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 (relatore)
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

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

DELIBERAZIONE

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

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

visto il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, approvato con il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

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 il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante *"Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012"*, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

visti gli articoli 243-*bis* e *quater* del Tuel, introdotti dall'articolo 3, comma 1, lettera r), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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-legge 19 giugno 2015, n. 78;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 16/SEZAUT/2012/INPR del 13 dicembre 2012, recante *"Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-quater, TUEL commi 1-3)"*;

viste le deliberazioni della Sezione delle autonomie n. 11/SEZAUT/2013/QMIG del 26 marzo 2013; n. 14/SEZAUT/2013/QMIG del 20 maggio 2013; n. 22/SEZAUT/2013/QMIG del 2 ottobre 2013;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 5/SEZAUT/2018/INPR del 10 aprile 2018, recante *"Linee guida per l'esame del piano di riequilibrio finanziario pluriennale e per la valutazione della sua congruenza (art. 243-quater, TUEL)"*;

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 delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 15 maggio 2019, n. 6 e successive modificazioni;

vista la deliberazione del Consiglio provinciale di Chieti n. 153 del 10 dicembre 2012, avente ad oggetto "*Adesione alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale quale prevista e disciplinata dell'art. 243/bis, comma 1, del D.Lgs. 267/2000, come introdotto dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 – Provvedimenti*";

vista la successiva deliberazione del Consiglio provinciale di Chieti n. 8 del 7 febbraio 2013, recante "*Approvazione del piano Pluriennale di riequilibrio ai sensi dell'art. 243-bis del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267*";

vista l'ulteriore deliberazione del Consiglio provinciale di Chieti n. 47 dell'8 luglio 2013, avente ad oggetto "*Richiesta istruttoria formulata dalla sottocommissione C.S.F.E.L. sul piano di riequilibrio presentato dalla Provincia di Chieti. Deliberazione del 07/02/2013, n. 8 recante: Approvazione del piano pluriennale di riequilibrio ai sensi dell'art. 243-bis del D. L.vo 18/08/2000 n. 267. Modifiche ed integrazioni"*, successiva alla richiesta istruttoria del Ministero dell'Interno, pervenuta al protocollo di questa Sezione il giorno 11 giugno 2013, prot. n. 1330;

vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo n. 373/2013/PRSP del 25 settembre 2013, con la quale è stato approvato il piano di riequilibrio finanziario della Provincia di Chieti nei termini descritti nello schema istruttorio con prescrizioni;

vista la deliberazione della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo n. 168/2017/PRSP del 30 novembre 2017 con la quale la Sezione ha preso atto delle relazioni semestrali sul piano di riequilibrio della Provincia di Chieti illustranti gli andamenti

del piano negli esercizi 2015 e 2016 e 2017 (primo semestre), rimesse dall'Organo di revisione ai sensi dell'articolo 243-*quater*, comma 6, del Tuel;

esaminate le relazioni semestrali dell'Organo di revisione, ai sensi dell'articolo 243-*quater*, comma 6, del Tuel, sul piano di riequilibrio, illustranti l'andamento del piano stesso alla data del 31 dicembre 2016, alla data del 31 dicembre 2017, alla data del 31 dicembre 2018 e alla data del 30 giugno 2019, acquisite al protocollo della Sezione n. 3467 del 6 settembre 2019, nonché tutti gli atti dell'istruttoria;

esaminata la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2016 della Provincia di Chieti - trasmessa, mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L., in data 18 dicembre 2017;

esaminata la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2017 della Provincia di Chieti - trasmessa, mediante il sistema applicativo Con.Te, in data 2 aprile 2019;

esaminata la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2018 della Provincia di Chieti, trasmessa, mediante il sistema applicativo Con.Te, in data 30 gennaio 2020;

vista la nota istruttoria del 12 marzo 2020, prot. n. 2421, con cui questa Sezione di controllo ha richiesto all'Ente delucidazioni in merito ad alcuni aspetti relativi all'esame questionari ai rendiconti di gestione 2016, 2017 e 2018 redatti dall'Organo di revisione;

vista la nota dell'8 maggio 2020, acquisita al ns. prot. n. 3013 del 15 maggio 2020 con la quale la Provincia di Chieti ha dato riscontro alla richiesta istruttoria;

vista la nota del 26 giugno 2020, trasmessa per le vie brevi, con la quale questa Sezione di controllo ha chiesto alla Provincia ulteriori chiarimenti in merito ad alcuni aspetti relativi all'esame delle relazioni semestrali alla data del 31 dicembre 2016, al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018, redatte dall'Organo di revisione;

vista la nota dell'8 luglio 2020, acquisita al ns. prot. n. 3569 in pari data, con la quale la provincia di Chieti ha dato riscontro alla integrazione istruttoria;

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 Consigliere Antonio DANDOLO;

PREMESSA

Il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 recante "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, con l'art. 3, comma 1, lett. r), ha inserito, nel Titolo VIII – Enti locali deficitari o dissestati – del Tuel, l'art. 243-*bis* che prevede un'apposita procedura di riequilibrio finanziario pluriennale per gli enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio, in grado di provocare il dissesto finanziario.

Tale istituto rappresenta una fattispecie intermedia che si affianca alle situazioni, già previste dagli articoli 242 e 244 del Tuel, di enti in condizioni strutturalmente deficitarie e di enti in situazioni di dissesto finanziario.

Il ricorso alla procedura di riequilibrio è consentito agli enti nei quali sussistano squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario, nel caso in cui le misure

di cui agli articoli 193 e 194 non siano sufficienti a superare le condizioni di squilibrio rilevate, in un'ottica preventiva, volta ad impedire che lo squilibrio strutturale rilevato evolva nella più grave situazione del dissesto.

L'articolo 243-*bis* del Tuel indica il contenuto obbligatorio del piano di riequilibrio (comma 6), le attività che l'ente è tenuto a porre in essere (comma 7) ed i vincoli imposti all'ente al fine di garantire il graduale riequilibrio finanziario pluriennale (comma 8), oltre alle misure da adottare in caso di accesso al fondo di rotazione (comma 9).

La procedura in questione assegna significative funzioni alla Corte dei conti. La Sezione delle Autonomie emana le linee guida e i criteri per l'istruttoria; le Sezioni regionali di controllo, a seconda del diverso stadio della procedura, sono chiamate, preliminarmente, a valutare la congruità del piano di riequilibrio adottato dall'ente, da cui scaturisce l'approvazione o il diniego dello stesso; successivamente, in caso di ritenuta congruità del piano, spetta sempre ad esse il compito di vigilare sull'esecuzione dello stesso, effettuando, ai sensi dell'articolo 243-*bis*, comma 6, lettera a), i controlli già previsti dall'articolo 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ed ora riportati nel testo dell'articolo 148-*bis* del TUEL, ed emettendo, all'occorrenza, apposita pronuncia.

Nell'attività di controllo sull'implementazione del piano, le Sezioni regionali sono coadiuvate dall'Organo di revisione economico-finanziaria dell'ente il quale, ai sensi dell'articolo 243-*quater*, comma 6, del Tuel, è tenuto a trasmettere al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso.

Sul punto, occorre precisare che, al fine di adempiere al dettato normativo, la relazione del revisore non può limitarsi a riepilogare ed aggiornare i dati contabili consuntivi, ma deve necessariamente analizzare l'esecuzione del piano, dando conto dell'attuazione delle misure di risanamento, sottolineando le divergenze tra i risultati raggiunti e gli obiettivi intermedi prefissati, indicando, altresì, i fattori e le cause dello scostamento; in esito a dette analisi la relazione deve formulare una valutazione aggiornata sulla situazione finanziaria dell'ente e sulla permanenza delle condizioni di adeguatezza ed attendibilità del piano di riequilibrio.

L'attività di controllo *in itinere* del piano può condurre a conseguenze sia negative (comma 7 dell'articolo 243-*quater*) sia positive (comma 7-*bis* dell'articolo 243, introdotto dal d.l. n. 16 del 2014). Più precisamente, all'accertamento da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti di grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi intermedi fissati dal piano consegue l'applicazione dell'articolo 6, comma 2, del decreto legislativo n. 149/2011, con l'assegnazione al Consiglio dell'ente, da parte del Prefetto, del termine non superiore a venti giorni per la deliberazione del dissesto.

Diversamente, qualora durante la fase di attuazione del piano dovesse emergere, in sede di monitoraggio, un grado di raggiungimento degli obiettivi intermedi superiore rispetto a

quello previsto, è riconosciuta all'Ente locale la facoltà di proporre una rimodulazione dello stesso, anche in termini di riduzione della durata del piano medesimo.

FATTO E DIRITTO

1. Procedura di riequilibrio finanziario pluriennale della Provincia di Chieti e svolgimento dell'attività istruttoria

La Provincia di Chieti ha aderito alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis, comma 1 del Tuel con delibera di Consiglio provinciale n. 153 del 10 dicembre 2012 avente ad oggetto "*Adesione alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale quale prevista e disciplinata dell'art. 243/bis, comma 1, del D.Lgs. 267/2000, come introdotto dal D.L. 10 ottobre 2012, n. 174 – Provvedimenti*". Tale deliberazione è stata dichiarata immediatamente esecutiva, pubblicata sull'albo pretorio dell'ente in data 10 dicembre 2012, trasmessa al Ministero dell'Interno e a questa Sezione regionale di controllo nei termini di legge.

Il Consiglio provinciale approvava il piano di riequilibrio finanziario pluriennale ex art. 243-bis, comma 5, del Tuel con deliberazione n. 8 del 7 febbraio 2013 avente ad oggetto "*Approvazione del piano Pluriennale di riequilibrio ai sensi dell'art. 243-bis del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267*" che veniva trasmessa al Ministero dell'Interno (Sottocommissione C.S.F.E.L.) e a questa Sezione regionale nei termini di legge, corredata dal parere favorevole dell'Organo di revisione.

In data 26 agosto 2013, perveniva a questa Sezione regionale, con nota n. 59616 del 22 agosto 2013, la relazione finale, ai sensi dell'art. 234 quater del Tuel, della Commissione la quale esprimeva parere favorevole, seppure con alcune cautele, alla sostenibilità finanziaria del piano.

Sulla base dell'istruttoria condotta, questa Sezione, con atto n. 373/2013/PRSP del 25 settembre 2013, deliberava "*di approvare il piano di Riequilibrio finanziario della Provincia di Chieti nei termini descritti nello schema istruttorio con prescrizioni e con l'avvertenza che la Sezione vigilerà sulle misure correttive adottate dall'Ente locale, con ogni strumento normativo a disposizione*".

2. Analisi del piano di riequilibrio della Provincia di Chieti, approvato con deliberazione n. 8 del 7 febbraio 2013 e rimodulato con deliberazione n. 47 dell'8 luglio 2013

Il riequilibrio finanziario della Provincia di Chieti, di durata decennale (2013-2022), è condizionato dalla capacità di finanziare e pagare i debiti fuori bilancio, di ripianare il disavanzo di amministrazione esistente derivante da gestioni pregresse e di smaltimento dell'indebitamento pregresso, al fine di ripristinare la sana gestione finanziaria.

Nel piano approvato dall'Ente è previsto il raggiungimento di tali obiettivi attraverso le seguenti misure:

- utilizzo del fondo di rotazione, ai sensi dell'articolo 43, commi 1 e 2, del d.l. n. 133 del 2014, per l'importo di euro 6.483.309,94;

- risparmi di spesa di personale;
- razionalizzazione della spesa corrente;
- riduzione dei costi della politica;
- incremento delle entrate di parte corrente;
- messa a reddito del patrimonio immobiliare disponibile;
- riduzione dell'indebitamento.

Nel piano predisposto la massa passiva, quantificata complessivamente in euro 10.099.897,56, è composta dalle seguenti voci:

- disavanzo d'amministrazione 2012 pari ad euro 8.255.018,26. Con deliberazione n. 21 del 6 maggio 2013 il Consiglio provinciale ha approvato il rendiconto 2012 determinando un disavanzo pari ad euro 8.255.018,26;
- quota debiti fuori bilancio pari ad euro 1.844.879,30, di cui euro 1.655.879,30 di parte corrente ed euro 189.000,00 di parte capitale.

Successivamente l'Ente, con nota del 25 novembre 2013, trasmetteva una nuova versione del piano di riequilibrio rielaborata, tenendo conto della riduzione dei trasferimenti statali e della mancata alienazione degli immobili.

Di seguito viene riepilogata la composizione del disavanzo complessivo e la sua ripartizione in relazione all'arco temporale di recupero.

Tabella n. 1 - Composizione disavanzo

Fondo cassa al 1.1.2012	19.710.834,64
Riscossioni	73.993.393,71
Pagamenti	75.014.539,94
Fondo cassa al 31.12.2012 (A)	18.689.688,41
Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31.12.2012 (B)	0
Differenza (C= A-B)	18.689.688,41
Residui attivi (D)	75.766.984,19
Residui passivi (E)	102.711.690,86
Differenza (F=D-E)	-26.944.706,67
TOTALE DISAVANZO DI AMMINISTRAZIONE AL 31.12.2012	**-8.255.018,26**
Debiti fuori bilancio 2012 (parte corrente e parte capitale)	1.844.879,30
QUOTA DISAVANZO DA RIPIANARE IN 10 ANNI	**-10.099.897,56**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati del piano di riequilibrio finanziario pluriennale

Il trend di recupero del disavanzo scomposto nelle sue componenti è riepilogato nella tabella che segue.

Tabella n. 2 - Trend di recupero del disavanzo

Disavanzo di amministrazione iniziale da ripianare:	(A)	**Copertura esercizio**	**Copertura esercizio**	**Copertura esercizio**	**Copertura esercizio**	**Copertura esercizio**	**Copertura esercizio**	**Copertura esercizio**	**Copertura esercizio**	**Copertura esercizio**	**Totale**
euro 10.099.897,56		**2013**	**2014**	**2015**	**2016**	**2017**	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	
Disavanzo residuo	(B)	10.099.897,56	10.053.897,56	8.756.910,36	7.505.923,16	6.254.935,96	5.003.948,76	3.752.961,56	2.501.974,36	1.250.987,16	
Quota di ripiano per anno	(C)	46.000,00	1.296.987,20	1.250.987,20	1.250.987,20	1.250.987,20	1.250.987,20	1.250.987,20	1.250.987,20	1.250.987,20	10.099.897,60
Importo percentuale	(C/A) *100	0,46%	12,84%	12,39%	12,39%	12,39%	12,39%	12,39%	12,39%	12,39%	
Quota residua di disavanzo da ripianare	(B-C)	10.053.897,56	8.756.910,36	7.505.923,16	6.254.935,96	5.003.948,76	3.752.961,56	2.501.974,36	1.250.987,16	-0,04	

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati del piano di riequilibrio finanziario pluriennale

3. *Relazioni semestrali dell'Organo di revisione al 31 dicembre 2016, al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018*

Dopo l'approvazione del piano di riequilibrio da parte della competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, l'articolo 243 *quater*, comma 3, del Tuel, prevede che quest'ultima vigili sulla successiva esecuzione del piano, adottando apposita pronuncia.

Ai sensi del successivo comma 6, l'Organo di revisione economico-finanziaria dell'Ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento dei relativi obiettivi intermedi, nonché, entro il 31 gennaio dell'anno successivo all'ultimo di durata del piano, una relazione finale sulla completa attuazione dello stesso e sugli obiettivi di riequilibrio raggiunti.

Il comma 7 del medesimo articolo 243 *quater* stabilisce che, in caso di accertamento di un grave e reiterato mancato rispetto degli obiettivi del piano, la Sezione regionale della Corte dei conti può attivare la procedura per la dichiarazione di dissesto dell'ente.

L'esame dello stato di attuazione dei piani di riequilibrio non è, però, diretto solamente ad una verifica contabile del conseguimento di ciascun obiettivo finanziario programmato dall'ente, bensì ad analizzare la situazione complessiva con valutazione anche di ogni eventuale elemento sopravvenuto.

Ed invero, ai fini del riequilibrio, riveste primaria importanza la rappresentazione della situazione economico-finanziaria dell'ente in osservanza dei principi di veridicità ed attendibilità (Sezione delle autonomie, delibere n. 36/SEZAUT/2016/QMIG e n. 9/2017/QMIG, Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 60/2016), che impongono "*una quantificazione veritiera e attendibile dell'esposizione debitoria*", in stretta ottemperanza a quanto previsto dalle norme che stabiliscono il contenuto obbligatorio del piano, "*onde evitare che la procedura di riequilibrio si riveli un dannoso escamotage con il quale si evita la dichiarazione di dissesto*" (Sezione delle autonomie, deliberazione n.16/SEZAUT/2012/INPR).

