



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 15 ottobre 2020, in riferimento ai rendiconti degli esercizi 2017 e 2018 del Comune di **Alanno (PE)**, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

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

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

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

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

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

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante *"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42"*, come modificato e integrato dal decreto legislativo del 10 agosto 2014, n. 126;

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

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

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

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 24 luglio 2018, n. 16, che approva le linee guida e il relativo questionario, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), richiamato dall'art. 1, comma 3, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2017;

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

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

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

vista l'ordinanza del 9 ottobre 2020, n. 38, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Luigi DI MARCO;

FATTO

La Sezione, nell'ambito della propria attività di controllo, ha preso in esame il questionario e la relazione dell'Organo di revisione sui rendiconti 2017 e 2018 del Comune di **Alanno** - comune con 3.487 abitanti, acquisiti mediante il sistema applicativo Con.Te, rispettivamente in data 23 marzo 2019, protocollo n. 670 e in data 17 gennaio 2020, protocollo n. 262.

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

Il Magistrato istruttore ha, comunque, ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell'Ente al fine di verificare la presenza di eventuali fattori di criticità, con particolare riguardo alla gestione di parte corrente, all'andamento dei residui e

dell'esposizione debitoria, alla gestione della liquidità e all'andamento del risultato di amministrazione.

Con nota istruttoria inviata al Sindaco, al Responsabile del Servizio finanziario e all'Organo di revisione del Comune di Alanno in data 10 settembre 2020, prot. n. 4267, sono stati chiesti chiarimenti all'Ente in merito ad alcuni aspetti relativi ai questionari ai rendiconti 2017 e 2018. Con nota protocollo n. 8493 del 22 settembre 2020 e successiva integrazione del 25 settembre 2020, acquisite in pari data, rispettivamente, con protocollo n. 4420 e n. 4472, l'Ente ha fornito i chiarimenti richiesti.

DIRITTO

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

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

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

Corte dei conti una funzione generale di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio e di verifica della rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni.

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

2. Ciò premesso, con riferimento ai rendiconti 2017 e 2018 del Comune di **Alanno**, all'esito dell'istruttoria svolta, si osserva che l'Ente presenta un equilibrio di parte corrente positivo solo nell'esercizio 2017 (euro 47.799) mentre nell'esercizio 2018 presenta un disequilibrio di euro 62.209. Si riscontra in entrambi gli esercizi l'utilizzo di entrate di parte capitale per finanziare la spesa corrente in base a specifiche disposizioni di legge o dei principi contabili (rispettivamente euro 40.199 ed euro 15.402). Inoltre, nell'esercizio 2017, viene anche applicato l'avanzo di gestione per euro 17.500.

Nell'esercizio 2018, pur considerando l'equilibrio di parte capitale (euro 27.352), l'Ente non riesce a raggiungere un equilibrio totale.

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

L'Ente in merito alle azioni intraprese per il raggiungimento dell'equilibrio corrente ha comunicato che *"l'equilibrio negativo di parte corrente 2018 pari ad € -62.029,28 è stato mitigato nel corso dell'esercizio successivo attraverso una politica di riduzione della spesa corrente ridotta da € 2.795.896,13 dell'esercizio 2018 a 2.593.220,44 dell'esercizio 2019, riportando un equilibrio positivo di parte corrente nel corso dell'esercizio 2019 di € 96.015,46"*.

Il Comune non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria ed ha beneficiato dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. 35 del 2013 e successivi rifinanziamenti, per euro 189.026 nell'esercizio 2013 e per euro 111.921 nell'esercizio 2015. Il fondo di cassa registrato è stato pari ad euro 345.277 nel 2017 ed euro 244.891 nel 2018. In merito alla quota vincolata del fondo di cassa, l'Ente ha comunicato con la suddetta nota l'importo di euro 99.259 per l'anno 2017, in quanto emergeva una discrepanza tra questionario e relazione al rendiconto

(rispettivamente euro 99.259 ed euro 200.000). L'importo della cassa vincolata del 2018 risulta essere pari ad euro 67.239.

Si ricorda che la quantificazione della cassa vincolata è un adempimento estremamente importante per garantire, in ogni momento, il pagamento delle spese vincolate di cui si è già avuto il correlato incasso.

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

Nel 2017, l'Ente registra un risultato di amministrazione di euro 638.728 con una quota disponibile di euro 30.068 a seguito dell'accantonamento di euro 129.616 a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità, di euro 279.044 a titolo di fondo anticipazione di liquidità (dl 35 del 2013 e successivi rifinanziamenti) ed al vincolo di euro 200.000 per mutui.

Nel 2018, l'Ente registra un risultato di amministrazione di euro 550.851 con una quota disponibile di euro 19 a seguito dell'accantonamento di euro 279.713 a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità e di euro 271.119 a titolo di fondo anticipazione di liquidità.

