



Del. n. 138/2020/PRSE

Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Manuela ARRIGUCCI	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Luigi Di MARCO	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 22 giugno 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

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

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000 n. 14/2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 02.07.2008);

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131 recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3"*;

visto l'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006) e successive modificazioni, che fa obbligo agli Organi di revisione degli Enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti specifiche relazioni in ordine ai bilanci preventivi e ai rendiconti degli enti;

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante *"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali"*



e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42", come modificato e integrato dal decreto legislativo del 10 agosto 2014, n. 126;

visto il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

visto l'articolo 148-bis del Tuel come introdotto dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

visto il decreto legislativo del 10 agosto 2016, n. 75 recante "Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica";

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 28 maggio 2019, n. 12/SEZAUT/2019/INPR, relativa all'approvazione delle "Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economica finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'art. 1m, commi 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266: rendiconto 2018";

vista la deliberazione del 27 settembre 2019, n. 114/2019/INPR, con la quale la sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2018 al 31 gennaio 2020;

vista la deliberazione n. 14/2020/INPR, del 7 febbraio 2020, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2020";

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita da ultimo con decreto del Presidente del 15 maggio 2019, n. 6;

esaminata la relazione e il questionario dell'Organo di revisione sul rendiconto 2018, del Comune di Campli (TE) - comune di 7286 abitanti - acquisito mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L., in data 31 gennaio 2020, prot. n. 1251;

esaminate le misure correttive conseguenti all'analisi dei questionari 2015, 2016 e 2017 adottate dall'Ente con deliberazione di Consiglio comunale, n. 915 del 30.09.2019, comunicate a questa Sezione in data 9 ottobre 2019, ns. prot. n. 3667 di pari data;

vista l'ordinanza del 16 giugno 2020, n. 27/2020, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, dott. Giovanni GUIDA;



FATTO E DIRITTO

1. L'articolo 148-bis del TUEL ha attribuito più incisivi poteri alla Corte dei conti che, nell'esame dei bilanci preventivi e consuntivi degli Enti locali, ha il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, i vincoli in materia di indebitamento e la relativa sostenibilità, la presenza di irregolarità potenzialmente idonee a determinare squilibri economico-finanziari.

Nei casi più gravi, la Sezione ha la possibilità di adottare pronunce di accertamento che fissano l'obbligo, per gli Enti, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito delle suddette pronunce, di assicurare idonei provvedimenti volti a ripristinare i necessari equilibri di bilancio. In assenza di tali interventi correttivi e ove verifichi il perdurare del pregiudizio per gli equilibri di bilancio, la Sezione può precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia accertata la mancanza di copertura o comunque l'insostenibilità finanziaria.

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266/2005 e l'articolo 148-bis del decreto legislativo n. 267/2000, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lett. e), del decreto legge n. 174/2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli Enti locali, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'articolo 97 della Costituzione, richiama il complesso delle Pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. In tale ambito, il ruolo centrale della Corte dei conti è stato riconosciuto, da ultimo, con l'articolo 30 della legge n. 161/2014 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis) attribuendole una funzione generale di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio e di verifica della rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano tali da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'articolo 148-bis, comma 3 del TUEL, il controllo finanziario si dimostra comunque funzionale a segnalare agli Enti problematiche contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di irregolarità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di squilibrio, idonee a pregiudicarne la sana gestione finanziaria.

2. Ciò premesso, con riferimento al rendiconto 2018 del Comune di Campi (TE) l'Organo di revisione, nell'apposita relazione, ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità e di non aver suggerito, di conseguenza, misure correttive da adottare.



Il Magistrato istruttore ha, tuttavia, ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell'Ente al fine di verificare la presenza di eventuali fattori di criticità; il monitoraggio ha focalizzato l'attenzione sulla gestione di parte corrente, sull'andamento dei residui e dell'esposizione debitoria, sulla gestione della liquidità, nonché, sull'evoluzione del risultato di amministrazione, la gestione di fondi e sull'implementazione del nuovo sistema contabile armonizzato. Ciò tenuto conto anche di quanto di recente accertato con deliberazione n. 102/2019/PRSE, le cui conclusioni non possono che richiamarsi anche in questa sede e delle misure correttive adottate dall'Ente con deliberazione di Consiglio comunale, n. 915 del 30.09.2019, comunicate a questa Sezione in data 9 ottobre 2019, ns. prot. n. 3667 di pari data.