La natura previsionale del piano pluriennale, proiettato su un orizzonte temporale necessariamente di lungo termine, richiede che il controllo sulla fase attuativa venga effettuato in chiave dinamica, anche sulla base delle risultanze contabili e dei fatti gestionali successivi (Sezioni riunite, in speciale composizione, sentenza n. 2/2015/EL), poiché l'evolversi degli eventi influisce continuamente ed incessantemente sugli equilibri di bilancio (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 34/EL/2014).

Come chiarito dalla oramai copiosa giurisprudenza delle Sezioni regionali, infatti, un piano di riequilibrio finanziario precedentemente approvato può dirsi ancora congruo quando sia accertata concretamente, in termini di competenza e di cassa, l'attuale e persistente adeguatezza dei mezzi e delle risorse originariamente destinati al riequilibrio finanziario

dell'ente (Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 222/2016/PRSP), nonché quando sia attuata una più incisiva azione di risanamento a garanzia dell'equilibrio strutturale di bilancio (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 230/2015/PRSP) ovvero sussista una effettiva sostenibilità di medio-lungo periodo dello strumento di riequilibrio (Sezione regionale di controllo per le Marche, deliberazione n. 82/2016/PRSP).

In questa prospettiva, deve ritenersi tollerabile lo scostamento dalla programmazione di lieve entità, nonché le alterazioni, anche gravi, che non evidenzino, tuttavia, una tendenza negativa, ma siano meramente congiunturali (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 34/2014/EL, Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, deliberazione n. 31/2015/PRSP). Solamente l'eventuale aggravamento del quadro complessivo della situazione finanziaria dell'ente, tale da precludere la realizzazione del percorso di risanamento, che costituiva l'obiettivo primario del ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario, può configurarsi come "grave e reiterato" inadempimento degli obiettivi intermedi, con conseguente apertura della fase di dissesto.

Più in dettaglio, il deteriore scostamento dei risultati di bilancio reali rispetto a quelli pianificati, affinché possa essere causativo del dissesto, deve essere rilevante in termini di durata (almeno un esercizio finanziario ovvero due semestri) ed intensità e, comunque, tale da evidenziare una definitiva compromissione della capacità di risanamento dell'Ente (Sezioni riunite in speciale composizione, sentenza n. 34/2014/EL).

Le relazioni che gli Organi di revisione degli enti ammessi alla procedura di riequilibrio finanziario devono presentare, si pongono, nel quadro normativo, in una cadenza temporale tale da consentire un monitoraggio costante dell'evoluzione della situazione finanziaria dell'Ente, in assoluto e in relazione agli obiettivi intermedi fissati nel piano decennale. A tal fine, i contenuti delle due relazioni semestrali, attraverso un aggiornamento reciproco, devono consentire un raffronto continuo tra i *target* del piano finanziario e i dati dei documenti finanziari di tipo previsionale e consuntivo.

Più precisamente, la relazione riferita alla data del 31 dicembre deve, da un lato, verificare la coerenza tra i valori delle successive tre annualità contenute nel piano di riequilibrio e quelli derivanti dal bilancio preventivo triennale, ove già approvato entro la scadenza prevista per la relazione stessa (quindici giorni dalla fine del semestre); dall'altro deve esprimersi sullo stato di attuazione del piano a fine esercizio, attraverso un raffronto tra gli obiettivi intermedi fissati per quell'annualità e i dati di fine esercizio, sebbene preconsuntivi, essendo la scadenza per la relazione semestrale antecedente a quella prevista per l'approvazione del rendiconto. La medesima relazione deve poi esaminare dettagliatamente lo stato di attuazione delle singole misure di riequilibrio incluse nel piano.

In questo contesto, la relazione dell'Organo di revisione al 30 giugno rappresenta l'occasione per un aggiornamento della situazione finanziaria dell'ente a tale data e per l'esame di coerenza delle previsioni di entrata e spesa con il *trend* degli accertamenti e degli impegni effettivi; inoltre, non contemplando il piano finanziario obiettivi intermedi di carattere semestrale, la seconda relazione deve contenere un aggiornamento delle valutazioni in merito al raggiungimento degli obiettivi annuali previsti nel piano per l'esercizio precedente, operando un confronto con i dati consuntivi definitivi, scaturenti dal rendiconto approvato.

Premesso ciò, si osserva che l'Ente ha provveduto all'invio della relazione semestrale al 31 dicembre 2017 in data 28 giugno 2018, acquisita al ns. prot. n. 1474 in pari data, in ritardo rispetto al termine stabilito dal dettato normativo. Si evidenzia, inoltre, la mancata trasmissione delle relazioni semestrali relative al I e II semestre 2018 ed al I semestre 2019 da parte del Collegio dei revisori della provincia di Chieti. Con nota del 6 settembre 2019, prot. n. 3467 in pari data, la Sezione, per il tramite della provincia di Chieti, ha sollecitato all'Organo di revisione l'invio delle relazioni semestrali. Il Presidente del Collegio dei revisori con nota del 6 ottobre 2019, acquisita al ns. prot. n. 3644 del 7 ottobre 2019, ha trasmesso la documentazione richiesta.

La Sezione, al riguardo, invita l'Organo di revisione al rispetto dei termini previsti dalla normativa vigente per l'esame e la contestuale trasmissione delle risultanze semestrali.

Sotto il profilo sostanziale, in coerenza con quanto sopra illustrato, le relazioni semestrali prodotte ed oggetto di analisi nella presente deliberazione forniscono una visione della situazione complessiva dell'Ente, non solo in confronto alle previsioni del piano finanziario. Le stesse riportano altresì una valutazione dell'Organo di revisione sull'andamento e sull'efficacia delle misure di riequilibrio, sottolineando le criticità che tuttora espongono l'ente a potenziali rischi finanziari.

Ciò premesso, per completare l'analisi finanziaria della provincia di Chieti si è provveduto all'analisi dei questionari ai rendiconti 2016, 2017 e 2018 e dei rendiconti 2016, 2017 e 2018. All'esito dell'istruttoria, al fine di completare l'analisi, con nota istruttoria del 12 marzo 2020, protocollo n. 2421, questa Sezione di controllo ha richiesto all'Ente delucidazioni in merito ad alcuni aspetti relativi all'esame questionari ai rendiconti di gestione 2016, 2017 e 2018 redatti dall'Organo di revisione. L'Ente con nota dell'8 maggio 2020, acquisita al ns. prot. n. 3013 del 15 maggio 2020, ha dato riscontro alla richiesta istruttoria.

Successivamente, colmando alcune esigenze informative non soddisfatte dalle relazioni semestrali, per le vie brevi, sono state chieste ulteriori delucidazioni su alcuni aspetti (ripiano disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui all'1.1.2015, equilibrio di

parte capitale, debiti fuori bilancio). La Provincia ha dato riscontro alle richieste istruttorie con nota dell'8 luglio 2020 (prot. n. 3569).
Nel prosieguo della deliberazione, separatamente per ciascun fattore di criticità, sono analizzate congiuntamente le risultanze istruttorie e le osservazioni specificamente formulate dalla provincia di Chieti, riportando poi le valutazioni finali della Sezione.

4. Esame della situazione finanziaria della Provincia di Chieti al 31 dicembre 2016, al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018

Il Consiglio provinciale di Chieti ha approvato i rendiconti degli esercizi 2016, 2017 e 2018, rispettivamente con deliberazione n. 25 del 26 maggio 2017, n. 14 del 22 maggio 2018 e n. 24 del 21 maggio 2019, in ritardo rispetto al termine previsto dalla legge (30 aprile).
La Sezione ricorda che l'approvazione del rendiconto entro i termini di legge non riveste carattere meramente formale, ma costituisce un adempimento rilevante nella gestione amministrativa e contabile dell'ente; ritardi consistenti nell'approvazione rappresentano un sintomo di difficoltà dell'Amministrazione nell'applicazione corretta della normativa e dei principi contabili che disciplinano l'intera materia. Si raccomanda, pertanto, l'osservanza dei termini fissati dal legislatore.
Riguardo ai rendiconti, l'Organo di revisione ha dichiarato, nelle proprie relazioni, di non aver rilevato gravi irregolarità contabili o gravi anomalie gestionali, e/o suggerito misure correttive non adottate dall'Ente.
La gestione finanziaria della Provincia di Chieti viene esaminata dalla Sezione in una prospettiva triennale (2016-2018), al fine di individuare eventuali fattori di criticità; il monitoraggio focalizza l'attenzione sull'andamento dei saldi della gestione di parte corrente e di parte capitale, sia in termini di cassa che di competenza. Tutti questi aspetti, infatti, sono individuati come elementi essenziali per garantire, in modo strutturale, l'equilibrio di bilancio e la sana gestione finanziaria, esigenze, queste ultime, particolarmente rilevanti per gli enti ammessi alla procedura di riequilibrio pluriennale.
L'esame della documentazione prodotta dall'Organo di revisione e dall'Ente ha consentito di confrontare i dati consuntivi al 31 dicembre 2016, al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018 con le previsioni del piano per la medesima data, al fine di valutare la coerenza tra quanto previsto e quanto effettivamente realizzato nel corso della gestione degli esercizi 2016, 2017 e 2018.

4.1 La gestione di parte corrente

L'articolo 162 del Tuel, che individua i *"Principi del bilancio"*, come integrato dal paragrafo 9.10 del *"Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio"* (allegato n. 4/1, d.lgs. n. 118/2011), stabilisce che la situazione corrente debba essere in equilibrio e non possa avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per

legge e, dal 2015, quelle indicate nel *"Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria"* (allegato n. 4/2, d.lgs. n. 118/2011).

In particolare, l'articolo 162, comma 6, del Tuel recita: "*Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contribuiti destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità*".

All'equilibrio di parte corrente concorrono, inoltre, le voci che, per speciale disposizione di legge o dei principi contabili, in tutto o in parte, sono destinate ad investimenti o a spese correnti, pur se derivanti da iscrizioni in bilancio non coerenti con la concreta destinazione della spesa, definendo così il concetto di *"gestione di parte corrente allargata"*.

Nelle tabelle che seguono si riportano gli equilibri di parte corrente della provincia di Chieti, relativi agli esercizi 2016/2017/2018, e si evidenziano gli scostamenti rispetto alle previsioni del piano per i medesimi esercizi.

Tabella n. 3 - Equilibrio di parte corrente. Esercizio 2016

	Rendiconto	**Piano di riequilibrio**	**Scostamento**
	2016	**2016**	
Entrate Titolo 1	25.127.391	25.938.000	-810.609
Entrate Titolo 2	10.947.518	8.975.272	1.972.246
Entrate Titolo 3	5.265.934	1.670.002	3.595.932
Totale Titoli 1,2,3 (A)	41.340.843	36.583.274	4.757.569
Entrate titolo 4.02.06 – Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da Amministrazioni pubbliche (B)	25.628	0	25.628
Spese Titolo 1 (C)	*39.267.734*	*32.190.108*	*7.077.626*
Quote di capitale amm.to mutui e prestiti obbligazionari (E)	2.789.746	4.393.167	-1.603.421
DIFFERENZA DI PARTE CORRENTE (F=A+B-C-D-E)	**-691.008**	**0**	**-691.008**
ALTRE POSTE DIFFERENZIALI, PER ECCEZIONI PREVISTE DA NORME DI LEGGE E DAI PRINCIPI CONTABILI, CHE HANNO EFFETTO SULL'EQUILIBRIO EX ARTICOLO 162, COMMA 6, DEL TUEL			
Utilizzo di avanzo di amministrazione per spese correnti (+) / Copertura disavanzo (-) (G) *	4.797.618	0	4.797.618
SALDO AL NETTO DELLE VARIAZIONI (H=F+G)	**4.106.610**	**0**	**4.106.610**

FONDO PLURIENNALE VINCOLATO ISCRITTO IN ENTRATA (I)	307.954	0	307.954
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO ISCRITTO IN USCITA (L)	1.737.076	0	1.737.076
SALDO DI PARTE CORRENTE (M=H+I-L)	**2.677.488**	**0**	**2.677.488**
** Importo determinato dalla differenza tra l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per spesa corrente e la quota annuale di recupero del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui al 1.1.2015*			

Fonte: Elaborazione della sezione su dati BDAP e schema istruttorio del piano di riequilibrio.

Tabella n. 4 - Equilibrio di parte corrente. Esercizio 2017

	Rendiconto	Piano di riequilibrio	Scostamento
	2017	**2017**	
Entrate Titolo 1	27.051.800	26.042.900	1.008.900
Entrate Titolo 2	11.374.842	8.975.272	2.399.570
Entrate Titolo 3	4.995.412	1.469.394	3.526.018
Totale Titoli 1,2,3 (A)	43.422.054	36.487.566	6.934.488
Entrate titolo 4.02.06 – Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da Amministrazioni pubbliche (B)	7696,29		7.696
Spese Titolo 1 (C)	*37.824.430*	*31.850.398*	*5.974.032*
Quote di capitale amm.to mutui e prestiti obbligazionari (E)	3.126.045	4.637.168	-1.511.123
DIFFERENZA DI PARTE CORRENTE (F=A+B-C-D-E)	**2.479.275**	**0**	**2.479.275**
ALTRE POSTE DIFFERENZIALI, PER ECCEZIONI PREVISTE DA NORME DI LEGGE E DAI PRINCIPI CONTABILI, CHE HANNO EFFETTO SULL'EQUILIBRIO EX ARTICOLO 162, COMMA 6, DEL TUEL			
Utilizzo di avanzo di amministrazione per spese correnti (+) / Copertura disavanzo (-) (G) *	272.863	0	272.863
SALDO AL NETTO DELLE VARIAZIONI (H=F+G)	**2.752.138**	**0**	**2.752.138**
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO ISCRITTO IN ENTRATA (I)	1.737.076	0	1.737.076
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO ISCRITTO IN USCITA (L)	1.098.936	0	1.098.936
SALDO DI PARTE CORRENTE (M=H+I-L)	**3.390.278**	**0**	**3.390.278**
** Importo determinato dalla differenza tra l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per spesa corrente e la quota annuale di recupero del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui al 1.1.2015*			

Fonte: Elaborazione della sezione su dati BDAP e schema istruttorio del piano di riequilibrio.

Tabella n. 5 - Equilibrio di parte corrente. Esercizio 2018

	Rendiconto	Piano di riequilibrio	Scostamento
	2018	**2018**	
Entrate Titolo 1	28.373.043	26.252.100	2.120.943
Entrate Titolo 2	5.989.985	8.875.272	-2.885.287
Entrate Titolo 3	5.747.009	1.454.103	4.292.906
Totale Titoli 1,2,3 (A)	40.110.036	36.581.475	3.528.561
Entrate titolo 4.02.06 – Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da Amministrazioni pubbliche (B)	0	0	0
Spese Titolo 1 (C)	*32.651.681*	*31.686.613*	*965.068*
Quote di capitale amm.to mutui e prestiti obbligazionari (E)	4.360.836	4.894.862	-534.026
DIFFERENZA DI PARTE CORRENTE (F=A+B-C-D-E)	**3.097.519**	**0**	**3.097.519**

ALTRE POSTE DIFFERENZIALI, PER ECCEZIONI PREVISTE DA NORME DI LEGGE E DAI PRINCIPI CONTABILI, CHE HANNO EFFETTO SULL'EQUILIBRIO EX ARTICOLO 162, COMMA 6, DEL TUEL			
Utilizzo di avanzo di amministrazione per spese correnti (+) / Copertura disavanzo (-) (G) *	2.082.888	0	2.082.888
SALDO AL NETTO DELLE VARIAZIONI (H=F+G)	**5.180.407**	**0**	**5.180.407**
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO ISCRITTO IN ENTRATA (I)	1.098.936	0	1.098.936
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO ISCRITTO IN USCITA (L)	1.458.043	0	1.458.043
SALDO DI PARTE CORRENTE (M=H+I-L)	**4.821.300**	**0**	**4.821.300**
** Importo determinato dalla differenza tra l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per spesa corrente e la quota annuale di recupero del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui al 1.1.2015*			

Fonte: Elaborazione della sezione su dati BDAP e schema istruttorio del piano di riequilibrio.

