiconto	-	Presenti ma non quantificati dall'Organo di revisione nella relazione	Presenti ma non quantificati dall'Organo di revisione nella relazione	178.863	10.622
---	---	---	---	---------	--------

Fonte: Elaborazione della sezione su dati della relazione dell'Organo di revisione.

Posto 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 e che, pertanto, è necessario da parte degli enti porre in essere tutte le azioni utili a rimuovere le cause che ne determinano la formazione, considerati gli importi elevati riconosciuti negli esercizi analizzati (in particolare di quello nell'esercizio 2019). Si raccomanda, altresì, il costante e attento monitoraggio del fondo contenzioso e passività potenziali, al fine di evitare che la formazione di debiti fuori bilancio possa alterare gli equilibri di una sana gestione finanziaria.

Si ricorda inoltre che, a seguito della riforma contabile attuata dal d.lgs. n. 118 del 2011, per escludere l'emersione di debiti occulti e pregressi e i ritardi nei pagamenti, ai sensi del riformato articolo 183, comma 8, del Tuel, il responsabile che adotta provvedimenti comportanti impegni di spesa ha l'obbligo di accertarsi preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa; l'eventuale violazione del predetto obbligo di accertamento comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa.

A tal proposito, risulta che conseguentemente, l'Ente registra uno sfioramento del parametro relativo ai debiti riconosciuti e finanziati; a fronte di un limite necessariamente inferiore al 1 per cento, l'Ente registra un valore del 6,95 del cento.

Si sollecita, dunque, l'Ente ad attivare le dovute azioni al fine di riportare l'indice entro la soglia normativa di riferimento, considerando che lo sfioramento di anche solo un parametro, se ripetuto nel tempo, pur non determinando una situazione di deficitarietà strutturale, denota difficoltà di gestione, che potrebbe sfociare in più gravi squilibri di bilancio soprattutto nel caso in specie, visti i consistenti debiti fuori bilancio riconosciuti annualmente.

Partecipazioni societarie

L'Ente ha provveduto alla revisione straordinaria delle partecipate con deliberazione di Consiglio n. 41 del 29 settembre 2017. Successivamente, ha provveduto alla revisione periodica con i seguenti atti:

- deliberazione di Consiglio provinciale n. 66 del 28 dicembre 2018 - revisione ordinaria al 31 dicembre 2017;

- deliberazione di Consiglio provinciale n. 55 del 20 dicembre 2019 – revisione ordinaria al 31 dicembre 2018;
- deliberazione di Consiglio provinciale n. 37 del 23 dicembre 2020 – revisione ordinaria al 31 dicembre 2019.

Tenuto conto degli atti sopra richiamati, le partecipazioni dirette detenute dall'Ente risultano essere le seguenti:

Tabella n. 8 – Partecipazioni dirette dell'Ente

Partecipata	Quota di partecipazione	Esito della rilevazione
Euroservizi.Prov.Aq s.p.a.	100%	La società è in liquidazione ed in attesa di trasferimento alla Regione Abruzzo ex legge 56/2014
GAL – Gran Sasso Velino s.c.c.a.r.l.	4,21%	Mantenimento della partecipazione ai sensi dell'art. 4 comma 6 TUSP in quanto costituita in attuazione dell'art. 34 Regolamento CE 1303/2013
GAL – Abruzzo Italico Alto Sangro s.c.a.r.l.	3,40%	Mantenimento della partecipazione ai sensi dell'art. 4 comma 6 TUSP in quanto costituita in attuazione dell'art. 34 Regolamento CE 1303/2013
Borghi Autentici Appennino D'Abruzzo s.r.l.	3,91%	La società è in liquidazione dall'8 /10/2013

Fonte: Deliberazione di Consiglio provinciale n. 37 del 23 dicembre 2020.

Dall'analisi delle schede tecniche della deliberazione di Consiglio provinciale n. 37 del 23 dicembre 2020 emerge che sia la società Euroservizi.Prov.Aq s.p.a. sia la società GAL – Gran Sasso Velino s.c.c.a.r.l. hanno registrato delle importanti perdite e nello specifico negli ultimi esercizi del periodo analizzato.