3. Nell'esercizio 2018 l'ente ha conseguito un avanzo di amministrazione pari ad € 4.494.368,13 scomposto come riportato nella tabella che segue:

	2018
	euro
AVANZO (+) / DISAVANZO (-) CONTABILE	4.494.368,13
PARTE ACCANTONATA	4.685.502,49
<i>di cui Fondo crediti di dubbia esigibilità</i>	1.769.618,48
Fondo contenzioso	20.000,00
Fondo perdite società partecipate	15.000,00
Fondo anticipazione di liquidità	2.880.884,01
PARTE VINCOLATA	
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	
PARTE DISPONIBILE	-191.134,36

Dalla scomposizione dell'avanzo di amministrazione si registra un risultato di parte disponibile negativo e pari a € -191.134,36. Andamento, questo del risultato di amministrazione che, anche se in miglioramento rispetto al precedente esercizio, si riscontra anche per le annualità precedenti, come ampiamente argomentato con deliberazione n. 102/2019/PRSE e alla quale si rimanda.

Dalla deliberazione del Commissario Prefettizio n. 17 del 23.05.2019 avente ad oggetto: *Approvazione del rendiconto di gestione 2018 ai sensi dell'art. 227 del d.lgs. n. 267/000* emerge, tra l'altro, quanto di seguito riportato: *"... il conto del bilancio dell'esercizio 2018 si chiude con un avanzo di amministrazione pari a € 4.494.368,13 che in seguito agli obbligatori accantonamenti ed ai vincoli posti sul risultato di amministrazione ne deriva una disavanzo da ripianare pari a € 191.134,36...con deliberazione di Consiglio comunale n. 1 del 30.01.2018 è stato approvato il ripiano del disavanzo di amministrazione 2017, ponendo a carico dei bilanci delle annualità 2018 e 2019 la quota annuale di € 152.582,51 che si andava ad aggiungere alla quota annuale di € 44.387,87 relativa al ripiano del disavanzo da rendiconto 2015 per un totale stanziato annualmente di € 196.970,38. (...) il risultato di amministrazione registrato con il rendiconto dell'esercizio 2018 risulta migliore*



rispetto alla quota di disavanzo applicata, di € 196.970,38, e che pertanto risulta già coperto; inoltre, il conto economico chiude con un risultato di esercizio di €. 1.647.266,07 e che la copertura dell'importo totale di € 191.134,36, risulta già stanziato nella annualità 2019 (...)".

3.1. Dall'analisi della documentazione inviata dal Comune risulta pari a € 1.769.618,48 l'accantonamento del Fondo crediti di dubbia esigibilità, calcolato con il metodo semplificato e pari al 19,83% del totale dei residui attivi riferiti alle entrate di dubbia esigibilità.

3.2. Rinviano a quanto riportato nella deliberazione sopra citata e preso atto delle misure correttive trasmesse in data 9 ottobre 2019, che prevedono, tra l'altro, l'adeguamento del FCDE con stanziamento, entro il 30 novembre 2019, di apposita quota di fondo nell'esercizio 2019 e l'adozione di tutti i provvedimenti necessari al fine del rispetto delle disposizioni di legge e dei principi contabili, nonché delle indicazioni fornite da questa Sezione, si ricorda, comunque, di prestare una particolare cautela nel procedere al calcolo dell'accantonamento a titolo di FCDE, la cui congruità sarà nuovamente valutata in sede di esame del rendiconto 2019.

4. All'esito dell'istruttoria svolta si osserva che l'Ente consegue nel 2018 un saldo di parte corrente pari a € 43.007,47 che rimane positivo anche dopo aver recuperato il disavanzo di amministrazione dell'esercizio precedente pari, come sopra indicato, a € 196.970,37.

L'equilibrio di parte capitale risulta positivo così come l'equilibrio finale.

La Sezione prende atto di quanto comunicato nelle misure correttive in merito alla corretta contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità anno 2015 ed in merito all'utilizzo, per il solo anno 2016, delle entrate straordinarie per il finanziamento della spesa corrente.

4.1. La Sezione ricorda, in chiave prospettica, che il mantenimento dell'equilibrio della parte corrente del bilancio è elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria, in quanto denota la capacità dell'Ente di assicurare la spesa corrente con risorse ordinarie. I principi di sana e corretta gestione impongono all'Ente locale di commisurare costantemente le spese correnti alle risorse disponibili derivanti dalle entrate correnti, ossia dalle entrate tributarie, dai trasferimenti dallo Stato e da altri Enti e dalle entrate extratributarie. In relazione a questa esigenza, l'articolo 162, comma 6, del Tuel, stabilisce che la gestione corrente deve essere in equilibrio e non possa avere altra forma di finanziamento, salvo eccezioni previste dalla legge.

Si invita, pertanto, ad adottare sempre quanto necessario ad assicurare, nella gestione, l'equilibrio di parte corrente che escluda rischi per i futuri equilibri di bilancio, anche provvedendo ad una revisione e riduzione della spesa corrente.

5. All'esito dell'istruttoria svolta trova conferma, anche in riferimento all'esercizio in esame, la necessità di porre maggiore attenzione nella gestione della liquidità.



Il comune di Campli (TE) ha un fondo cassa pari a € 89.273,83, totalmente vincolato, fa ricorso all'istituto dell'anticipazione di tesoreria (totalmente restituita) e presenta entrate vincolate utilizzate in termini di cassa per spese correnti pari a € 180.033,34, come ricavabile dal Questionario predisposto dall'Organo di revisione.

Il trend può essere riassunto nella sottostante tabella.

	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018
Fondo di cassa iniziale	1.107.861,00	808.515,56	735.611,94	0,00	1.006.536,34
<i>di cui fondi liberi</i>					
<i>di cui fondi vincolati</i>	442.447,77	485.935,31	172.515,41	138.044,22	269.307,17
Fondi da ricostituire	485.935,31	172.515,41	138.044,28	418.222,20	
Somme utilizzate in termini di cassa al 31.12.2018					180.033,34
FONDI CASSA FINALE	808.515,56	735.611,94	0,00	1.006.536,34	89.273,83

5.1. Rinviamo a quanto ampiamente argomentato nella deliberazione n. 102/2019/PRSE, in merito all'utilizzo di risorse vincolate per la copertura delle spese correnti ed il ricorso all'anticipazione di tesoreria, l'Ente, nelle misure correttive, ipotizza la creazione di apposita unità operativa che possa tenere sotto controllo le entrate al fine di incrementare i flussi di entrata. Inoltre, a fronte del recente insediamento della nuova Amministrazione si prevede di attuare, in occasione del bilancio di previsione 2020 – 2022, una adeguata spending review.

5.2. La Sezione rinnova l'invito ad adottare al più presto le necessarie e concrete misure volte al riallineamento tra flussi in entrata e flussi in uscita, agendo in chiave prospettica o per incrementare *aliunde* il flusso in entrata o razionalizzando la spesa corrente.

Inoltre, si ribadisce l'assoluta necessità che l'Amministrazione adotti misure idonee a limitare il ricorso ad anticipazioni di tesoreria entro i limiti dettati dai principi di sana gestione finanziaria, anche attraverso una riprogrammazione del bilancio dell'Ente, con scelte atte a garantire l'incremento dell'ammontare delle entrate certe e ripetitive e/o la riduzione delle spese correnti.

6. A chiusura dell'esercizio 2018 il Comune di Campli (TE), relativamente alla gestione dei residui, mostra i seguenti risultati:

residui al 31 dicembre	2018
Totale residui attivi	€ 17.648.388,40
Totale residui passivi	€ 13.241.603,63



6.1. Si rileva, anche per l'annualità in esame, un volume consistente di residui attivi e di residui passivi, con una eccedenza dei primi sui secondi e una scarsa capacità di riscossione dell'evasione tributaria (dovuta anche alla condizione di Ente terremotato soggetto al combinato disposto normativo tra il D.M 01.09.2016 e l'art. 10 e 10bis, del D.L. 189/2016 e s.m.i in base al quale sono stati sospesi i termini dei versamenti ed egli adempimenti tributari per tutto l'anno 2016).

6.2. Dall'analisi delle misure correttive inviate dall'Ente si prende atto che in sede di rendiconto 2019 si provvederà, per quanto attiene ai residui attivi ad un controllo sostanziale e non solo formale; si verificherà che continui a sussistere il titolo giuridico del credito, l'esistenza del debitore e la quantificazione del credito, accertando nel contempo la effettiva riscuotibilità dello stesso e le ragioni per le quali non è stato riscosso in precedenza, cosicché ove risulti che il credito di fatto, non è più esistente, esigibile o comunque, riscuotibile sarà stralciato dal conto del bilancio e inserito nel conto del patrimonio in un'apposita voce dell'attivo patrimoniale fino al compimento del termine prescrizione. Per quanto attiene ai residui passivi si provvederà ad un controllo sostanziale e non solo formale al fine di individuare situazioni debitorie che possono essere cancellate dal conto del bilancio.