Dall'analisi delle tabelle su riportate si osserva che l'Ente, nel 2016, registra un equilibrio di parte corrente di euro 2.677.488, grazie all'applicazione di avanzo di amministrazione per euro 4.797.618, importo depurato della quota di recupero annuo del disavanzo da riaccertamento straordinario dei residui pari ad euro 99.230. Ugualmente nel biennio 2017/2018, si evidenzia un equilibrio, rispettivamente pari ad euro 3.390.278 e pari ad euro 4.821.300. In entrambi gli esercizi la Provincia utilizza avanzo di amministrazione al fine di recuperare il disequilibrio.

Si osserva, relativamente all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, come chiarito dall'Ente nelle relazioni tecniche ai rendiconti 2016, 2017 e 2018 che la legge di stabilità 2016 (legge n. 208 del 2015) ha concesso alle province l'utilizzo dell'avanzo, in deroga ai vigenti principi contabili. In particolare, al fine di garantire il mantenimento degli equilibri finanziari, le province e le città metropolitane, possono applicare al bilancio di previsione l'avanzo libero e destinato (art. 1, comma 756).

Si rileva, per l'esercizio 2018, il mancato inserimento, nel prospetto di verifica degli equilibri, della quota annuale di ripiano dell'extradeficit scaturito dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui. È stato, pertanto, chiesto alla Provincia di comunicare i motivi dell'assenza dell'imputazione della quota annuale di ripiano nel prospetto degli equilibri e la trasmissione dell'eventuale specifica deliberazione adottata per la chiusura anticipata del piano di recupero del disavanzo.

L'Ente ha chiarito che "*In riferimento all'equilibrio di parte corrente 2018, nel precisare che l'ente non ha adottato specifico atto in tal senso, si dà conferma dell'implicito e anticipato rientro dal disavanzo tecnico derivante dal riaccertamento straordinario 2015, come si evince dai risultati di amministrazione dei rendiconti 2017 e 2018. Stante il rientro anticipato di tale disavanzo tecnico, lo stesso non è stato applicato a partire dal bilancio di previsione esercizio 2018. Si evidenza che il rientro complessivo dal disavanzo si è consolidato negli anni, anche con accantonamenti finanziari significativi, nonostante il persistere dei ben noti tagli finanziari da parte dello Stato al comparto delle province, susseguenti alla riforma di cui alla L. 56/14, che hanno complicato la gestione amministrativa di tutti gli Enti del comparto stesso*".

Relativamente agli obiettivi del piano di riequilibrio pluriennali si rileva che, in tutti e tre gli esercizi analizzati, gli accertamenti di parte corrente si attestano ad un livello superiore rispetto a quanto previsto nel piano, con una differenza, rispettivamente, pari ad euro 4.757.569 - determinata principalmente da un incremento (215,32%) delle entrate extratributarie - nel 2016, pari ad euro 6.934.488 - determinata essenzialmente da un incremento dei Titoli 2 (+ 26,74) e 3 (+239,96) - nel 2017, e pari ad 3.528.561 nel 2018 (con un incremento delle entrate extratributarie del 295,23% a cui si associa una riduzione del 32,51% dei Trasferimenti correnti).

Le tabelle soprariportate evidenziano nel biennio 2016/2017 un aumento complessivo degli accertamenti, il cui ammontare passa da euro 41.340.843 del 2016, ad euro 43.422.054 del 2017. Al contrario nel 2018 si registra una contrazione degli accertamenti che si attestano su euro 40.110.036. All'incremento degli accertamenti si affianca una riduzione costante degli impegni di parte corrente, che passano da euro 39.267.734 del 2016, ad euro 37.824.430 del 2017 ad euro 32.651.681 del 2018.

La Provincia di Chieti ha, poi, rimborsato prestiti per importi inferiori a quelli previsti nel piano di rientro (euro –1.603.421 nel 2016, euro -1.421.123 nel 2017 ed euro -534.026 nel 2018). La differenza di parte corrente è negativa e pari ad euro -691.008 nel 2016, al contrario si registra positiva e pari, rispettivamente, ad euro 2.479.275 nel 2017 ed euro 3.097.519 nel 2018.

Si evidenzia, comunque, che il risultato finale della gestione di parte corrente è positivo in tutti e tre gli esercizi analizzati (euro 2.677.488 nel 2016, euro 3.390.278 nel 2017 ed euro 4.821.300 nel 2018), a differenza di quanto fissato nel piano (saldi pari a zero).

Sul fronte delle entrate, dall'esame dei dati della tabella seguente si evince, altresì, che il 73%, per gli esercizi 2006/2017, e l'85%, per il 2018, delle voci correnti è rappresentato da entrate proprie (titolo 1 e titolo 3); la tenuta degli equilibri del bilancio si fonda essenzialmente su tali entrate, ed in particolare sugli incassi effettivi. La capacità di riscossione delle entrate proprie costituisce, quindi, un elemento basilare per consentire all'Ente la sostenibilità degli equilibri di bilancio.

Tabella n. 6 – Accertamenti di competenza delle entrate correnti

ENTRATE PER TITOLI ACCERTAMENTI DI COMPETENZA	2016	Composizione %	2017	Composizione %	2018	Composizione %
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	25.127.391	60,78	27.051.800	62,30	28.373.043	70,74
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	10.947.518	26,48	11.374.842	26,20	5.989.985	14,94
Titolo 3 - Entrate extratributarie	5.265.934	12,74	4.995.412	11,50	5.747.009	14,32
TOTALE ENTRATE CORRENTI	**41.340.843**		**43.422.054**		**40.110.036**	

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle relazioni semestrali dell'Organo di revisione

In riferimento al titolo 1 emerge che nel rendiconto 2016 sono state accertate entrate per euro 25.127.391, con uno scostamento, rispetto al piano, pari a euro -810.609; nel biennio 2017/2018, al contrario, si registra un incremento di euro 1.008.900 (2017) e di euro 2.120.943 (2018).

Nella tabella che segue si evidenzia la composizione gli accertamenti del titolo 1 nei tre esercizi analizzati.

Tabella n. 7 – Composizione titolo 1

COMPOSIZIONE TITOLO 1	Accertamenti 2016	Accertamenti 2017	Accertamenti 2018
Imposta sulle assicurazioni Rc Auto	14.034.604	12.828.730	14.034.604
Imposta di iscrizione al pubblico registro automobilistico (PRA)	10.500.970	10.493.419	11.132.805
Tributo per l'esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell'ambiente	588.739	3.570.451	3.728.462
Altre accise	3.078	159.201	1.214
TOTALE	**25.127.390**	**27.051.800**	**28.897.085**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle relazioni tecniche della provincia di Chieti

Tabella n. 8 – Composizione titolo 2

COMPOSIZIONE TITOLO 2	Accertamenti 2016	Accertamenti 2017	Accertamenti 2018
Trasferimenti correnti da Amministrazioni pubbliche	10.922.518	11.374.842	5.989.985
Trasferimenti correnti dall'Unione europea e dal Resto del Mondo	25.000	0	0
TOTALE	**10.947.518**	**11.374.842**	**5.989.985**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle relazioni tecniche della provincia di Chieti

Per il titolo 3 si osservano i seguenti incrementi: + 3.595.932 nel 2016, + 3.526.018 nel 2017, + 4.292.906 nel 2018, rispetto agli obiettivi di Piano. I proventi del titolo 3, come si evince dalla tabella successiva, sono relativi, prevalentemente alla vendita e gestione di beni e servizi oltre che da rimborsi ed altre entrate correnti.

Tabella n. 9 – Composizione titolo 3

COMPOSIZIONE TITOLO 3	Accertamenti 2016	Accertamenti 2017	Accertamenti 2018
Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione di beni	2.348.734	2.679.206	3.240.057
Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti	424.955	511.816	612.754
Interessi attivi	1.826	59	1
Altre entrate da redditi di capitale	211.606	0	0
Rimborsi ed altre entrate correnti	2.278.813	1.804.330	1.894.197
TOTALE	**5.265.934**	**4.995.412**	**5.747.009**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle relazioni tecniche della provincia di Chieti

Relativamente agli incassi delle entrate di parte corrente, come si evidenzia nella tabella seguente, l'esercizio 2017 registra una riduzione delle riscossioni rispetto all'esercizio precedente del 29,18%. Al contrario nell'esercizio 2018, si registra un incremento di euro 12.073.045, raggiungendo euro 41.904.574.

Tabella n. 10 – Incassi delle entrate correnti

ENTRATE PER TITOLI INCASSI	2016	% incassato su accertato	2017	% incassato su accertato	2018	% incassato su accertato
Titolo 1 - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	25.162.228	100,13	22.435.571	82,94	27.415.770	96,63
Titolo 2 - Trasferimenti correnti	11.114.266	101,52	2.887.832	25,38	10.659.560	177,96
Titolo 3 - Entrate extratributarie	5.898.260	112,01	4.544.126	90,97	3.829.244	66,63
TOTALE	**42.174.754**	**102,02**	**29.867.529**	**68,78**	**41.904.574**	**104,47**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle relazioni semestrali dell'Organo di revisione

La percentuale di riscossione delle entrate correnti, rispetto agli accertamenti, del titolo 1 registra i seguenti valori: 100,13% nel 2016, 82,94 nel 2017 e 96.63 nel 2018. Relativamente al titolo 2 si evidenzia una forte riduzione degli incassi nell'esercizio 2017 (25,38%).

Al riguardo, l'Organo di revisione, nella relazione al II semestre 2017 del piano di riequilibrio finanziario comunica che *"La riduzione degli incassi deriva in particolare dal ritardo negli accreditamenti dei trasferimenti dallo Stato, avvenuti nel 2018, e di quelli dalla Regione per il rimborso delle spese sostenute per la funzione Mercato del Lavoro e dai Comuni per il TEFA*".

Si osserva, inoltre, un trend in discesa della riscossione delle entrate extratributarie che passano da euro 5.898.260 del 2016 ad euro 3.829.244 nel 2018.

Sul versante della spesa, come precedentemente richiamato, gli impegni di parte corrente, pur facendo registrare un trend in diminuzione nel triennio analizzato, si attestano ad un livello significativamente superiore rispetto alle previsioni del piano, con una differenza pari a + 7.077.626 nel 2016, pari a + 5.974.032 nel 2017, e pari a + 965.068 nel 2018.

Nella tabella di seguito riportata si evidenzia che una percentuale pari, rispettivamente al 37,94 nel 2016, al 38,97 nel 2017 e al 27,18 nel 2018 è rappresentato dal contributo di finanza pubblica ai sensi del d.l. n. 66 del 2014 e della legge n. 190 del 2014.

Tabella n. 11 – Impegni della spesa corrente

SPESE PER TITOLI IMPEGNI DI COMPETENZA	2016	2017	2018
Titolo 1 - Spese correnti	39.267.734	37.824.430	32.651.681
di cui contributo alla finanza pubblica FDL 66/14 e L. 190/14	14.900.195	14.739.415	8.873.632
SPESA CORRENTE NETTA	**24.367.539**	**23.085.015**	**23.778.049**

Fonte: Relazioni semestrali dell'Organo di revisione

L'Organo di revisione, nella relazione al II semestre 2016 sul piano di riequilibrio finanziario comunica che "*L'Ente dimostra di avere programmato o già adottato politiche di riduzione della spesa, per il periodo del piano, al fine di ottenere un decremento percentuale*

significativo delle spese correnti. Si deve evidenziare che la principale spesa corrente dell'Ente è quella del contributo alla finanza pubblica di cui al DL 66/14 e L. 190/14 che nel 2016 è quasi raddoppiata rispetto all'anno 2015.

Confrontando i dati netti della spesa corrente, come da tabella che segue, la riduzione percentuale della spesa è pari al 18,5%".

Per gli esercizi 2017 e 2018, poi, comunica che *"Confrontando i dati netti della spesa corrente, come da tabella che segue, la riduzione percentuale della spesa rispetto al 2016 è pari al 5,26%".*

Nelle relazioni tecniche della Provincia, relative agli esercizi 2016/2017/2018, si segnala come l'analisi della parte relativa alla spesa del rendiconto permette di cogliere gli effetti delle scelte operate dall'amministrazione nel corso degli esercizi.

Nelle tabelle che seguono la spesa corrente dell'Ente è analizzata con riferimento alla natura della stessa e, quindi, classificata per macroaggregati.

Tabella n. 12 - Spese correnti divise per macroaggregati. Esercizio 2016

SPESA PER MACROAGGREGATI ANNO 2016	IMPORTO	%
Redditi da lavoro dipendente	8.576.121	21,84
Imposte e tasse a carico dell'Ente	775.777	1,98
Acquisto di beni e servizi	7.542.206	19,21
Trasferimenti correnti (al netto contributo alla finanza pubblica)	1.284.937	3,27
Trasferimenti correnti (contributo alla finanza pubblica)	14.900.195	37,95
Interessi passivi	4.276.700	10,89
Rimborsi e poste per correttivi delle entrate	7.139	0,02
Altre spese correnti	1.904.658	4,85
TOTALE	**39.267.734**	**100**

Fonte: Relazioni semestrali dell'Organo di revisione

Tabella n. 13 - Spese correnti divise per macroaggregati. Esercizio 2017

SPESA PER MACROAGGREGATI ANNO 2017	IMPORTO	%
Redditi da lavoro dipendente	7.200.318	19,04
Imposte e tasse a carico dell'Ente	627.440	1,66
Acquisto di beni e servizi	9.299.694	24,59
Trasferimenti correnti (al netto contributo alla finanza pubblica)	712.667	1,88
Trasferimenti correnti (contributo alla finanza pubblica)	14.739.415	38,97
Interessi passivi	4.105.188	10,85
Rimborsi e poste per correttivi delle entrate	0	0
Altre spese correnti	1.139.707	3,01
TOTALE	**37.824.430**	**100**

Fonte: Relazioni semestrali dell'Organo di revisione

Tabella n. 14 - Spese correnti divise per macroaggregati. Esercizio 2018

SPESA PER MACROAGGREGATI ANNO 2018	IMPORTO	%
Redditi da lavoro dipendente	6.599.460	20,21
Imposte e tasse a carico dell'Ente	609.868	1,87
Acquisto di beni e servizi	8.550.861	26,19
Trasferimenti correnti (al netto contributo alla finanza pubblica)	223.524	0,68
Trasferimenti correnti (contributo alla finanza pubblica)	8.873.632	27,18
Interessi passivi	6.800.652	20,83
Rimborsi e poste per correttivi delle entrate	36.350	0,11
Altre spese correnti	957.335	2,93
TOTALE	**32.651.681**	**100**

Fonte: Relazioni semestrali dell'Organo di revisione

Dai dati riportati nelle tabelle emerge, ancora una volta, come il contributo di finanza pubblica sia la voce prevalente con percentuali pari al 37,95 (2016), al 38,97 (2017), al 27,18 (2018) del totale della spesa corrente.

Al riguardo, nella relazione tecnica della Provincia ai rendiconti analizzati, si legge "*Si evidenzia come la voce principale della spesa corrente sia il contributo alla finanza pubblica che ha assorbito il 27% del totale. Solo dopo vengono le prestazioni di servizio, ossia le vere attività sulle funzioni fondamentali (in primis viabilità e edilizia scolastica)*".

In merito al macroaggregato "*Acquisti di beni e servizi*" si rileva che la relativa spesa passa da euro 7.542.206 del 2016, ad euro 9.299.694 nel 2017 e ad euro 8.550.861 nel 2018.

Relativamente alla macrovoce "*redditi da lavoro dipendente*" si osserva una graduale riduzione di spesa che passa da euro 8.576.121 del 2016 a euro 6.599.460 nel 2018. A riguardo, nelle relazioni relative al II semestre 2016, 2017 e 2018 sul piano di riequilibrio si legge "*Per quanto riguarda la spesa di personale, la delibera n. 27/CONTR/2011 della Corte dei Conti a Sezioni Riunite in sede di controllo ha chiarito, infatti, che "per gli enti sottoposti al patto di stabilità interno, la spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, come parametro di virtuosità, deve essere considerata nel suo complesso, comprensiva della spesa delle società partecipate, al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica" e che "per la verifica del limite della spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente, è necessario far riferimento al dato degli impegni, dato derivante dalla effettiva gestione del bilancio e suscettibile di riscontro, da desumere dal documento contabile ufficiale del precedente esercizio e quindi dal rendiconto approvato dal Consiglio, salvo che, in presenza di esigenze particolari di procedere ad assunzioni prima dell'approvazione del documento ufficiale, sia necessario – ferma restando la necessità di ancorare il parametro ai dati di rendiconto – fare riferimento a documenti quali lo schema di rendiconto approvato dalla giunta o quello predisposto dagli uffici".*

Per la Provincia di Chieti, il rapporto tra le spese di personale, comprensivo della spesa delle società partecipate, al lordo delle componenti escluse ex art. 1, c. 557 della legge n. 296 del 2006 (Legge Finanziaria 2007), e le spese correnti è pari, rispettivamente, al 29,50% nel 2016, al 24,70 nel 2017 e al 25,60% nel 2018.

L'Organo di revisione, relativamente alle spese di personale, nelle relazioni ai rendiconti 2016, 2017 e 2018, comunica che l'Ente ha rispettato i limiti di spesa, anche riguardo alle disposizioni previste dall'art. 9, comma 28, d.l. n. 78 del 2010 in materia di contratti a tempo determinato.

La Sezione rileva, altresì, che la Provincia rispetta, nel 2016 e nel 2017, i limiti di spesa per studi, consulenze e formazione, spese non sostenute nell'esercizio 2018; come pure risultano rispettati i limiti di spesa per acquisti di autovetture.

Si segnala, infine, che non sono state effettuate spese di rappresentanza.

Di seguito si osservano, poi, i pagamenti di competenza relativi alla spesa corrente nel triennio esaminato.

Tabella n. 15 – Pagamenti di competenza delle spese correnti

SPESE CORRENTI	IMPEGNI DI COMPETENZA	PAGAMENTI DI COMPETENZA	% PAGAMENTI SU IMPEGNI
ANNO 2016	39.267.734	19.309.902	49,17%
ANNO 2017	37.824.430	22.978.027	60,75%
ANNO 2018	32.651.681	20.869.456	63,92%

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle relazioni semestrali dell'Organo di revisione

L'andamento dei pagamenti delle spese correnti in conto competenza evidenzia una discreta capacità dell'Ente di far fronte ai propri debiti. La percentuale dei pagamenti rispetto agli impegni, infatti, si segnala in aumento, tanto che dal 49,17% del 2016, raggiunge il 63,92% nel 2018.

In riferimento alle spese del titolo 4 relative agli oneri sostenuti nel corso dell'anno per il rimborso delle quote capitale riferite ai prestiti contratti, la provincia di Chieti evidenzia i valori riportati nella tabella che segue:

Tabella n. 16 – Spese titolo 4

SPESE TITOLO 4	Rimborso di titoli obbligazionari	Rimborso di mutui e finanziamenti a medio lungo termine	Rimborso titoli azionari	TOTALE
ANNO 2016		614.629	2.175.117	**2.789.746**
ANNO 2017	2.305.323	820.722		**3.126.045**
ANNO 2018	2.443.343	1.917.492		**4.360.836**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle relazioni tecniche della Provincia

Dall'analisi delle relazioni al II semestre 2016 e 2017, trasmesse dall'Organo di revisione, si rileva che l'Ente ha aderito, nei due esercizi, alla possibilità della rinegoziazione dei

mutui Cassa Depositi e Prestiti consentita per le Province dalla legge di stabilità 2016 e dalla legge di bilancio 2017.

La Provincia ha aderito alla rinegoziazione, nel 2016, con deliberazione del Consiglio provinciale n. 16 del 3 maggio 2015, ed in data 12 maggio 2016 è stato stipulato il relativo contratto con Cassa Depositi e Prestiti. Questa operazione ha permesso alla Provincia di reperire risorse per euro 1.893.004, destinate a spesa corrente (come indicato nel questionario a pag. 28), utilizzate, prevalentemente, per l'abbattimento del costo delle rate di ammortamento. In conseguenza della rinegoziazione effettuata nel corso del 2016, la Provincia ha effettuato il 1° febbraio 2017 il versamento dell'intera quota interessi 2016 per i mutui rinegoziati.

Nel 2017, l'Ente ha operato una nuova rinegoziazione dei mutui, con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 23 del 18 maggio 2017 valutandone i benefici anche in termini di riflessi sugli equilibri di bilancio in quanto l'operazione ha ridotto l'onerosità delle rate di ammortamento degli esercizi futuri e diminuito drasticamente la spesa di competenza dell'anno 2017. Le risorse liberate nell'esercizio sono state di euro 2.781.259, destinate, nuovamente, a spesa corrente. Nell'esercizio 2018 la Provincia non ha effettuato operazioni di rinegoziazioni mutui.

4.2 La gestione di parte capitale

Il *"Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio"* (allegato n. 4/1, d.lgs. n. 118/2011), al paragrafo 9.10, precisa che, oltre all'equilibrio di parte corrente, il bilancio di previsione deve prevedere l'equilibrio in conto capitale in termini di competenza finanziaria, tra le spese di investimento e tutte le risorse acquisite per il loro finanziamento, costituite dalle entrate in conto capitale, dall'accensione di prestiti, dal fondo pluriennale vincolato di parte capitale, dall'utilizzo dell'avanzo di competenza in conto capitale, e da quelle risorse di parte corrente destinate agli investimenti dalla legge o dai principi contabili. Nella tabella che segue si riporta l'evoluzione dell'equilibrio di parte capitale nel triennio in esame.

Tabella n. 17 – Evoluzione dell'equilibrio di parte capitale – esercizi 2016-2017-2018

	Rendiconto	Variazione	Rendiconto	Variazione	Rendiconto
	2016	2016/2017	2017	2017/2018	2018
Entrate Titolo IV	21.784.479	-82,03%	3.915.692	78,68%	6.996.402
Entrate Titolo V	602.842	-68,97%	187.032	-100,00%	0
Entrate Titolo VI	0	0,00%	187.032	-100,00%	0
Totale Entrate Titoli IV, V, VI (A)	22.387.320	-80,84%	4.289.756	63,10%	6.996.402
Entrate Titolo 4.02.06 – Contributi agli investimenti direttamente destinati al rimborso dei prestiti da amministrazioni pubbliche (B)	25.628	-69,97%	7.696	-100,00%	0
Spese Titolo (C)	4.995.788	48,09%	7.398.119	46,59%	10.844.945
DIFFERENZA DI PARTE CAPITALE (D=A-B-C)	**17.365.904**	**-117,94%**	**-3.116.059**	**23,51%**	**-3.848.543**

Entrate Titolo 5.03 per riscossione crediti medio lungo termine (E)	587.349	-68,16%	187.032	-100,00%	0
Utilizzo di avanzo di amministrazione per spese di investimento (F)	2.506.066	90,01%	4.761.897	71,87%	8.184.431
SALDO AL NETTO DELLE VARIAZIONI (G=D+E+F)	**19.284.621**	**-92,44%**	**1.458.805**	**197,22%**	**4.335.889**
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO ISCRITTO IN ENTRATA (H)	6.192.031	274,16%	23.168.084	-49,86%	11.617.065
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO ISCRITTO IN USCITA (I)	23.168.084	-49,86%	11.617.065	-4,70%	11.070.881
SALDO DI PARTE CAPITALE (L=G+H-I)	**2.308.568**	**463,55%**	**13.009.825**	**-62,47%**	**4.882.072**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP.

Preliminarmente si ricorda, come chiarito, anche, dalla Provincia con nota di riscontro dell'8 luglio 2020, che il piano di riequilibrio pluriennale, approvato in favore della provincia di Chieti, non prevedeva nello schema istruttorio obiettivi di parte capitale ma solo di parte corrente.

Dall'analisi della tabella relativa all'esercizio 2016 emerge che l'Ente chiude con un saldo positivo di parte capitale per euro 2.308.568. La provincia di Chieti utilizza avanzo di amministrazione per spese di investimenti per euro 2.506.066, come previsto dalla legge n. 208 del 2015, all'art. 1, comma 756.

Si evidenzia un incremento del FPV di spesa (+16.976.053) rispetto a quello di entrata. Dalla relazione dell'Organo di revisione si evince la presenza di entrate vincolate a specifica destinazione per euro 21.194.238 relativi a contributi in c/capitale dalla Regione.

L'esercizio 2017, analogamente al precedente, si chiude in equilibrio di parte capitale facendo registrare un saldo di euro 13.009.825, determinato essenzialmente da una riduzione di circa il 50 per cento del FPV, oltre che dall'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per euro 4.761.897. Sono presenti, poi, euro 3.776.613 relativi a contributi in c/capitale dalla Regione.

Per l'anno 2018, il saldo positivo di euro 4.882.072 è influenzato dall'applicazione dell'avanzo di amministrazione per euro 8.184.431.

Nelle successive tabelle si riportano le entrate (accertamenti) e le spese (impegni) in conto capitale, divise per tipologie e missioni, e in rapporto ai relativi incassi e pagamenti.

Tabella 18 – Entrate in conto capitale (Titolo 4)

ENTRATE IN C/CAPITALE	Accertamenti 2016	Incassi 2016	%	Accertamenti 2017	Incassi 2017	%	Accertamenti 2018	Incassi 2018	%
Tributi in c/capitale	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%
Contributi agli investimenti	21.194.238	4.781.271	22,56%	3.776.613	29.446	0,78%	6.792.509	5.627.713	82,85%
Altri trasferimenti in c/capitale	0	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%
Entrate da alienazione di beni	590.241	520.037	88,11%	139.078	129.474	93,09%	189.000	189.000	100,00%
Altre entrate in c/capitale	0	0	0,00%	0	0	0,00%	94992,61	9029,04	0,00%
TOTALE	**21.784.479**	**5.301.308**	**24,34%**	**3.915.692**	**158.921**	**4,06%**	**7.076.502**	**5.825.742**	**82,33%**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP.

Tabella 19 – Spese in conto capitale (Titolo 2)

SPESE IN C/CAPITALE	Impegni 2016	Pagamenti 2016	%	Impegni 2017	Pagamenti 2017	%	Impegni 2018	Pagamenti 2018	%
Missione 1 - Servizi istituzionali, generali e di gestione	217.656	23.274	10,69%	254.645	86.784	34,08%	562.770	345.301	61,36%
Missione 4 - Istruzione e diritto allo studio	1.012.589	397.014	39,21%	669.573	306.312	45,75%	1.046.003	610.262	58,34%
Missione 8 - Assetto del territorio ed edilizia abitativa	0	0	0,00%	7.608	6.748	88,77%	351.690	351.690	100,00%
Missione 9 - Sviluppo sostenibile e tutela del territorio e dell'ambiente	222.628	222.628	100,00%	23.204	14.204	61,21%	44.635	36.612	82,03%
Missione 10 - Trasporti e diritto alla mobilità	3.528.295	1.936.907	54,90%	6.443.089	3.493.963	54,23%	8.839.847	5.475.894	61,95%
Missione 14 - Sviluppo economico e competitività	14621	0	0,00%	0	0	0,00%	0	0	0,00%
TOTALE	**4.995.788**	**2.579.824**	**51,64%**	**7.398.119**	**3.908.010**	**52,82%**	**10.844.945**	**6.819.759**	**62,88%**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP.

In riferimento alla voce *"Contributi agli investimenti"* si evidenziano percentuali di incasso basse nel biennio 2016-2017, al contrario, nell'esercizio 2018 la percentuale si attesta sull'83% circa. Relativamente alla voce "*Entrate da alienazione di beni*", si osserva un trend in crescita degli incassi, tanto che nell'esercizio 2018 si raggiunge una percentuale del 100 per cento degli incassi rispetto agli accertamenti.

In ossequio alle misure di risanamento adottate con il piano di riequilibrio pluriennale, la provincia di Chieti prosegue nell'attività di dismissione del patrimonio immobiliare disponibile secondo il piano di alienazione adottato con deliberazione del Consiglio provinciale n. 3 del 2015.

Come comunicato dall'Organo di revisione nelle relazioni semestrali sul piano di riequilibrio al 31 dicembre 2016, al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018, l'Ente ha registrato entrate da alienazioni, rispettivamente, per euro 590.241 nel 2016, per euro 132.487 nel 2017 e per euro 189.000 nel 2018.

In merito alle spese in conto capitale si osserva che prevale, tra le missioni, quella dei trasporti e diritto alla mobilità, che rappresenta, rispettivamente, il 70 percento nel 2016, l'87,09 per cento nel 2017 e l'81,51 per cento nel 2018, del totale di tali spese.

Altra voce significativa è quella relativa all'istruzione e diritto allo studio la cui percentuale di incasso rispetto all'accertato fa registrare un incremento nei tre esercizi analizzati.

4.3 La gestione della liquidità

La gestione finanziaria dell'Ente è analizzata con riferimento ai flussi di cassa ed ai relativi saldi, nonché all'eventuale utilizzo degli strumenti dell'anticipazione di tesoreria e/o liquidità.

Nella tabella che segue si riporta la determinazione del fondo cassa finale dell'Ente nel triennio in esame (2016-2018), con l'indicazione della cassa vincolata.

Tabella 20 – Gestione di cassa

	2016	2017	2018
	euro	euro	euro
FONDO CASSA INIZIALE (A)	**28.498.218**	**34.266.511**	**22.451.566**
TITOLO I - Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa	25.162.228	24.745.549	27.415.770
TITOLO II - Trasferimenti correnti	11.114.266	8.524.770	10.659.560
TITOLO III - Entrate extratributarie	5.898.260	5.132.655	3.829.244
TITOLO IV - Entrate in conto capitale	6.478.781	994.331	12.362.659
TITOLO V - Entrate da riduzione di attività finanziarie	431.568	830.811	334.883
TITOLO VI - Accensione prestiti	0	144.043	42.989
TITOLO VII - Anticipazioni da istituto tesoriere/cassiere	0	0	0
TITOLO IX - Entrate per conto terzi e partite di giro	4.381.302	4.530.341	4.920.974
TOTALE ENTRATE (B)	**53.466.405**	**44.902.499**	**59.566.079**
TITOLO I - Spese correnti	33.479.844	42.116.655	35.227.521
TITOLO II - Spese in conto capitale	6.469.411	7.085.525	8.908.532
TITOLO III - Spese per incremento di attività finanziarie	0	144.043	42.989
TITOLO IV - Rimborso prestiti	2.962.634	3.126.045	4.360.836
TITOLO V - Chiusura anticipazioni ricevute da istituto tesoriere/cassiere	0	0	0
TITOLO VII - Spese per conto terzi e partite di giro	4.786.223	4.245.176	5.131.123
TOTALE SPESE (C)	**47.698.112**	**56.717.445**	**53.671.000**
FONDO CASSA FINALE (D= A+B-C)	**34.266.511**	**22.451.566**	**28.346.644**
di cui vincolati	*13.832.063*	*9.386.092*	*11.746.359*

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP.

Preliminarmente si osserva che la provincia di Chieti non ricorre ad anticipazione di tesoreria negli esercizi 2016-2017-2018.

Dall'esame della tabella si evince che tutte le annualità chiudono con un fondo cassa positivo, pari rispettivamente ad euro 34.266.511 nel 2016, ad euro 22.451.566 nel 2017 e ad euro 28.346.644 nel 2018.

L'Organo di revisione, nelle relazioni ai rendiconti 2016-2017-2018, comunica la presenza di fondi vincolati per euro 7.396.815 nel 2016 e poco inferiore nel 2017 (euro 6.933.142); al contrario, nell'esercizio 2018, la cassa vincolata sale ad euro 11.746.359.

Relativamente alla giacenza di cassa vincolata, l'Organo di revisione, nei questionari ai rendiconti 2016 e 2017, comunica, contrariamente a quando riportato nelle relazioni, che l'Ente non ha provveduto a determinare la cassa vincolata.

In particolare, nel questionario al rendiconto 2016 precisa che "*I dati relativi all'evoluzione della cassa vincolata per gli anni 2014, 2015 e 2016 non sono disponibili. L'Ente ha provveduto, partendo dalla ricostituzione del saldo di cassa vincolata al 1° gennaio 2015 (principio contabile 4/2 par. 10.6), ad analizzare tutti gli ordinativi di incasso e di pagamento al fine di rideterminare il saldo di cassa vincolata al 1° gennaio 2018".*

Sono, pertanto, state chieste delucidazione alla Provincia, che con nota di riscontro alla ns nota istruttoria ha chiarito quanto segue "*Purtroppo la gestione e la movimentazione della*

cassa vincolata è storicamente un annoso problema gestionale, in quanto l'ente finanzia gran parte dei propri investimenti per il tramite di trasferimenti concessi dalla Regione Abruzzo che, purtroppo, spesso evidenzia ritardi nell'erogazione dei contributi obbligando l'ente ad anticipare, almeno dal lato della cassa, le somme. Il dover ricorrere all'anticipo per cassa delle somme al fine di rispettare i tempi di pagamento, determina il non utilizzo della cassa vincolata ma il reintegro delle somme libere allorquando la Regione emette gli ordinativi di pagamento a favore dell'ente. Il frequente ricorso a tale fattispecie complica notevolmente le attività dell'ufficio che, purtroppo, a volte non distingue se gli ordinativi incasso e pagamento debbano confluire sul conto vincolato piuttosto che reintegrare il conto libero.

Nel corso dell'esercizio 2018 però si è provveduto, con il Decreto del Presidente n. 12 del 18 gennaio 2018, a rideterminare la giacenza della cassa vincolata, analizzando tutti gli ordinativi di incasso e pagamento dal 2015 al 2017, ottenendo il dettaglio di seguito riportato:

	2015	***2016***	***2017***	***2018***
saldo iniziale	*5.362.604*	*11.945.226*	*13.832.063*	*9.386.092*
reversali	*15.232.087*	*6.854.933*	*1.666.670*	
mandati	*8.649.465*	*4.968.096*	*6.112.641*	
saldo finale	*11.945.226*	*13.832.063*	*9.386.092*	*9.386.092*

Da allora, seppur con le difficoltà dette, l'ente movimenta le giacenze in cassa vincolata".

La Sezione, al riguardo, richiama l'art. 180, comma 3 lettera d) e 185, comma 2, lettera i) del d.lgs. n. 267 del 2000, come modificato dai d.lgs. n. 118 del 2011 e n. 126 del 2014, secondo i quali sulle reversali di incasso e sui mandati di pagamento occorre indicare l'eventuale presenza di vincolo di destinazione. Secondo quanto indicato nell'allegato 4/2 al principio applicato della contabilità finanziaria, al paragrafo 10.2, "*nel corso della gestione, in considerazione della natura libera o vincolata degli incassi e pagamenti, indicata a cura dell'ente, nei titoli di incasso e di pagamento ai sensi degli articoli 180, comma 3, lettera d), e 185, comma 2, lettera i), del TUEL, il tesoriere distingue la liquidità dell'ente in parte libera e parte vincolata*". Si richiama, pertanto, ad una corretta contabilizzazione degli incassi e dei pagamenti vincolati.

Si osserva, poi, che nell'esercizio 2017 l'Ente utilizza una quota del fondo di rotazione per euro 172.888 per il pagamento dei mutui con la Cassa Depositi e Prestiti. Per la restante parte (euro 4.840.871), non utilizzata, viene costituito un vincolo sul risultato di amministrazione.

4.4 Capacità e sostenibilità dell'indebitamento

L'analisi della capacità di indebitamento è un elemento fondante nella valutazione della gestione finanziaria dell'Ente, sia sotto il profilo del rispetto dei vincoli imposti dalla

normativa sia dal punto di vista, più sostanziale, degli effetti che l'esposizione debitoria può determinare sull'equilibrio del bilancio, tenuto conto dell'incidenza della rata dei prestiti sulle entrate correnti, così come prima indicato nell'analisi degli equilibri di bilancio.
La provincia di Chieti, nel 2013, ha avuto acceso al fondo di rotazione, pertanto, ai sensi dell'articolo 243-*bis*, comma 9, lettera d), del Tuel, non può contrarre nuovi mutui per tutta la durata del piano, ad eccezione di quanto previsto dal comma 8, lettera g), del medesimo articolo il quale dispone che l'Ente: "*può procedere all'assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio riferiti a spese di investimento in deroga ai limiti di cui all'articolo 204, comma 1, (…)"*.
Nella tabella che segue si riporta l'andamento complessivo dello *stock* d'indebitamento nelle annualità in esame 2016-2018, con la percentuale di indebitamento ai fini della verifica del rispetto del limite di indebitamento ai sensi dell'art. 204 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Tuel).

Tabella 21 – Evoluzione indebitamento

	2016	2017	2018
Indebitamento iniziale	127.192.858	124.403.113	121.277.068
Nuovo indebitamento	0	0	0
Rimborsi mutui effettuati nell'anno	2.789.746	3.126.045	4.360.836
Indebitamento al 31.12	124.403.113	121.277.068	116.916.232
Quota interessi passivi nell'anno	4.276.700	4.105.188	3.945.389
% su entrate correnti	12,53%	10,74%	9,09%

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati dei questionari ai rendiconti.

Dall'esame della tabella emerge un *trend* in flessione nel periodo soggetto al piano di riequilibrio in merito all'indebitamento complessivo dell'Ente. Si osserva, tuttavia, che negli esercizi 2016/2017, la Provincia non ha rispettato il limite di indebitamento ai sensi dell'art. 204 del Tuel.
Si evidenza, altresì, una incongruenza tra la percentuale indicata dall'Organo di revisione (10,31%) nel questionario 2017 e la percentuale indicata dallo stesso Organo di revisione nella relazione al rendiconto 2017 a pag. 21 (9,45%).
Al riguardo sono stati chiesti chiarimenti all'Ente, che con nota di riscontro, ha comunicato le seguenti percentuali di indebitamento: 12,53 nel 2016, 10,74 nel 2017 e 9,09 nel 2018. Ha, altresì, precisato che "*Riteniamo doveroso osservare che dal 2010 l'ente non sottoscrive nuovo indebitamento ma, al limite, ha provveduto al diverso utilizzo di mutui già concessi*".
In merito a tale aspetto, come già precedentemente detto, si evidenzia che la provincia di Chieti ha aderito alla possibilità di rinegoziazione dei mutui con la Cassa Depositi e Prestiti negli esercizi 2016 e 2017.

Relativamente alle operazioni di rinegoziazione dei mutui e all'utilizzo delle economie derivante da tali operazioni, come già sottolineato con deliberazione della Sezione n. 168/2017/PRSP di esame delle relazioni, si ricorda la necessità di rispettare il principio di prudenza, più volte sottolineato dalla giurisprudenza contabile (cfr. Sezione controllo Piemonte n. 190/2014 e Toscana n. 27/2011), secondo cui "*la rinegoziazione di mutui in ammortamento ha un duplice e contrastante effetto: da un lato determina un vantaggio immediato, consistente nella riduzione della spesa annuale per il rimborso delle rate in ammortamento, dall'altro determina un aumento della spesa complessiva per interessi in conseguenza della maggior durata dell'indebitamento ed un irrigidimento dei bilanci futuri".* Si richiama, pertanto, nuovamente l'Ente - atteso l'assoggettamento a riequilibrio finanziario – a valutare con attenzione l'opportunità di destinare le stesse ad incremento dei margini di spesa corrente, piuttosto che a riduzione dell'indebitamento.

Si osserva, altresì, per l'Ente, negli esercizi 2016 e 2017, il mancato rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 4 "*Consistenza dei debiti di finanziamento non assistiti da contribuzioni superiore al 160 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione positivo e superiore al 140 per cento per gli enti che presentano un risultato contabile di gestione negativo rispetto alle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III, fermo restando il rispetto del limite di indebitamento di cui all'articolo 204 del Tuel con le modifiche di cui all' art. 8, comma 1 della legge 12 novembre 2011 n. 183, a decorrere dall' 1 gennaio 2012*".

Dall'analisi del prospetto degli indicatori presente sulla Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP), per il triennio 2016-2018, è emerso, inoltre, che l'Ente presenta un indicatore P4 "Sostenibilità dei debiti finanziari" pari a 17, al di sopra della soglia prevista dal dettato normativo (<= 15%).

Si invita, per questo, l'Ente ad attivare le necessarie azioni al fine di riportare l'indice al di sotto della soglia normativa di riferimento, considerando che lo sforamento di anche solo un parametro, ma ripetuto nel tempo, pur non determinando una situazione di deficitarietà strutturale, denota difficoltà di gestione per l'Ente, che potrebbe sfociare in più gravi squilibri di bilancio.

4.5 Strumenti di finanza derivata

In riferimento alle prescrizioni di cui all'art. 11, comma 6, lett. k), del d.lgs. n. 118 del 2011, relative agli obblighi di illustrazione degli impegni e degli oneri derivanti da contratti relativi a strumenti finanziari derivati o da contratti di finanziamento che includono una componente derivata, si segnala che la Provincia di Chieti ha in corso contratti relativi a strumenti finanziari derivati, come riportati nella tabella che segue.

Tabella 22 – Strumenti di finanza derivata

Tipo	N.	Data inizio	Data fine	Capitale nozionale
Collar Swap (BNL)	3102134	15.10.2004	31.12.2020	29.983.610,03
Interest Rate Collar (BNL)	3038449	09.01.2006	29.12.2023	13.400.000,00
Interest Rate Collar (BNL)	3037572	09.01.2006	31.12.2024	13.737.000,00
Interest Rate Collar (UBM)	468706UB	31.12.2005	31.12.2023	13.400.000,00
Interest Rate Collar (UBM)	468707UB	31.12.2005	31.12.2024	13.737.000,00

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati della relazione tecnica al rendiconto 2016 dell'Ente.

Analogamente all'esercizio precedente, il 2016 registra flussi in entrata pari a zero (euro zero nel 2015, euro 8.335 nel 2014 ed euro 16.093 nel 2013) e flussi di spesa pari ad euro 739.858 (euro 1.293.232 nel 2015, euro 1.237.011 nel 2014 ed euro 1.286.778 nel 2013).

Si osserva che per tutti i contratti di finanza derivata in possesso della provincia di Chieti sono in corso dei contenziosi. In particolare, per i contratti derivati sottoscritti con la Banca Nazionale del Lavoro (BNL) sono state emesse sentenze di I grado favorevoli all'Ente, per le quali la banca ha presentato ricorso in appello.

Nella relazione tecnica al rendiconto 2016 si legge "*Si evidenzia che con sentenza tribunale di Milano 6001/2016 pubblicata il 13/5/2016 (UNICREDIT) rg 19250/2014 e sentenza tribunale di Chieti 894/2016 (BNL spa) pubblicata il 29/12/2016 rg 2644/13 contro BNL è stata dichiarata la nullità dei contratti. Le banche hanno proposto appello. Prudenzialmente i flussi accantonati sono stati mantenuti*".

L'Organo di revisione, al riguardo, osserva, nella relazione al rendiconto 2016, che "*in riferimento alle sentenze favorevoli, emesse dal tribunale di Milano...e dal tribunale di Chieti, con le quali è stata dichiarata la nullità dei contratti swap, si invita l'Ente ad un utilizzo prudenziale delle risorse finanziarie da essa derivanti, considerato che le medesime sentenze non sono ancora passate in giudicato*".

Si rileva, infatti, un accantonamento nel risultato di amministrazione, derivante dall'adozione del principio della prudenza nella allocazione dei residui derivanti da eventuali sentenze sfavorevoli in materia di Swap, per euro 4.972.169.

L'Ente comunica, poi, nella relazione tecnica al rendiconto 2017, che "*allo stato attuale, l'Ente non ha attivi strumenti finanziari derivati, in quanto con sentenza tribunale di Milano 6001/2016 pubblicata il 13/5/2016 (UNICREDIT) rg 19250/2014 e sentenza tribunale di Chieti 894/2016 (BNL spa) pubblicata il 29/12/2016 rg 2644/13 contro BNL è stata dichiarata la nullità dei contratti all'epoca stipulati. Le banche hanno proposto appello. Prudenzialmente i flussi accantonati sono stati mantenuti*".

Analogamente all'esercizio precedente, nel 2017, sono presenti accantonamenti sul risultato di amministrazione per euro 6.150.273 per Swap.

L'Organo di revisione comunica, poi, che per i contratti derivati in essere con Unicredit è intervenuta sentenza di II grado favorevole all'Ente.

Nell'esercizio 2018, l'Ente segnala che con sentenza n. 628 del 2019 pubblicata il 13 febbraio 2019 RG n. 3770/2016, repertorio n. 753/2019 del 13 febbraio 2019, la Corte d'Appello di Milano – Sezione prima civile, ha respinto l'appello proposto da UNICREDIT BANK AG avverso la sentenza n. 6001/2016 del Tribunale di Milano, pertanto, non risultano strumenti di finanza derivata attivi.
Prudenzialmente l'Ente mantiene l'accantonamento sul risultato di amministrazione per euro 6.150.273.
Nella relazione al rendiconto 2018, ancora una volta, l'Organo di revisione evidenzia la sentenza favorevole all'Ente per i contratti derivati sottoscritti con Unicredit e che "*in data 26.04.2019 è stato notificato all'Ente che UNICREDIT BANCK AG non ha proposto ricorso per cassazione nei termini di legge e che pertanto la sentenza della Corte d'Appello di Milano è ora definitiva".*
Alla luce del quadro riportato, in relazione al contenzioso con B.N.L. S.p.a., si invita l'Ente a mantenere una gestione dei flussi derivanti dai contratti ancora in essere, secondo il principio della prudenza.

4.6 La gestione dei residui
L'art. 228, c. 3, del Tuel, prescrive "*Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui e della corretta imputazione in bilancio, secondo le modalità di cui all'art. 3, comma 4, del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni."*
Il d.lgs. n. 118 del 2011, infatti, al fine di dare attuazione al principio contabile generale della competenza finanziaria, ha confermato la necessità dell'operazione annuale di riaccertamento dei residui, e all'art. 3, c. 4, richiamato dall'art. 228, c. 3, del Tuel, precisa che "*possono essere conservati tra i residui attivi le entrate accertate, esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate. Possono essere conservate tra i residui passivi le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Le entrate e le spese accertate e impegnate non esigibili nell'esercizio considerato, sono immediatamente reimputate all'esercizio in cui sono esigibili … Al termine delle procedure di riaccertamento non sono conservati residui cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate*". Appare evidente la connessione fra la corretta effettuazione dell'operazione di riaccertamento dei residui, in particolare attivi, e la prevenzione di rischi per gli equilibri di bilancio. I residui attivi, come visto, unitamente alla cassa, costituiscono la componente positiva del risultato d'amministrazione al 31 dicembre di ogni anno (art. 186 Tuel) che, se positivo, può essere utilizzato, nel bilancio dell'esercizio successivo per

dare copertura a predeterminate spese (art. 187 Tuel), nonché per ripianare eventuali, precedenti, disavanzi di amministrazione o di gestione (art. 193 Tuel).

Nel caso in cui, pertanto, l'avanzo d'amministrazione sia composto da residui attivi non esistenti o di incerto realizzo, non adeguatamente garantiti dal fondo crediti di dubbia esigibilità, la copertura per le spese da ultimo elencate sarebbe solo fittizia, costituendo il presupposto per l'emersione successiva di tensioni o insufficienze di cassa.

Le tabelle che seguono indicano le movimentazioni delle partite contabili che hanno interessato i residui, attivi e passivi, negli esercizi in osservazione.

Tabella 23 - Residui attivi

RESIDUI ATTIVI	2016	2017	2018
RESIDUI INIZIALI	41.357.824	52.170.960	41.627.458
RISCOSSIONI C/R	11.254.980	10.378.445	17.161.887
RESIDUI DI COMPETENZA	25.956.158	17.606.513	9.733.326
RESIDUI ELIMINATI /MAGGIORI ENTRATE	-3.888.042	-17.771.570	-509.198
TOTALE RESIDUI	**52.170.960**	**41.627.458**	**33.689.699**
% RISCOSSIONE RESIDUI	27,21%	19,89%	41,23%
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	38,08%	33,77%	18,67%

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP.

Tabella 24 - Residui passivi

RESIDUI PASSIVI	2016	2017	2018
RESIDUI INIZIALI	49.326.091	37.336.898	23.274.108
PAGAMENTI C/R	16.949.901	22.611.477	16.947.973
RESIDUI DI COMPETENZA	20.734.477	18.848.416	16.165.514
RESIDUI ELIMINATI /MAGGIORI ENTRATE	-15.773.769	-10.299.728	-594.350
TOTALE RESIDUI	**37.336.898**	**23.274.108**	**21.897.299**
% PAGAMENTI RESIDUI	34,36%	60,56%	72,82%
% FORMAZIONE DEI RESIDUI	40,27%	35,59%	30,57%

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP.

Preliminarmente si evidenzia, come indicato dall'Organo di revisione nelle relazioni semestrali al 31.12.2016, al 31.12.2017 e al 31.12.2018 sul piano di riequilibrio pluriennale, che la provincia di Chieti ha effettuato l'operazione di riaccertamento ordinario dei residui con decreto del Presidente della Provincia, rispettivamente, n. 57 del 28 marzo 2017 per il 2016, n. 41 del 12 aprile 2018 per l'esercizio 2017 e n. 50 del 24 aprile 2019 per l'anno 2018. Come si evince dalle tabelle su riportate, relativamente alla gestione dei residui, si rilevano i seguenti risultati:

- totale dei residui attivi pari ad euro 52.170.960 nel 2016, ad euro 41.627.458 nel 2017 ed euro 33.689.699 nel 2018, facendo registrare un trend in diminuzione derivante principalmente dal calo dei residui di competenza che passano da euro 25.956.158 del 2016, ad euro 9.733.326 nel 2018. Si osservano, poi, percentuali di riscossione pari a

27,21 nel 2016, che scende al 19,89 nel 2017, per poi risalire nel 2018, quando si attesta sul 41 per cento. La percentuale di formazione dei residui attivi presenta invece un trend decrescente e risulta pari, rispettivamente, al 38,08 nel 2016, al 33,77 del 2017 e al 18,67 nel 2018;

- analogamente per i residui passivi si registra una graduale flessione nei tre esercizi in esame, tanto che da euro 37.336.898 del 2016, passano ad euro 21.897.299 nel 2018. Si osservano, infatti, percentuali di smaltimento dei residui passivi, rispettivamente, pari al 34,36 nel 2016, al 60,56 nel 2017 e al 72,82 nel 2018, contro una percentuale di formazione che passa da 40,27 del 2016 al 30,57 del 2018.

Relativamente all'anzianità dei residui dell'esercizio 2016 si evidenziano i valori riportati nelle seguenti tabelle:

Tabella 25 – Anzianità residui attivi 2016

ANZIANITA' RESIDUI ATTIVI	Esercizio 2014 e precedenti	2015	2016	Totale
Totale parte corrente	5.540.740	3.808.608	8.813.234	18.162.583
Totale parte capitale	5.166.404	9.687.928	17.065.705	31.920.037
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	1.942.422	68.700	77.219	2.088.341
Totale residui attivi	**12.649.566**	**13.565.236**	**25.956.158**	**52.170.960**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle Relazioni dell'Organo di revisione.

Tabella 26 – Anzianità residui attivi 2017

ANZIANITA' RESIDUI ATTIVI	Esercizio 2014 e precedenti	2015	2016	2017	Totale
Totale parte corrente	2.821.539	2.558.529	1.802.351	13.554.524	20.736.943
Totale parte capitale	3.014.472	5.139.432	7.357.748	3.986.792	19.498.444
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	1.324.161	927	1.787	65.197	1.392.071
Totale residui attivi	**7.160.172**	**7.698.888**	**9.161.886**	**17.606.513**	**41.627.458**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle Relazioni dell'Organo di revisione.

Tabella 27 – Anzianità residui attivi 2018

ANZIANITA' RESIDUI ATTIVI	Esercizio 2014 e precedenti	2015	2016	2017	2018	Totale
Totale parte corrente	2.515.255	2.458.496	1.586.606	3.783.598	8.372.353	18.716.308
Totale parte capitale	2.785.980	2.259.303	6.180.731	994.441	1.250.760	13.471.215
Titolo 9 - Entrate per conto terzi e partite di giro	1.324.054	927	1.787	65.197	110.212	1.502.177
Totale residui attivi	**6.625.288**	**4.718.725**	**7.769.124**	**4.843.236**	**9.733.326**	**33.689.699**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle Relazioni dell'Organo di revisione.

Relativamente all'anzianità dei residui attivi si osserva che circa il 50 per cento del totale dei residui dell'esercizio 2016 sono relativi all'anno 2015 e precedenti, percentuale che si riduce nel biennio successivo quando si rilevano percentuali, rispettivamente del 35,70 nel 2017 e del 33,67 nel 2018.

I residui di competenza dei rispettivi esercizi registrano percentuali, sul totale dei residui attivi, pari a 49,75 (2016), a 42,30 (2017) e a 28,89 (2018).

Tabella 28 – Anzianità residui passivi 2016

ANZIANITA' RESIDUI PASSIVI	Esercizio 2014 e precedenti	2015	2016	Totale
Titolo 1 - Spese correnti	4.374.018	2.169.307	17.999.195	24.542.519
Titolo 2 - Spese in conto capitale	2.315.083	7.060.051	2.415.964	11.791.099
Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	663.535	20.427	319.318	1.003.280
Totale residui passivi	**7.352.635**	**9.249.786**	**20.734.477**	**37.336.898**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle Relazioni dell'Organo di revisione.

Tabella 29 – Anzianità residui passivi 2017

ANZIANITA' RESIDUI PASSIVI	Esercizio 2014 e precedenti	2015	2016	2017	Totale
Titolo 1 - Spese correnti	1.652.619	526.475	811.538	14.846.403	17.837.035
Titolo 2 - Spese in conto capitale	221.100	691.764	111.315	3.490.109	4.514.288
Titolo 3 - Spese per incremento di attività finanziarie	0	0	0	42.989	42.989
Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	364.581	15.832	30.468	468.916	879.797
Totale residui passivi	**2.238.300**	**1.234.071**	**953.322**	**18.848.416**	**23.274.109**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle Relazioni dell'Organo di revisione.

Tabella 30 – Anzianità residui passivi 2018

ANZIANITA' RESIDUI PASSIVI	Esercizio 2014 e precedenti	2015	2016	2017	2018	Totale
Titolo 1 - Spese correnti	1.528.320	350.006	270.841	949.234	11.782.225	14.880.627
Titolo 2 - Spese in conto capitale	104.301	516.875	90.580	1.499.977	4.025.186	6.236.918
Titolo 7 - Spese per conto terzi e partite di giro	353.094	13.332	29.234	25.991	358.103	779.754
Totale residui passivi	**1.985.714**	**880.213**	**390.655**	**2.475.203**	**16.165.514**	**21.897.299**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle Relazioni dell'Organo di revisione.

In merito all'anzianità dei residui passivi, invece, si evidenziano percentuali di residui dell'esercizio 2014 e precedenti, rispettivamente del 44,47 nel 2016, del 14,92 nel 2017 e del 13,09 nel 2018.

I residui di competenza ammontano rispettivamente ad euro 20.734.477 (55,53 per cento sul totale dei residui passivi) nel 2016, ad euro 18.848.416 (80,98 per cento del totale dei residui passivi) nel 2017 e ad euro 16.165.514 (73,82 per cento del totale residui passivi) nel 2018.

Si osserva, pertanto, che la provincia di Chieti, riguardo ai residui passivi, sta procedendo ad una corretta applicazione del principio di competenza finanziaria rafforzata, che come noto ha comportato una corrispondenza tra il momento dell'imputazione in bilancio, da individuarsi in base al criterio dell'esigibilità, e quello di manifestazione monetaria delle operazioni; ciò dovrebbe determinare un fisiologico contenimento degli stock dei residui attivi e passivi, i quali dovrebbero scaturire solamente da obbligazioni attive e passive scadute nell'esercizio, ma non ancora riscosse o pagate al termine dello stesso.

Per i residui passivi si invita l'Ente a proseguire nella rispettosa applicazione del principio contabile su indicato e richiama la Provincia affinché, anche per i residui attivi, adotti adeguate misure al fine di ridurre l'entità dei residui più vetusti.

Relativamente all'operazione di riaccertamento ordinario dei residui dell'esercizio 2016, l'Organo di revisione, nella relazione al rendiconto, segnala che "*l'Ente ha provveduto al riaccertamento ordinario dei residui e che crediti riconosciuti formalmente come assolutamente inesigibili o insussistenti per l'avvenuta legale estinzione (prescrizione) o per indebito o erroneo accertamento del credito sono stati definitivamente eliminati dalle scritture e dai documenti di bilancio, ma che il riconoscimento formale dell'assoluta inesigibilità o insussistenza del credito non è stato adeguatamente motivato attraverso l'analitica descrizione delle procedure seguite per la realizzazione dello stesso prima della sua eliminazione totale o parziale, o indicando le ragioni che hanno condotto alla maturazione della prescrizione*".

Sono, per questo, state chieste delucidazioni all'Ente, che con nota di riscontro del 2020, ha chiarito che "*Con il riaccertamento ordinario 2016 si è provveduto a cancellare una serie di residui attivi, come analiticamente dettagliato nel decreto del Presidente n. 57 del 28 marzo 2017 e riportato in calce al presente documento, per i quali la cancellazione è stata disposta per:*

- *Definizione di un piano di rientro con il debitore, che ha implicato la necessità di cancellare il residuo attivo e iscriverlo ex-novo in funzione della scadenza delle singole rate concordate;*
- *Mero errore o errata quantificazione del credito.*

Nelle determinazioni che i singoli dirigenti hanno predisposto e che vengono richiamate nel citato decreto presidenziale sono presenti le analisi che gli stessi hanno posto in essere per ogni singola partita eliminata. Non si ravvisa l'ipotesi della prescrizione".

Nella relazione tecnica della Provincia, relativa al rendiconto 2016, si legge "*Tra gli accertamenti conservati e da evidenziare vi sono quelli relativi al rimborso delle spese effettuate per le funzioni non fondamentali anni 2015 e 2016 nei confronti della Regione Abruzzo e in particolare:*

· accertamento di cui alla DT 1376 del 31/12/2015 per Euro 2.755.261,59

· accertamento di cui alla DT 1016 del 30/12/2016 per Euro 2.850.443,74

Per tali crediti la Regione sta provvedendo alle relative erogazioni prioritariamente in merito alla funzione "Mercato del lavoro" (voce principale per entrambe le annualità)".

L'Ente, inoltre, comunica nella relazione tecnica al rendiconto 2017, la reiscrizione al bilancio di previsione 2018-2020 di progetti stralciati in conto residui. Al riguardo precisa che "*Le recenti vicissitudini del comparto delle province ha comportato l'inserimento normativo di varie deroghe tampone, per permettere agli Enti interessati la possibilità di approvare bilanci di previsione a carattere annuale (esercizi 2015,2016 e 2017), con la conseguente necessità di una programmazione delle opere non completamente rispondente ai principi contabili.*

In questo senso il riaccertamento ordinario dei residui, così come richiesto anche dalla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti, ha previsto un riallineamento delle attività di programmazione delle opere in corso, svincolandole dalla gestione dei residui e riconducendole ai crono programmi approvati dagli enti finanziatori.
Per questo motivo, in ossequio ai principi contabili, sono state stralciate dai residui (parte entrata e spesa) alcune opere che saranno gestite con la reiscrizione sul bilancio 2018-20 con variazione specifica successivamente all'approvazione del rendiconto di gestione esercizio 2017.
Tali opere sono: OPERA N. 3031 Programma valorizzazione costa dei trabocchi; OPERA N. 1128 Sisma 6 aprile 2009 chieti itis Savoia; OPERA N. 3057 Interventi urgenti di sistemazione frana al km 5 + 000 della s.p. 152 Castiglione m.m.- crocetta di Colledimezzo; OPERA N. 3059 Interventi urgenti di sistemazione frana al km 17+000 della s.p. 150 f.do valle sinello 2; OPERA. N. 3060 Interventi urgenti di sistemazione frana al km 11+000 s.p. 150 f.do valle Sinello 2; OPERA N. 799 Sistemazione sp peligna Casoli-Gessopalena- 4' lotto; OPERA N. 666 Adeguamento galleria la civita".
Alla luce del quadro sopra riportato, la Sezione si riserva di verificare, in sede di esame delle prossime relazioni semestrali sul piano di riequilibrio finanziario e dei prossimi esercizi, l'evoluzione dei residui prestando particolare attenzione alla percentuale di formazione e alla capacità di smaltimento degli stessi da parte dell'Ente, nonché alle reimputazioni agli anni successivi.

4.7 I debiti fuori bilancio
La provincia di Chieti, in sede di adozione del piano di riequilibrio, ha avviato un'attività ricognitiva dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2012 e di quelli in corso di riconoscimento alla data del 31 dicembre 2012.
La situazione emersa ha evidenziato la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti e finanziati a valere sul bilancio 2012 per euro 2.866.061 quali oneri straordinari di parte corrente ed euro 786.024 come debiti fuori bilancio in conto capitale, per un totale di euro 3.652.085
Riguardo alle situazioni debitorie al 31 dicembre 2012 ancora da riconoscere sono evidenziati debiti per euro 1.187.324, importo, poi, elevato ad euro 1.844.479 a seguito della ulteriore ricognizione effettuata dall'Ente in data 7 febbraio 2013 in sede di modifiche e integrazioni dello schema istruttorio del piano di riequilibrio pluriennale.
L'importo di euro 1.884.479 è così composto:

- euro 62.907 per sentenze esecutive;
- euro 379.832 per copertura di disavanzi;
- euro 90.000 per procedure espropriative/occupazione d'urgenza;

- euro 1.312.141 per acquisizione di beni e servizi senza impegno.

Al riguardo, l'Ente nello schema istruttorio relativo al piano di riequilibrio pluriennale ha comunicato quanto segue "*l'Ente non intende accedere, per il momento alla assunzione di mutui per la copertura di debiti fuori bilancio", per spese di investimento, in deroga ai limiti di cui all'art. 204, comma 1, del Tuel, nonché per accedere al Fondo di rotazione di cui all'art. 243-ter del Tuel*".

Nelle tabelle che seguono si riportano i debiti fuori bilancio effettivamente riconosciuti dall'Ente al 31 dicembre nelle annualità 2016, 2017 e 2018, e i debiti in attesa di riconoscimento.

Tabella 31 – Debiti fuori bilancio

	2016	2017	2018
Totale debiti fuori bilancio riconosciuti	**799.942**	**316.792**	**318.350**
di cui:			
Sentenze esecutive	766.884	250.568	316.138
Copertura di disavanzi di consorzi, di aziende speciali e di istituzioni	-	-	-
Ricapitalizzazione di società a partecipazione pubblica	-	-	-
Procedure espropriative o di occupazione d'urgenza	-	5630	-
Acquisizione di beni e servizi	33.058	60.594	0

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati trasmessi dall'Ente e delle Relazioni dell'Organo di revisione

Tabella 32 – Debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento

	2016	2017	2018
Totale debiti fuori bilancio riconosciuti o segnalati dopo la chiusura dell'esercizio	**159.177**	**89.172**	**0**
di cui:			
Debiti riconosciuti e finanziati	23.066	0	0
Debiti in attesa di riconoscimento	136.111	89.172	0

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati trasmessi dall'Ente e delle Relazioni dell'Organo di revisione

In merito ai debiti fuori bilancio riconosciuti negli esercizi 2016 e 2018, si segnala, come indicato dall'Organo di revisione nelle relazioni ai rendiconti, che trattasi di debiti di parte corrente. Relativamente all'esercizio 2017 è stato chiesto all'Ente di chiarire la natura dei debiti fuori bilancio riconosciuti. L'Ente con nota di riscontro dell'8 luglio 2020, ha precisato che *"…sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per complessivi euro 316.791,69, di cui 311.161,69 di parte corrente e 5.630 di parte capitale (esproprio)".*

Come attestato dalla relazione dell'Organo di revisione sulla proposta di deliberazione ai rendiconti 2016, 2017 e 2018, le delibere di riconoscimento e finanziamento dei debiti su indicati risultano trasmesse alla competente Procura regionale della Corte dei conti.

Si evidenzia, poi, una incongruenza tra l'importo dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2018 indicati nella relazione al II semestre 2018 (euro 318.350) e quello indicato dall'Ente (euro 316.138). Al riguardo, la Provincia ha chiarito quanto segue "*Nel*

nostro conteggio è sfuggita la delibera di riconoscimento n. 58 del 20/12/2018 che per un disguido del software non risultava pubblicata sull'albo dell'Ente e non è così rientrata, per mero errore materiale, nel conteggio complessivo dell'ufficio circa l'importo totale dei debiti fuori bilancio 2018. L'importo corretto è quello indicato nella relazione del collegio. Ovviamente l'entità poco significativa del debito riconosciuto con tale deliberazione - 2.2012,03 Euro - non altera in alcun modo i risultati dell'anno 2018. Tale importo è stato finanziato con fondi di bilancio parte corrente".

Relativamente alle modalità di copertura dei debiti fuori bilancio riconosciuti negli esercizi in esame, l'Ente ha comunicato le forme di finanziamento che vengono riepilogate nella tabella seguente:

Tabella 33 – Modalità copertura debiti fuori bilancio

Modalità copertura debiti fuori bilancio	Anno 2016	Anno 2017	Anno 2018
Avanzo di amministrazione	799.942	219.537	316.138
Disponibilità del bilancio di parte corrente	-	91.625	2.2012
Disponibilità del bilancio degli investimenti	-	5.630	-
Totale debiti fuori bilancio riconosciuti	**799.942**	**316.792**	**318.350**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati forniti dalla Provincia.

Si segnala, poi, che la presenza di debiti fuori bilancio ha comportato, per l'esercizio 2016, il mancato rispetto del parametro di deficitarietà strutturale n. 5 "*Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore al 1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari*", previsto dal d.m. del 18 febbraio 2013.

La Sezione ricorda 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 rilevanti e reiterate in più esercizi finanziari, 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.

Si ricorda, infine, che, a seguito della nuova riforma contabile attuata dal d.lgs. n. 118 del 2011, per escludere l'emersione di debiti occulti e pregressi, come pure i ritardi nei pagamenti, ai sensi del riformato articolo 183, comma 8, del Tuel, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti comportanti impegni di spesa ha l'obbligo di accertarsi 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.

La Sezione, inoltre, invita l'Organo di revisione e l'Amministrazione ad effettuare un'attenta ricognizione e valutazione delle potenziali passività, già presenti oppure a rischio di insorgenza ponendo sotto tutela gli equilibri del bilancio mediante accantonamenti specifici nei fondi rischi, ai fini di una sana e corretta gestione finanziaria.

Tabella 34 – Passività potenziali al 31.12

	2016	2017	2018
Passività potenziali per contenziosi in essere al 31.12	913.712	1.913.712	1.552.766

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle relazioni semestrali sul piano di riequilibrio finanziario.

Al riguardo, come si evince dalla su riportata, e come comunicato nelle relazioni semestrali al 31.12.2016, al 31.12.2017 e al 31.12.2018 sul piano di riequilibrio pluriennale, l'Ente, prudenzialmente, ha accantonato sul risultato di amministrazione i seguenti importi, euro 913.712 nel 2016, euro 1.913.712 nel 2017 ed euro 1.552.766 nel 2018, per passività potenziali derivanti da contenziosi in essere.

4.8 I rapporti con le società partecipate

Dall'esame del piano di razionalizzazione straordinario delle società partecipate della provincia di Chieti, attuato con deliberazione del Consiglio provinciale n. 54 del 26 settembre 2017, già oggetto di deliberazione della Sezione n. 162/2017/VSG, emerge che l'Ente detiene dieci partecipazioni dirette e una partecipazione indiretta.

Tabella 35 - Elenco delle partecipazioni dirette della provincia di Chieti

Tipo di part.	Ragione sociale/denominazione	Forma giuridica	Quota partecipazione	Risultato di esercizio		
				2015	2014	2013
DIRETTA	SOCIAETA' CONSORTILE INNOVAZIONE AUTOMOTIVE E METALMECCANICA a R.L. (IAM)	soc.cons. a.r.l.	5,29%	3.977	1.919	-
	SOCIETA' CONSORTILE TRIGNO-SINELLO a R.L..	soc.cons. a.r.l.	30,51%	-	-	-
	SOCIETA' ALESA S.R.L.	S.r.l.	94,32%	-73.085	1.917	1.220
	ORGANIZZAZIONE PROGETTI E SERVIZI S.P.A. (OPS)	S.p.a.	89,70%	5.601	11.472	1.411
	CONSORZIO PER LA DIVULGAZIONE E SPERIMENTAZIONE DELLE TECNICHE IRRIGUE S.R.L. (COTIR) - ***in liquidazione***	S.r.l.	17,86%	-901.118	-209.231	-350.979
	EDIZIONI SCIENTIFICHE ABRUZZESI S.R.L. (ESA) - ***estinta***	S.r.l.	10,00%	-4.487	-20.526	-55.390
	SOCIETA' CONSORTILE CHIETINO-ORTONESE a R.L. - ***in liquidazione***	soc.cons. a.r.l.	30,00%	-5.419	-165	-4.854
	SOCIETA' CONSORTILE FISHERIES LOCAL ACTION GROUP FLAG COSTA DEI TRABOCCHI a R.L. (FLAG)	soc.cons. a.r.l.	10,67%	5.110	-1.411	-594
	SOCIETA' CONSORTILE MAIELLA VERDE a R.L.	Soc. cons. a r.l.	0,53%	-43.685	3.228	20.825
	CONSORZIO PER LO SVILUPPO INDUSTRIALE DELL'AREA CHIETI-PESCARA - ***in liquidazione***	Soc. cons. per azioni	10,05%	-860.483	-1.244.696	-580.628

Fonte: Deliberazione Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo n. 162/2017/VSG del 9 novembre 2017.

Tabella 36 – Elenco partecipazioni indirette della provincia di Chieti

Tipo di part.	Ragione sociale/denominazione	Forma giuridica	Quota partecipazione	Risultato di esercizio		
				2015	2014	2013
INDIRETTA	SOCIETA' CONSORTILE OLTRE IL MARE a R.L.	Soc. cons. a r.l.	0,08%	ND	ND	ND

Fonte: Deliberazione Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo n. 162/2017/VSG del 9 novembre 2017.

Il predetto piano di razionalizzazione è stato oggetto di analisi da parte di questa Sezione con deliberazione n. 162/2017/VSG del 9 novembre 2017, nella quale si accertava la sostanziale regolarità del provvedimento di razionalizzazione straordinaria, evidenziando, che la ricognizione straordinaria conferma le scelte della precedente revisione di dismissione di n. 8 partecipate, a cui si aggiunge la decisione di liquidare la società *Alesa S.r.l.*, società che svolge attività di assistenza tecnica in tema di energia e fonti rinnovabili nei confronti di enti pubblici, ritenuta non più necessaria al perseguimento delle finalità istituzionali. L'Ente ha ritenuto di mantenere l'unica partecipazione nella società *Organizzazione Progetti e Servizi S.p.a*., affidataria *in house* dell'attività di supporto informatico agli uffici provinciali e di verifica degli impianti termici. Al riguardo, tuttavia, la Sezione ha rilevato che la Provincia "…*oltre a trascurare il profilo di revisione dei costi della controllata Organizzazione Progetti e Servizi S.p.a., omette di valutare la sostenibilità finanziaria, per la stessa società, della citata riduzione dell'importo della convenzione SIPI; tale misura, infatti, se non compensata da un contenimento dei costi aziendali, potrebbe rischiare di compromettere l'equilibrio economico-finanziario della società, che ha registrato, negli ultimi tre esercizi, utili molto esigui"*.

L'art. 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 "*Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica*" (TUSP), al comma 1, recita "*…le amministrazioni pubbliche effettuano annualmente, con proprio provvedimento, un'analisi dell'assetto complessivo delle società in cui detengono partecipazioni, dirette o indirette, predisponendo, ove ricorrano i presupposti di cui al comma 2, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione, fusione o soppressione, anche mediante messa in liquidazione o cessione".* Il successivo comma 3, prevede, poi, che "*I provvedimenti di cui ai commi 1 e 2 sono adottati entro il 31 dicembre di ogni anno e sono trasmessi con le modalità di cui all'articolo 17 del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge di conversione 11 agosto 2014, n. 114 e rese disponibili alla struttura di cui all'articolo 15 e alla sezione di controllo della Corte dei conti competente ai sensi dell'articolo 5, comma 4".*

Al riguardo l'Ente, con deliberazione consiliare n. 62 del 28 dicembre 2018 ha provveduto alla ricognizione periodica delle partecipazioni dirette e indirette posseduta al 31.12.2017, trasmettendo la relativa deliberazione alla Sezione in data 11 gennaio 2019, acquisita al protocollo n. 52.

La provincia di Chieti, con la delibera citata, ha previsto di confermare la dismissione delle otto partecipazioni, così come previsto dalla revisione straordinaria del 2017. In

particolare, per le società CO.T.IR S.r.l., Soc. Cons. Chietino-Ortonese a r.l., Consorzio per lo sviluppo industriale dell'area Chieti-Pescara, l'Ente ha ritenuto di dover sollecitare i collegi liquidatori a concludere il procedimento di liquidazione ovvero a prendere atto del recesso della provincia di Chieti, fermo restando che la restituzione della quota resta sottoposta alla chiusura della liquidazione stessa.

Relativamente al mantenimento della partecipazione nella Organizzazione Progetti e Servizi S.p.a. con razionalizzazione dei costi, la provincia di Chieti ha previsto l'individuazione, in occasione della stipula del Contratto SIPI 2019-2024, delle misure di razionalizzazione della spesa per i servizi erogati, previa verifica della sostenibilità e della congruità rispetto al mercato.

Con successiva deliberazione consiliare n. 66 del 23 dicembre 2019, l'Ente ha provveduto alla revisione ordinaria delle partecipazioni in essere al 31.12.2018, deliberando quanto segue:

- conferma della dismissione, tramite recesso, delle società Tigno-Sinello Soc. cons. a r.l., I.A.M. Soc. Cons. a r.l.; Flag Costa dei Trabocchi Soc. Cons. a r.l., Maiella Verde Soc. Cons a r.l.;
- sollecito ai collegi liquidatori delle seguenti società CO.T.IR. in liquidazione, Chietino-Ortonese Soc. cons. a r.l. in liquidazione, Consorzio per lo sviluppo industriale dell'area Chieti-Pescara in liquidazione, a concludere il procedimento di liquidazione ovvero a prendere atto del recesso della provincia di Chieti;
- analisi dello stato di attuazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni detenute al 31.12.2017, come segue:
    - la società Alesa S.r.l. è posta in liquidazione con verbale del 20 settembre 2018;
    - O.P.S. S.p.a.: con delibera di Consiglio n. 54 del 20 dicembre 2018 è stato approvato il Piano Tecnico Economico e Disciplinare Tecnico Progetto SIPI (Sistema Informativo Provinciale Integrato) 2019/2021 affidato alla O.P.S. società in house della provincia di Chieti; che successivamente è stato sottoscritto il contratto con la società che prevede, preso atto della razionalizzazione del personale della società e di una maggiore efficienza gestionale, una riduzione del corrispettivo da euro 903.107 oltre IVA annue ad euro 615.700 oltre IVA, concretizzando così le misure di razionalizzazione previste nell'ambito della revisione operata con deliberazione consiliare del 20 dicembre 2018, n. 62.

      Si segnala, inoltre, che la Provincia ha affidato alla O.P.S. S.p.a. anche il Servizio Verifica Impianti Termici (VIT).

      Si evidenzia, infine, che la società O.P.S. è stata sottoposta a controllo analogo congiunto dei soci.

Relativamente ai rapporti con gli organismi partecipati, nelle relazioni semestrali al 31 dicembre 2016, al 31 dicembre 2017 e al 31 dicembre 2018 sul piano di riequilibrio pluriennale, l'Organo di revisione comunica quali interventi di riduzione delle spese di gestione delle società partecipate siano stati attuati dalla provincia di Chieti.

In particolare, nell'esercizio 2016, l'Ente ha attivato tutte le azioni previste nel piano operativo di razionalizzazione (D.C.P. n. 23 del 12 maggio 2015), che prevede:

- dismissione delle quote di partecipazioni minoritarie;
- per le società controllate è previsto il subentro della regione Abruzzo, essendo le loro attività correlate a funzioni non fondamentali. Nel frattempo, la Provincia ha provveduto ad un forte contenimento dei costi.

Nell'esercizio 2017, con dell'approvazione della revisione straordinaria delle partecipazioni detenute dalla provincia di Chieti, è stato stabilito quanto segue:

- per le partecipazioni minoritarie: sono state avviate le procedure di dismissione;
- per le società controllate con la legge n. 50 del 2017 la regione Abruzzo ha riaffidato alle province le funzioni di controllo impianti termici, di conseguenza per la O.P.S. non è più previsto il subentro della Regione;
- per la società Alesa S.r.l., in base ai parametri della legge n. 175 del 2017, è stata prevista la messa in liquidazione (procedura ancora non avviata).

Per l'esercizio 2018, l'Organo di revisione ha comunicato che con delibera n.62 del 20 dicembre 2018, l'Ente ha provveduto al censimento annuale delle partecipazioni in essere, confermando le misure di razionalizzazione previste dalla revisione straordinaria. L'Ente, relativamente alla messa in liquidazione della società Alesa S.r.l., segnala che la procedura è ritardata dalla gestione dei contenziosi della società e dalla rinuncia dei liquidatori individuati; precisando, altresì, che la società non è più operativa.

Dall'esame del questionario al rendiconto 2017 emerge che il sistema informativo dell'Ente non è in grado di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente locale e le sue società partecipate. Sono state, pertanto, chieste delucidazioni all'Ente che con nota di riscontro dell'8 maggio 2020, ha chiarito che "*Riteniamo che la risposta negativa al questionario 2017 debba ritenersi un mero errore di digitazione, in quanto anche in sede di predisposizione del Bilancio Consolidato l'ente non ha mai rilevato problematiche nel quantificare in maniera puntuale, sia per quanto attiene gli aspetti finanziari che economico-patrimoniali, il dettaglio delle operazioni infra-gruppo*". Si riscontra, poi, che i prospetti dimostrativi dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati, ex articolo 11, comma 6, lettera j, del d.lgs. n. 118 del 2011, relativamente agli esercizi 2017 e 2018, non recano la doppia asseverazione degli organi di revisione.

Al riguardo, la provincia di Chieti ha comunicato quanto segue "*Purtroppo nelle annualità 2017 e 2018 l'ente non ha provveduto alla doppia asseverazione dei crediti e debiti con le*

società partecipate, ma nella Relazione sulla Gestione di ciascun esercizio ha provveduto ad indicare le poste reciproche, ai sensi delle disposizioni di cui all'art. 11 comma 6 lettera j) del decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118.

Tale assenza deriva essenzialmente dalla difficoltà di conciliare i tempi di redazione del rendiconto di gestione dell'ente con quelli dell'approvazione dei bilanci delle società, che spesso non sono in grado di fornire i dati definitivi in tempi coerenti con il deposito degli atti ai consiglieri ed all'invio dello schema di rendiconto all'organo di revisione finanziaria. Con il rendiconto 2019, certamente, si provvederà alla puntuale asseverazione che verrà firmata sia dall'organo di revisione della Provincia che dai collegi sindacali della controllata dall'ente".

La Sezione si riserva di verificare e approfondire tale aspetto in sede di analisi dei prossimi rendiconti.

4.9 Il risultato di amministrazione

Nella tabella che segue, estratta dalla BDAP, si riporta l'evoluzione del risultato di amministrazione della provincia di Chieti nel triennio in esame (2016-2018).

Tabella 37 – Evoluzione del risultato di amministrazione

	2016	2017	2018
	euro	euro	euro
Fondo cassa al 1° gennaio	**28.498.218**	**34.266.511**	**22.451.566**
Riscossioni	53.466.405	44.902.499	59.566.079
Pagamenti	47.698.112	56.717.445	53.671.000
Saldo di cassa al 31 dicembre	**34.266.511**	**22.451.566**	**28.346.644**
Pagamenti azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	0	0	0
Fondo di cassa al 31 dicembre	**34.266.511**	**22.451.566**	**28.346.644**
Residui attivi	**52.170.960**	**41.627.458**	**33.689.699**
di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze			
Residui passivi	**37.336.898**	**23.274.108**	**21.897.299**
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	1.737.076	1.098.936	1.458.043
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	23.168.084	11.617.065	11.070.881
Fondo pluriennale vincolato per attività finanziarie			
Risultato di amministrazione al 31 dicembre	**24.195.413**	**28.088.915**	**27.610.120**
Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre			
Parte accantonata			
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	2.031.139	2.231.313	2.325.643
Fondo anticipazioni liquidità d.l. 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	0	0	0
Fondo perdite società partecipate	0	0	0
Fondo contenzioso	0	1.913.712	1.552.766
Altri accantonamenti	11.841.868	10.991.145	11.728.441
Totale parte accantonata	13.873.007	15.136.170	15.606.851

Parte vincolata			
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	6.316.018	1.385.100	2.451.192
Vincoli derivanti da trasferimenti	0	4.235.885	5.408.567
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	786.033	1.497.307	1.534.078
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	2.165.967	0	0
Altri vincoli			
Totale parte vincolata	9.268.017	7.118.292	9.393.837
Parte destinata agli investimenti			
Totale parte destinata agli investimenti	719.089	2.673.600	1.429.773
Totale parte disponibile	**335.300**	**3.160.853**	**1.179.659**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP.

Come si evince dalla tabella su riportata, l'Ente chiude l'esercizio 2016 con un avanzo di amministrazione pari ad euro 24.195.413. La *"Parte accantonata"* ammonta ad euro 13.873.007 di cui euro 2.031.139 per accantonamento al FCDE (che rappresenta il 3,89% del totale dei residui attivi) ed euro 11.841.868 "*Altri accantonamenti*", passività potenziali euro 913.712 (fondo contenzioso), fondo di rotazione art. 243 bis, ter, quater e quinquies del Tuel al fine di assicurare la stabilità finanziaria euro 5.955.987 e accantonamento Swap relativo ai differenziali negativi dal 2012 al 2015 e al fondo sentenza swap, euro 4.972.169).

La "*Parte vincolata*" di euro 9.268.017 si compone di euro 6.316.018 vincoli derivanti da leggi e principi contabili (risorse vincolate da riaccertamento ordinario e straordinario), euro 786.032 vincoli per contrazione di mutui ed euro 2.165.967 altri vincoli (fondi vincolati da normativa). La "*Parte destinata gli investimenti*" risulta pari ad euro 719.089, ne deriva, pertanto, una "*Parte disponibile*" pari ad euro 335.300.

Si osserva, poi, che l'Ente ha riassorbito la quota annuale di disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui di euro 99.231. Al riguardo si ricorda che nella deliberazione della Sezione n. 168 del 2017 viene indicata come quota corretta del ripiano da riaccertamento straordinario l'importo di euro 99.247, sottolineando che tale marginale differenziale (16) "*… non richiede interventi correttivi nei documenti di programmazione finanziaria, avendo la Provincia integralmente ripianato il disavanzo accumulato fino al 2015*".

Relativamente all'esercizio 2017 l'avanzo di amministrazione pari ad euro 28.088.915, può essere così scomposto:

- *"Parte accantonata"* per un totale di euro 15.136.170 di cui euro 2.231.313 accantonamento al FCDE (che rappresenta il 5,36% del totale dei residui attivi), euro 1.913.712 a fondo contenzioso, euro 10.991.145 alla voce "*Altri accantonamenti*" (fondo di rotazione art. 243 bis, ter, quater e quinquies del Tuel al fine di assicurare la stabilità finanziaria euro 4.840.872 e accantonamento Swap euro 6.150.273).

- "*Parte vincolata*" di euro 7.118.292, di cui euro 1.385.070 vincoli derivanti da leggi e principi contabili, euro 4.235.885 vincoli derivanti da trasferimenti ed euro 1.497.307 vincoli per contrazione di mutui.
- "*Parte destinata gli investimenti*" per euro 2.673.600.
- "*Parte disponibile*" pari ad euro 3.160.853.

Analogamente all'esercizio precedente la Provincia ha riassorbito la quota annuale di disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui.

L'esercizio 2018 si chiude con un avanzo di amministrazione pari ad euro 27.610.120 di cui euro 15.606.851 *"Parte accantonata"* (pari all'accantonamento al FCDE per euro 2.325.643 (che rappresenta il 6,90% del totale dei residui attivi), al fondo contenzioso per euro 1.552.766 e alla voce "*Altri accantonamenti*" per euro 11.728.441 (euro 4.667.983 fondo di rotazione art. 243 bis, ter, quater e quinquies del Tuel ed euro 7.060.458 accantonamento per swap); "*Parte vincolata*" di euro 9.393.837, di cui euro 2.451.192 vincoli derivanti da leggi e principi contabili, euro 5.408.567 vincoli da trasferimenti ed euro 1.534.078 vincoli per contrazione di mutui; "*Parte destinata gli investimenti*" per euro 1.429.773; "*Parte disponibile*" pari ad euro 1.179.659.

Nei tre esercizi analizzati si osserva l'utilizzo di avanzo di amministrazione secondo le modalità riportate nella tabella che segue:

Tabella 38 – Avanzo applicato negli esercizi

APPLICAZIONE AVANZO	2016	2017	2018
SPESA CORRENTE	4.896.849	372.094	2.082.888
SPESA IN CONTO CAPITALE	2.506.066	4.761.897	8.184.431
TOTALE AVANZO UTILIZZATO	**7.402.915**	**5.133.990**	**10.267.320**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati delle relazioni tecniche sui rendiconti.

Con riferimento all'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, l'Ente comunica che è avvenuto nel rispetto delle disposizioni previste dall'art. 187 del Tuel e della legge n. 208 del 2015, che per le province, come già ricordato, ha previsto la possibilità di utilizzo di avanzi in parte corrente.

La provincia di Chieti sottolinea, altresì, che in ogni esercizio considerato è stata applicata la quota annuale di disavanzo da riaccertamento straordinario. In merito l'Ente precisa che per l'esercizio 2017 il disavanzo è stato applicato al bilancio, in via prudenziale, anche se già completamente riassorbito. Si ricorda, come precedentemente detto, e come precisato dall'Ente in sede di integrazione istruttoria che, considerato l'anticipato rientro del disavanzo derivante dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, lo stesso non è stato applicato a partire dal bilancio di previsione 2018.

Dall'analisi delle relazioni semestrali trasmesse dall'Organo di revisione relativamente allo stato di attuazione del piano di riequilibrio finanziario, si osserva, per l'esercizio 2016,

come già evidenziato dalla Sezione con deliberazione n. 167 del 2017 che " *Sul risultato di amministrazione, peraltro, influisce l'accertamento della somma di € 2.850.443,74 quale rimborso spese per lo svolgimento delle funzioni non fondamentali di cui alla legge n. 56/2014, prudenzialmente limitato alle sole somme relative al personale…Il processo di riordino di cui alla L. 56/2014 e alla consequenziale legge regionale n. 32/2015 è stato per la gran parte ultimato, con il trasferimento di funzioni e personale principalmente presso la Regione Abruzzo, ma anche presso altri enti pubblici.*

In data 1/7/2018 il personale della funzione "mercato del lavoro" è entrato definitivamente nel ruolo della Regione Abruzzo.

Con LR. 50/17 la Regione Abruzzo ha riassegnato alle province la funzione Verifica impianti termici (servizio VIT), estendendola anche alla verifica delle Attestazioni di Prestazione energetica degli edifici.

Restano, tuttavia, tutt'ora in sospeso le funzioni legate a polizia idraulica sui fiumi, funzione che deve transitare ai Comuni, i quali, in assenza di risorse regionali aggiuntive, non intendono sottoscrivere gli accordi per l'effettivo passaggio della funzione.

La Provincia di Chieti ha pertanto seguito tutto l'iter previsto dalla normativa nazionale e il riassetto dell'Ente è stato rivisitato nel 2018 con D.C.P. n. 6 del 06.09.2018".

4.9.1 Il fondo crediti di dubbia esigibilità

La disciplina dell'armonizzazione contabile impone, in sede di rendiconto, l'obbligo di accantonare, nell'avanzo di amministrazione, il fondo crediti di dubbia esigibilità quantificato nel rispetto del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria[1]. Tale obbligo impedisce l'utilizzo della quota del risultato di amministrazione, costituita da una percentuale dei residui attivi di dubbia e difficile esazione, per finanziare spese esigibili fino all'effettiva riscossione del credito. La Sezione delle autonomie, con la deliberazione del 30 novembre 2015, n. 32/2015/INPR, ha, infatti, chiarito che si tratta di "*un fondo rischi finalizzato a tutelare l'ente impedendo l'utilizzo di entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili".* L'adeguata quantificazione del FCDE, quindi, è fondamentale per preservare l'Ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa.

L'accantonamento al FCDE della provincia di Chieti ha subito la seguente evoluzione:

Tabella 39 - Andamento del fondo crediti di dubbia esigibilità

	ALL'1.1.2015	2015	2016	2017	2018
RENDICONTO DELLA GESTIONE	3.821.829	3.310.093	2.031.139	2.231.313	2.325.643

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati Sirtel e BDAP.

[1] Allegato n. 4/2 al d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., punto 3.3.

Preliminarmente si osserva che la provincia di Chieti ha adottato, per tutti gli esercizi in esame, ai fini della quantificazione del FCDE, il metodo ordinario della media ponderata degli incassi. Al riguardo l'Ente ha precisato di aver utilizzato tale metodo in quanto "*…le dinamiche gestionali dell'ente hanno fatto ritenere tale metodologia di calcolo più attinente ed in grado di rappresentare con veridicità e correttezza come l'organizzazione interna si stia continuamente adattando alle regole previste dall'armonizzazione contabile, che ha radicalmente modificato il modo di gestione, soprattutto per le entrate, delle varie transazioni elementari*".

Relativamente alla quantificazione dell'accantonamento a FCDE è stato chiesto all'Ente di specificare i capitoli di entrata presi in considerazione, e indicare le motivazioni dell'esclusione di eventuali capitoli. In merito la provincia di Chieti, con nota di riscontro dell'8 maggio 2020, ha trasmetto i prospetti di calcolo da cui si evincono le entrate che possono dare luogo alla formazione di crediti di dubbia e difficile esazione tra cui:

- Titolo 1, tipologia 0101, "*Proventi da tributi speciali servizio: Entrate*";
- Titolo 3, tipologia 1, categoria 3 "*Proventi derivanti dalla gestione dei beni"*;
- Titolo 3, tipologia 2 "*Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti"*;
- Titolo 3, tipologia 5 "*Rimborso e altre entrate correnti"*;
- Titolo 4, tipologia 4 "Entrate da alienazione di beni materiali e immateriali".

L'Ente ha, poi, precisato che i capitoli relativi alle entrate tributarie "*…afferiscono all'imposta provinciale di trascrizione, dall'imposta sulle assicurazioni RC Auto che, a norma delle disposizioni di cui all'allegato 4/2 al decreto legislativo 23 giugno 2011 n. 118, vanno gestite per cassa mentre le somme relative al tributo per le funzioni di tutela ed igiene dell'ambiente (TEFA) le somme che la Provincia accerta ed incassa sono di fatto gestite dai Comuni del territorio che, essendo pubbliche amministrazioni, sono da escludersi dalla base di calcolo. Riteniamo altresì importante sottolineare che, qualora le disposizioni di cui al Decreto fiscale DL 124/19 come convertito in Legge art. 38 bis verranno attuate sarà necessario modificare le scelte fatte, previa un'attenta analisi relativamente alla disponibilità di informazioni che consentano di accertare le somme sulla base delle liste di carico che, in ogni caso, non saranno gestite dall'ente ma dai Comuni del territorio*".

Segnala, altresì, che "*Dall'analisi della tabella emerge che sono stati esclusi dal calcolo i capitoli relativi ai proventi dalla verifica degli impianti termici, gestiti dalla società controllata OPS SpA, e contabilizzati quali partita vincolata e gestita per cassa dalla provincia*".

Alla luce del quadro sopra riportato si invita ad attuare un diligente monitoraggio degli accantonamenti e della loro congruità e di darne adeguata motivazione, in special modo

della consistenza del FCDE, la cui corretta quantificazione è fondamentale per preservare la gestione da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa.

5. *Aggiornamento primo e secondo semestre 2019 e rilievi di sintesi*

5.1. Per quanto concerne le relazioni del primo e secondo semestre 2019, si evidenzia, preliminarmente, il mancato invio della relazione semestrale al 31 dicembre 2019, e un notevole ritardo nell'invio di quella relativa al primo semestre 2019. Come noto, infatti, l'art. 243-quater, comma 6, TUEL, prevede che "*ai fini del controllo dell'attuazione del piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato, l'organo di revisione economico-finanziaria dell'ente trasmette al Ministero dell'interno e alla competente Sezione regionale della Corte dei Conti, entro quindici giorni successivi alla scadenza di ciascun semestre, una relazione sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso* […]"

Ciò posto, la relazione relativa al primo semestre 2019 è pervenuta a questa Sezione solo in data 6 settembre 2019, dopo sollecito della Sezione, mentre alla data odierna non risulta ancora pervenuta la relazione relativa al secondo semestre, che avrebbe dovuto essere trasmessa entro il 15 gennaio 2020.

L'inadempimento al predetto incombente riveste, nel caso di specie, significativo rilievo, in quanto non consente a questa Sezione di poter monitorare – come previsto dalla richiamata normativa – in modo concomitante l'andamento della gestione finanziaria dell'Ente. Si rappresenta, al riguardo, che, in caso di mancato adempimento da parte dell'Organo di revisione agli obblighi inerenti alla propria funzione, l'Ente è chiamato a valutare il ricorso alla procedura prevista dall'art. 235, comma 2, Tuel, considerando anche l'opportunità di inviare apposita segnalazione all'Ordine professionale di appartenenza dei revisori in carica e al Prefetto territorialmente competente.

5.2. Dall'analisi della relazione al 30 giugno 2019 emerge un incremento della spesa corrente rispetto allo spesso periodo dell'esercizio 2018, pari ad euro 1.816.993, di cui euro 864.725 relativi a maggiori attività di manutenzione ordinaria su rete viaria.

Si segnala, altresì, che sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per un totale di euro 18.295, cui si aggiungono ulteriori euro 25.407 riconosciuti successivamente al 30 giugno 2019.

In merito alle misure di risanamento previste dal piano di riequilibrio pluriennale, l'Organo di revisione segnala quanto segue "

- *Incremento delle entrate correnti: non essendovi nulla da segnalare si rinvia alla relazione del II semestre 2019.*
- *Revisione della spesa: L'Ente dimostra di proseguire nelle limitate politiche di riduzione della spesa, per il periodo del piano, considerando la riduzione ulteriore dei trasferimenti statali e l'elevato contributo alla finanza pubblica.*

- *Riduzione delle spese di gestione delle partecipate: nel semestre di riferimento non si rilevano operazioni significative.*

In conclusione, all'interno di un processo di risanamento ormai concluso nei suoi elementi fondamentali, permangono gli elementi di criticità derivanti, soprattutto, dal contributo alla finanza pubblica e dai tagli dei trasferimenti statali".

Alla luce del quadro sopra riportato la Sezione si riserva di approfondire i su menzionati aspetti in sede di analisi della relazione semestrale al 31 dicembre 2019.

P.Q.M.

alla luce delle sopra esposte conclusioni, la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, sulla base anche delle relazioni ai rendiconti 2016, 2017 e 2018, redatte dall'Organo di revisione, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e segg., della legge n. 266/2005, e delle relazioni semestrali sul piano di riequilibrio finanziario della provincia di Chieti al 31 dicembre 2016, al 31 dicembre 2017, al 31 dicembre 2018 ed al 30 giugno 2019, redatte dal medesimo Organo, ai sensi dell'articolo 243-*quater*, comma 6, del Tuel;

ACCERTA

- l'implementazione, da parte della provincia di Chieti, delle misure di risanamento previste e il conseguimento del ripiano dell'intera massa passiva prevista, in anticipo rispetto all'orizzonte temporale decennale; sul punto, la Sezione richiama all'Ente la facoltà concessa dall'art. 243-quater, comma 7-bis, del Tuel;
- la mancata trasmissione da parte dell'Organo di revisione, nel rispetto del termine perentorio previsto dall'art. 243-quater, comma 6, Tuel, della relazione sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano al 31 dicembre 2019 e al 31 dicembre 2020;
- in relazione all'esame dei questionari ai rendiconti 2016-2017-2018, le criticità e le irregolarità di seguito evidenziate:
  - ✓ non corretta quantificazione della giacenza di cassa vincolata ai sensi dell'art. 180, comma 3 lettera d) e 185, comma 2, lettera i) del d.lgs. n. 267 del 2000;
  - ✓ mancato rispetto del parametro P4 "*sostenibilità dei debiti finanziari*" ai sensi del d.m. 28 dicembre 2018;
  - ✓ presenza di debiti fuori bilancio;
  - ✓ presenza di una consistente entità di residui attivi vetusti;

ORDINA

- all'Organo di revisione economico-finanziaria di trasmettere entro 15 giorni dalla comunicazione della presente delibera la relazione sullo stato di attuazione del piano di riequilibrio e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano al 31

dicembre 2019, nonché di allineare alle indicazioni della presente deliberazione le future relazioni semestrali sullo stato di attuazione del piano e sul raggiungimento degli obiettivi intermedi fissati dal piano stesso, con una maggiore diligenza nella redazione degli atti di propria competenza anche alla luce di quanto disposto dall'art. 240 del Tuel;

- all'Amministrazione provinciale di adottare le necessarie misure correttive al fine di superare le criticità/irregolarità rilevate e ricondurre le stesse entro i parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, dandone apposita comunicazione a questa Sezione;
- che, a cura della Segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia comunicata al Presidente del Consiglio provinciale, anche ai fini della successiva sottoposizione della stessa all'attenzione del Consiglio provinciale e dell'Assemblea dei sindaci, ed all'Organo di revisione della provincia di Chieti.

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

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del23 luglio 2020.

L'Estensore	Il Presidente
F.to Antonio DANDOLO	F.to Manuela ARRIGUCCI

Depositata in Segreteria il 30 luglio 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

F.to Lorella GIAMMARIA