Con riferimento alla società Euroservizi.Prov.Aq s.p.a. si registrano perdite dal 2016 al 2019 (rispettivamente euro 120.168, euro 512.612, euro 519.073 ed euro 188.532).

Si riscontra inoltre, dalla lettura della citata deliberazione 37 del 2020, che *“la società è in liquidazione dal 21.11.2017, è tuttora in corso la liquidazione e il procedimento di trasferimento della quota di partecipazione alla Regione Abruzzo, come da accordo sottoscritto il 28.02.2016, approvato con deliberazione di Giunta Regionale n° 144 del 04.03.2016, pubblicato sul BURA Regione Abruzzo – Speciale n° 49, sulla base della L.R. n° 32/2015, in attuazione della L. 56/2014, è stato modificato unilateralmente dalla Regione Abruzzo con la cessione dal ramo d'azienda della società*

Euroservizi.Prov.Aq s.p.a. alla società Abruzzo Engineering s.p.a. con il conseguente passaggio dei dipendenti alla società stessa, in base alla Legge Regionale n° 14 del 16.06.2020”.

Ulteriormente, si evince che “nell’assemblea ordinaria della società Euroservizi.Prov.Aq s.p.a. – seduta del 15.10.2020, in modalità videoconferenza, è stata deliberata la cessione del ramo d’azienda della società Euroservizi.Prov.Aq s.p.a. alla società Abruzzo Engineering s.p.a. con il conseguente passaggio dei dipendenti alla società stessa, con conseguente messa in mora della società Abruzzo Engineering s.p.a. relativamente agli adempimenti degli obblighi contenuti nella L.R. 14/20 ed è stato dato mandato, unitamente al Commissario Liquidatore della società e al Segretario Generale della Provincia (OMISSIS), per conto della Amministrazione Provinciale di inviare alla società stessa l’estratto del verbale della presente assemblea, unitamente alla convocazione dinanzi ad un Notaio per la stipula dell’atto della cessione del ramo d’azienda della società Euroservizi.Prov.Aq s.p.a. alla società Abruzzo Engineering s.p.a. così come previsto dall’art. 27 della L.R. 14/2020”.

Per la società GAL – Gran Sasso Velino s.c.c.a.r.l., considerato che ha evidenziato perdite in tutti e cinque gli esercizi analizzati rispettivamente euro 63.657 nel 2015, euro 60.304 nel 2016, euro 3.994 nel 2017, euro 19.166 nel 2018 ed euro 22.480 nel 2019 e preso atto del mantenimento della partecipazione, si raccomanda all’Ente di valutare, tenuto conto del *trend* negativo, l’accantonamento a un fondo perdite società partecipate a tutelare dei risultati d’esercizio negativi generati in modo costante e continuo.

In merito, l’Organo di revisione nel questionario al rendiconto 2019 *“ha rilevato che nel rendiconto non è stato costituito il fondo perdite partecipate. ... le società partecipate sono perlopiù in liquidazione”.*

Contrariamente, GAL Abruzzo Italico Alto Sangro ha registrato perdite nel biennio 2015 – 2016, mentre Borghi Autentici Appennino d’Abruzzo le ha prodotte nel triennio 2015 – 2018; entrambe hanno ottenuto degli utili nell’esercizio 2018.

Con riguardo alla revisione straordinaria effettuata in data 29 settembre 2017, sono state dismesse le partecipazioni in:

- Consorzio per il Polo Universitario di Sulmona e del Centro Abruzzo s.c.a.r.l.
- Banca di Credito Cooperativo di Roma s.c.p.a.
- Banca Popolare Etica s.c.p.a.

Parimenti risultano concluse le procedure di liquidazione di:

- Centro Alta Formazione Valle Peligna Alto Sangro s.c.a.r.l.
- Serint s.c.a.r.l.