Dall'analisi delle misure correttive trasmesse, per quanto concerne la scarsa capacità di riscossione tributaria che, a causa del sisma e delle molteplici difficoltà e criticità verificatesi in seguito ad esso, ha subito un forte rallentamento, emerge che, sebbene ad oggi i pagamenti di gran parte degli accertamenti emessi negli anni pre-sisma risultano sospesi, l'Ente assicura che presto inizierà le azioni cautelari ed esecutive di cui al DPR 602/73.

6.3. La Sezione invita ad agire al più presto sulla massa dei residui sia attivi che passivi e ricorda che un'attenta e continua analisi dei residui, sia attivi che passivi, è finalizzata non solo ad avere un chiaro e trasparente quadro delle posizioni debitorie e creditorie dell'Ente, ma anche ad applicare correttamente il principio della competenza finanziaria potenziata. Come, peraltro, messo in evidenza nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 9/SEZAUT/2016/INPR, una corretta gestione ordinaria dei residui passivi dovrebbe condurre verso una loro progressiva riduzione, mentre lo stock di residui attivi dovrebbe naturalmente tendere ad una stabilizzazione.

Si ricorda, altresì, che un costante monitoraggio dei residui attivi consente all'Amministrazione di effettuare una corretta e consapevole determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, la cui determinazione non può prescindere, difatti, da una puntuale ricognizione dei residui attivi stessi e che un'attenta ricognizione dei residui attivi va, altresì, coordinata con un costante monitoraggio delle attività di riscossione delle entrate, tenendo anche presente che la quantificazione, a consuntivo, del FCDE (calcolato



con il metodo ordinario) avviene in stretta correlazione con l'andamento delle riscossioni in c/residui degli ultimi 5 esercizi.

7. In merito al rispetto del limite d'indebitamento, il dato rilevato nel questionario al rendiconto 2018 - 1,05%- mostra che l'ente ha ampiamente rispettato il suddetto limite per l'annualità in esame.

8. In merito agli organismi partecipati, come disposto dall'articolo 20 del d.lgs. n. 175/2016 (testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica- TUSP) il comune di Campi (TE), con deliberazione di Consiglio comunale n. 23 del 30 dicembre 2019 ha approvato, nei termini di legge, la ricognizione delle partecipate relativa all'anno 2018 ed ha provveduto all'invio della deliberazione a questa Sezione regionale di controllo, in data 28 maggio 2020.

Dalla ricognizione si evince che il Comune detiene le seguenti partecipazioni dirette:

Montagne Teramane 7,10%; Ruzzo reti S.p.a. 2,27%; Consorzio Punto Europa 1,39%; Innova S.p.a. 1,00%- in liquidazione- e le seguenti partecipazioni indirette: Idros s.r.l. 70%; Teramo Ambiente S.p.a. 2%; Flag Costa Blu euro 500,00, GAL Gran sasso Laga euro 500,00; DML Hadriatica euro 2.500,00; DML Riviera euro 2.500,00 e Bei Borghi D'Acquaviva euro 20.000,00.

9. L'analisi condotta sull'annualità 2018 ha fatto emergere, altresì, le seguenti ulteriori criticità:

- approvazione tardiva del rendiconto di gestione;
- scarsa efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria nelle fasi di accertamento e riscossione; Trattasi di problematica già evidenziata da questa Sezione con deliberazione n. 102/2019/PRSE del 4 luglio 2019;
- Si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati;
- I prospetti dimostrativi di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati non recano la doppia asseverazione degli organi di revisione così come specificato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG. Trattasi di problematica già evidenziata da questa Sezione con deliberazione n. 102/2019/PRSE del 4 luglio 2019.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

le criticità sopra evidenziate. Per l'effetto:



- l'ente è tenuto a porre in essere azioni volte a verificare sempre la corretta costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità, a garantire in chiave prospettica il mantenimento dei parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile, al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dell'equilibrio di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, nonché a porre maggiore attenzione nella gestione nei rapporti con gli OO.PP;
- l'Organo di revisione è tenuto a vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'ente porrà in essere;


DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Campi (TE).

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

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 22 giugno 2020.

L'Estensore

Giovanni GUIDA


Il Presidente

Manuela ARRIGUCCI



Depositata in Segreteria il 24/06/2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Lorella GIAMMARIA