In quest'ultimo esercizio si evidenzia un saldo negativo dalla gestione di competenza (gli impegni assunti sono maggiori rispetto agli accertamenti registrati per euro 192.004) parzialmente compensato dal fondo pluriennale vincolato (saldo positivo per euro 85.375) e dalla gestione dei residui positiva per euro 18.751.

Tale situazione, unita al mancato raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente e totale, deve essere costantemente monitorata, pertanto, l'Ente deve proseguire la politica di revisione della spesa che ha garantito il raggiungimento dell'equilibrio di parte corrente nel 2019, così come comunicato con la suddetta nota.

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

Al riguardo si riscontra il mancato accantonamento, nel rendiconto 2018, del fondo per l'indennità di fine mandato del sindaco e del fondo per le risorse necessarie al rinnovo dell'accordo decentrato integrativo.

3. Per quanto concerne il fondo crediti di dubbia esigibilità, l'Ente si è avvalso del metodo ordinario di calcolo e ha accantonato risorse per euro 129.616 nel 2017 ed euro 279.713 nel 2018.

In base alle informazioni desunte dalla banca dati BDAP l'Ente, nell'esercizio 2018, ha effettuato accantonamenti sulle entrate del titolo 1 (con una percentuale del 99,83% del totale del fondo) e in misura residuale sul titolo 3, tipologia 100 (vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni) e sul titolo 4.

Tenuto conto del grado di riscossione a competenza del titolo 1 (65,28%) e del titolo 3 (76,21%) nell'esercizio 2018 e della presenza, nei due suddetti titoli, del 81,70% dei residui totali, si ritiene necessario che l'Ente ponga in essere misure volte ad aumentare la capacità di riscossione, utilizzando tutti gli strumenti consentiti dalla legge.

Si riscontra, inoltre, in base alle informazioni desunte dai questionari e delle relazioni al rendiconto, un basso grado di riscossione del recupero dell'evasione tributaria.

Interpellato in merito all'evoluzione degli incassi, il Comune ha chiarito che, nel biennio 2017 - 2018, a fronte di accertamenti per euro 406.970, ha registrato riscossioni per euro 194.611

Si ritiene al riguardo necessario che l'Ente provveda ad un attento monitoraggio dei termini prescrizionali previsti per tali voci nonché all'inserimento di tali somme residue nel calcolo del FCDE.

4. Si osserva, poi, che l'Ente ha provveduto all'adozione delle deliberazioni del Consiglio comunale n. 62 del 28 dicembre 2018 e n. 53 del 20 dicembre 2019 relative alla ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche, rispettivamente al 31 dicembre 2017 ed al 31 dicembre 2018, ex art. 20, decreto legislativo n. 175 del 2016, come modificato dal decreto legislativo n. 100 del 2017.

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

Le partecipazioni dirette detenute dall'Ente sono:

- ACA S.p.a. in house providing con una quota di partecipazione del 1,44%;
- Cogervap con una quota di partecipazione del 7,734%;
- Pescarainnova s.r.l. con una quota di partecipazione del 1,00%;
- Ambiente S.p.a. con una quota di partecipazione del 2,74%;
- Ecologica Pescarese in liquidazione con una quota di partecipazione del 6,67%.

Per quanto concerne la società Ambiente S.p.a., dall'analisi della deliberazione di Consiglio comunale n. 53 del 20 dicembre 2019, emerge che *"nel corso dell'annualità 2019, sono state liquidate le quote possedute dal Comune di Alanno nella Società Ambiente S.p.a., che ha versato all'Ente la somma di € 11.500"*.

Se per le prime due partecipazioni è stato deliberato il mantenimento, per la società Pescarainnova s.r.l. è stata prevista una procedura ad evidenza pubblica di alienazione della quota che alla data della revisione ordinaria non ha avuto esito positivo.

Si riscontra, inoltre, in base alla relazione al rendiconto 2018, che *“l’Ente ha provveduto ad inoltrare formale richiesta agli Enti partecipati della Certificazione dei debiti e crediti reciproci senza ottenere alcuna risposta”*.

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

5. Dall’esame congiunto dei questionari e delle relazioni dell’Organo di revisione relativi al biennio analizzato, sono emerse, inoltre, le seguenti criticità:

- Mancato rispetto dei limiti della spesa di personale a tempo determinato nell’esercizio 2017: essendo una criticità già emersa nei precedenti esercizi, si richiamano integralmente tutte le analisi presenti nella precedente deliberazione n. 29/2019/PRSE. L’Organo di revisione evidenzia, nella relazione al rendiconto 2017, che *“i vincoli disposti dall’art. 9, comma 28 del D.L. 78/2010 sulla spesa di personale a tempo determinato, con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa che obbligano a non superare la spesa dell’anno 2009 di euro 29.910,94 non sono stati rispettati; tale grave irregolarità risulta sanata in sede di bilancio di previsione 2018 – 2020, ove è stata già segnalata dal Revisore al Consiglio nel Parere espresso, ossia il mancato rispetto delle disposizioni sul contenimento delle spese di personale e precisamente il superamento del limite della spesa per personale a tempo determinato, con convenzioni o con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, con una spesa di € 44.961,37 contro un limite di € 29.910,94; si consiglia comunque di monitorare la spesa nell’anno in corso”*.

Interpellato, circa le motivazioni che hanno portato al mancato rispetto del limite, l’Ente ha comunicato che *“il mancato rispetto della spesa del lavoro flessibile è dovuto alla necessità di assumere personale di altro ente ai sensi dell’art. 1 comma 557 della legge 311/2004 per la copertura di servizi essenziali nel settore Amministrativo e Contabile cessato per pensionamento nel more del concorso che è stato portato a termine nel corso del 2020”*. Per l’esercizio 2018, il limite risulta rispettato.

Questa Sezione, pur prendendo positivamente atto delle motivazioni fornite oltre che dell’avvenuto rispetto del limite nel successivo esercizio 2018, richiama l’Ente sulla cogenza della normativa vincolistica sulla spesa di personale.

- Debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2017 per euro 35.316, tutti di parte corrente. Si raccomanda all'Ente di prestare la massima attenzione ai procedimenti di spesa posti in essere al fine di evitare la formazione di debiti fuori bilancio che possono alterare gli equilibri di una sana gestione finanziaria.
- Servizi a domanda individuali: si richiama l'attenzione sulle percentuali di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale che hanno generato, per il 2018, un saldo negativo pari ad euro 189.420 (dovuto principalmente al servizio trasporto scolastico), in evidente aumento rispetto al 2017 (negativo per euro 91.172); pertanto, si rende necessario che l'Ente provveda ad una revisione delle tariffe applicate ed alla riduzione dei costi, in modo da garantire un rapporto proventi/costi con meno aggravii sulle risorse proprie dell'Ente.

6. L'indice di tempestività dei pagamenti ha registrato i seguenti valori:

anno 2017: 43 giorni;

anno 2018: 9 giorni.

Al riguardo l'Organo di revisione, nella relazione al rendiconto 2018, ha comunicato che *"l'Ente ha adottato le misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti"*.

Si raccomanda il mantenimento delle misure che hanno garantito il rispetto della normativa vigente.

7. Si rileva, poi, che il Comune di Alanno non ha provveduto alla trasmissione dell'elenco delle spese di rappresentanza sostenute negli esercizi 2017 e 2018, così come stabilito dall'art. 16, comma 26, del decreto-legge n. 138 del 2011.

Dalle informazioni desunte dalla relazione al rendiconto 2017 e dalla nota inviata, l'Ente non ha sostenuto spese.

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

Al riguardo questa Sezione ritiene opportuno che l'Ente adotti uno specifico regolamento disciplinante le spese di rappresentanza, in quanto, in coerenza con i principi generali di coordinamento della finanza pubblica, le limitazioni imposte dall'articolo 6, comma 8, del decreto-legge 78 del 2010, hanno come obiettivo il contenimento delle spese di rappresentanza. Tali spese non essendo direttamente collegate all'ordinaria attività gestionale dell'ente locale, possono sottrarre risorse diversamente destinabili a garantire migliori servizi al cittadino.

L'adozione di un regolamento in materia, data la natura facoltativa e non necessaria delle spese di rappresentanza, da considerarsi recessive rispetto ad altre spese della pubblica

amministrazione, permette, oltre al rispetto dei principi di trasparenza e di imparzialità, una gestione amministrativa – contabile rispettosa di norme adottate in precedenza, inserite nella più ampia programmazione dell'Ente, garantendo, l'efficacia dell'attività ordinaria e un costante monitoraggio del contenimento della spesa, così come imposto dalla vigente normativa.

P.Q.M.

la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

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

- l'Ente è tenuto a porre in essere azioni volte alla congrua quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, del fondo indennità di fine mandato del sindaco e del fondo passività potenziali, al mantenimento dei parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica;
- l'Ente dovrà valutare possibili azioni volte ad aumentare la capacità di riscossione delle entrate tributarie ed extra tributarie;
- l'Ente dovrà rispettare tutti gli obblighi di trasmissione e pubblicazione imposti dalla vigente normativa;
- l'Organo di revisione è tenuto a vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente potrà in essere;

DISPONE

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

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

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 15 ottobre 2020.

Il relatore
Luigi DI MARCO
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Lorella GIAMMARIA