In merito alle dismissioni, questa Sezione sottolinea la necessità che i processi di alienazione delle partecipazioni o di liquidazione delle società ancora in corso vengano definiti e ultimati

in modo efficace dall'Ente, evitando che si protraggano oltre i tempi necessari, con conseguente aggravio dei costi.

In particolar modo, la definizione della posizione della società Euroservizi.Prov.Aq s.p.a. deve essere effettuata con massima sollecitudine tenuto conto dei risultati d'esercizio negativi registrati e della totalità delle azioni possedute. Tra l'altro, dalla relazione tecnica si evince che la società non ha fornito riscontro alle richieste dell'Ente in merito alla verifica delle reciproche posizioni debitorie e creditorie.

Infatti, in base al questionario al rendiconto 2019 emerge che i prospetti dimostrativi di cui all'articolo 11, comma 6, lettera J del d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati non ha riguardato la totalità delle partecipazioni in quanto *"la società Euroservizi Prov.Aq s.p.a. non ha risposto alle richieste dell'Ente. Le altre società non hanno l'organo di revisione"*.

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 raccomanda, pertanto, la riconciliazione delle posizioni debitorie e creditorie con le partecipate per definire in modo preciso eventuali oneri a carico dell'Ente.

Indice di tempestività dei pagamenti

L'indice di tempestività dei pagamenti è stato introdotto dal decreto-legge n. 33 del 2013 e misura i tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni e forniture misurando i giorni di ritardo dei pagamenti effettuati oltre l'ordinaria scadenza.

L'indice presenta i seguenti valori:

2015: 34,40 giorni

2016: 50,51 giorni;

2017: 26,77 giorni;

2018: 18,25 giorni;

2019: 0,55 giorni.

Al riguardo l'Organo di revisione, nella relazione al rendiconto 2019, ha comunicato che *"l'Ente ha adottato le misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti"*. Si raccomanda all'Ente di monitorare le misure che hanno consentito il rispetto della normativa vigente.

Sempre ai sensi dello stesso articolo 33, l'Ente ha calcolato l'ammontare dei debiti al 31 dicembre 2019 per un importo di euro 1.016.586.

Altre criticità

Dall'esame congiunto dei questionari e delle relazioni dell'Organo di revisione relativi alle annualità analizzate, sono emerse, inoltre, le seguenti criticità.

1. L'Ente ha approvato i rendiconti in esame sempre oltre il termine stabilito per legge. Al riguardo si ricorda che l'approvazione del rendiconto entro i termini di legge, in special modo per le amministrazioni più grandi e complesse che corrispondono ad entità importanti del Paese, costituisce un adempimento di assoluta rilevanza nella gestione amministrativa e contabile; i ritardi nell'approvazione costituiscono sintomo di difficoltà dell'Ente locale nell'applicazione corretta della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia.
2. L'Organo di revisione, nelle varie relazioni al rendiconto sollecita l'Ente all'aggiornamento dell'inventario.
3. L'Organo di revisione nella relazione al rendiconto 2017 evidenzia la necessità di un aggiornamento del regolamento di contabilità.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

le criticità e irregolarità di cui in parte motiva e, per l'effetto, l'Ente dovrà:

- provvedere: al monitoraggio del fondo contenzioso, 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, all'aggiornamento dell'inventario e del regolamento di contabilità;
- vigilare sulle procedure di cui all'articolo 183 del Tuel al fine di prevenire la formazione di debiti fuori bilancio;
- rispettare le normative vigenti in materia di organismi partecipati nonché definire i processi di dismissione delle partecipazioni;
- rispettare gli obblighi di trasmissione e pubblicazione imposti dalla vigente normativa.

L'Organo di revisione dovrà vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente potrà in essere.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata, al Presidente della Provincia e all'Organo di revisione dell'Amministrazione provinciale dell'Aquila.

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.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 23 marzo 2021.

Il Presidente relatore

Stefano SIRAGUSA

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA