



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 7 aprile 2021, in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2019 del Comune di **Scafa (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;

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

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 28 maggio 2020, n. 9/SEZAUT/2020/INPR, di approvazione delle Linee guida e del 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, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell’esercizio 2019”*;

vista la deliberazione dell’11 dicembre 2020, n. 288/2020/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha fissato il termine per l’invio delle relazioni al rendiconto 2019 al 25 febbraio 2021;

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

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12, successivamente modificata con decreto del 31 marzo 2021, n. 2;

vista l’ordinanza del 2 aprile 2021, n. 12/2021, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Marco VILLANI;

FATTO e DIRITTO

1. La Sezione, nell’ambito della propria attività di controllo, ha preso in esame il questionario, acquisito mediante il sistema applicativo Con.Te in data 11 marzo 2021, protocollo n. 2321, e la relazione dell’Organo di revisione sul rendiconto 2019 del Comune di Scafa, ente di 3.604 abitanti.

L’Organo di revisione ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità e di non aver suggerito, di conseguenza, l’adozione di misure correttive.

Il Magistrato istruttore, considerando, peraltro, che con la raccomandazione n. 424 del Congresso dei poteri locali e regionali del Consiglio d’Europa del 7 novembre 2018 si è inteso adottare gli indirizzi dell’*open government*, trasparenza partecipazione e *accountability*, ai principali atti delle autonomie territoriali - legislazione, bilancio, appalti, servizi e

pianificazione delle politiche (DUP/PEG) -, ha ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell'Ente al fine di verificare la presenza di eventuali fattori di criticità, con particolare riguardo al risultato di amministrazione, agli equilibri, alla gestione della liquidità, all'andamento dei residui e dell'esposizione debitoria.

Dei poteri riconosciuti alla Corte dei conti dal legislatore, in particolar modo nell'articolo 148-bis del Tuel, e confermati dalla più recente giurisprudenza costituzionale riguardo all'esame dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali, al rispetto degli equilibri di bilancio e dei vincoli in materia di indebitamento, onde prevenire irregolarità potenzialmente idonee a determinare squilibri economico-finanziari, si è ampiamente trattato nella precedente deliberazione di questa Sezione del 21 aprile 2020, n. 69/2020/PRNO, relativa all'esame del rendiconto 2018.

2. Ciò premesso, si riportano, di seguito, i principali dati di sintesi rilevati sulla gestione finanziaria dell'Ente.

2.1 In via preliminare si osserva che il Consiglio ha approvato il rendiconto 2019 con deliberazione n. 12 del 6 luglio 2020, dunque, in lieve ritardo rispetto ai termini fissati dal legislatore, tenuto conto della proroga disposta a causa dell'emergenza sanitaria da Covid 19 (art. 107 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27).

3. Il Comune chiude l'annualità in esame con un risultato di amministrazione positivo pari a euro 709.117,58, in lieve diminuzione (12,92 per cento) rispetto all'esercizio precedente (euro 814.288,65).

	Esercizio 2019
FONDO CASSA AL 1° GENNAIO	783.346,12
Riscossioni	3.967.965,15
Pagamenti	3.976.181,40
FONDO CASSA AL 31 DICEMBRE	775.129,87
Residui attivi	2.786.625,52
Residui passivi	2.573.640,14
Fondo pluriennale vincolato per spese correnti	10.106,46
Fondo pluriennale vincolato per spese in conto capitale	268.891,21
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	709.117,58
PARTE ACCANTONATA	615.774,12
<i>di cui Fondo crediti di dubbia esigibilità</i>	<i>565.720,29</i>
<i>Fondo contenzioso</i>	<i>45.000,00</i>
<i>Altri accantonamenti</i>	<i>5.053,83</i>
PARTE VINCOLATA	0,00
PARTE DESTINATA AGLI INVESTIMENTI	81.000,00
PARTE DISPONIBILE	12.343,46

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati BDAP

Al netto delle somme accantonate (euro 615.774,12) e destinate agli investimenti (euro 81.000,00), l'Ente consegue un saldo finale, comunque, positivo pari a euro 12.343,46 (*"Parte disponibile"*).

Nello specifico, come risulta dalla tabella sopra riportata a fine esercizio 2019 il Comune ha accantonato:

- euro 565.720,29 a *"Fondo crediti di dubbia esigibilità"* (FCDE);
- euro 45.000,00 a *"Fondo contenzioso"*. Si precisa che risulta regolarmente trasmesso, tramite il sistema Con.te, il questionario sugli oneri da contenzioso 2019 (prot. 12.215 del 31 marzo 2021);
- euro 5.053,83 a *"Altri accantonamenti"*, per il pagamento dell'indennità di fine mandato del Sindaco (cfr. parere 2019).

In riferimento agli accantonamenti effettuati dall'Ente, l'Organo di revisione nel questionario inviato alla Sezione ha dichiarato che:

- le quote accantonate per la copertura degli oneri da contenzioso in essere sono risultate congrue rispetto al valore del contenzioso pendente, secondo i criteri di cui al punto 5.2. lett. h) del principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria;
- l'accantonamento effettuato a fondo indennità di fine mandato risulta congruo.

In riferimento al FCDE, calcolato utilizzando il metodo ordinario, ha precisato di averne *"verificato la regolarità del calcolo ed il rispetto della percentuale minima di accantonamento"*.

La Sezione ricorda come l'adeguata quantificazione dei fondi vincolati ed accantonati sia funzionale alla corretta determinazione del risultato di amministrazione disponibile e fondamentale per preservare la gestione da potenziali squilibri di competenza e di cassa.

A tal fine si richiama l'attenzione dell'Organo di revisione sulla necessità di una verifica puntuale dei suddetti fondi, in ossequio alle disposizioni dettate dal legislatore e nel rispetto del principio della prudenza.

4. In merito alla verifica degli equilibri, in coerenza con quanto stabilito dall'articolo 162 del Tuel, l'articolo 1, comma 820 e seguenti, della legge n. 145 del 2018, prevede che *"a decorrere dall'anno 2019, in attuazione delle sentenze della Corte costituzionale n. 247 del 29 novembre 2017 e n. 101 del 17 maggio 2018, le regioni a statuto speciale, le province autonome di Trento e di Bolzano, le città metropolitane, le province e i comuni utilizzano il risultato di amministrazione e il fondo pluriennale vincolato di entrata e di spesa nel rispetto delle disposizioni previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118"*.

Detti enti, ai sensi del comma 821 del medesimo articolo 1, si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo; l'informazione è desunta,

in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del d.lgs. n. 118 del 2011.

L'equilibrio finanziario di competenza deve essere garantito non soltanto in sede di previsione, ma anche in sede di rendiconto, ne consegue che, a consuntivo, rileva non soltanto il risultato di amministrazione conseguito, quale sintesi complessiva della gestione finanziaria annuale, ma anche il risultato della gestione di competenza dell'esercizio considerato, che deve essere tale da assicurare la copertura delle spese con le risorse disponibili.

Il decreto ministeriale 1° agosto 2019 ha individuato i tre saldi che consentono di determinare gradualmente l'equilibrio di bilancio a consuntivo, ovvero: W1 Risultato di competenza; W2 Equilibrio di bilancio; W3 Equilibrio complessivo.

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

Per quanto sopra precisato, la verifica degli equilibri nell'esercizio in esame, individuati dal decreto ministeriale 1° agosto 2019, è di seguito rappresentata.

	Parte corrente (O)	Parte capitale (Z)	TOTALE (W= O+Z)
RISULTATO DI COMPETENZA W1 (O1+Z1)	2.675,4	15.503,23	18.178,63
Risorse accantonate stanziare nel bilancio d'esercizio	79.343,11	0,00	79.343,11
Risorse vincolate nel bilancio	0,00	0,00	0,00
EQUILIBRIO DI BILANCIO W2 (O2+Z2)	-76.667,71	15.503,23	-61.164,48
Variazione accantonamenti effettuati in sede di rendiconto	5.053,83	0,00	5.053,83
EQUILIBRIO COMPLESSIVO W3 (O3+Z3)	-81.721,54	15.503,23	-66.218,31

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP

Dai dati sopra riportati, si evince un risultato di competenza dell'esercizio positivo (W1 euro 18.178,63), in particolare, per la parte corrente il saldo è pari a euro 2.675,4.

Il prospetto evidenzia anche l'equilibrio complessivo di parte corrente che tiene conto degli effetti derivanti dalle variazioni degli accantonamenti di parte corrente effettuati in sede di rendiconto in attuazione dei principi contabili, nel rispetto del principio della prudenza e a seguito di eventi verificatosi dopo la chiusura dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce o successivamente ai termini previsti per le variazioni di bilancio.

Tale equilibrio complessivo di parte corrente, espressione della somma algebrica tra l'equilibrio di bilancio di parte corrente (O2 euro -76.667,71) - già negativo a seguito delle risorse accantonate in bilancio - e la variazione degli ulteriori accantonamenti di parte corrente effettuati in sede di rendiconto (euro 5.053,83), è negativo, nell'esercizio 2019, per euro -81.721,54 (O3).

La Sezione 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'articolo 81, elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria degli enti locali.

Considerando anche i risultati della gestione di parte capitale (Z2 e Z3 entrambi pari a euro 15.503,23) si determinano i seguenti saldi finali: W2 *Equilibrio di bilancio* euro -61.164,48; W3 *Equilibrio complessivo* euro -66.218,31.

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

Pertanto, fermo restando l'obbligo di conseguire un *Risultato di competenza* (W1) non negativo come realizzato dall'Ente, ai fini della verifica degli equilibri di cui al comma 821 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018, si deve tendere al rispetto dell'*Equilibrio di bilancio* (W2), che rappresenta l'effettiva capacità di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio

5. Con riferimento alla gestione della liquidità, il Comune a fine esercizio 2019 presenta un fondo cassa pari a euro 775.129,87. Analogamente all'annualità precedente, non fa ricorso all'anticipazione di tesoreria, ai sensi dell'articolo 222 del Tuel.

L'Organo di revisione, nel questionario, ha attestato che il fondo cassa al 31 dicembre 2019 risultante dal conto del Tesoriere corrisponde alle scritture contabili e che l'Ente ha provveduto ad aggiornare correttamente la giacenza di cassa vincolata, quantificata in euro 296.050,54.

La Sezione sottolinea l'importanza di una corretta gestione delle riscossioni e dei pagamenti e di un attento e costante monitoraggio dei flussi di cassa e delle attività di accertamento e di riscossione dei tributi. La capacità di riscossione delle proprie entrate costituisce, infatti, un elemento basilare per garantire la sostenibilità degli equilibri di bilancio.

6. A chiusura dell'esercizio 2019, dopo le operazioni di riaccertamento ordinario (art. 3, comma 4, del d.lgs. n. 118 del 2011), sono conservati nel conto del bilancio residui attivi pari ad euro 2.786.625,52 (di cui euro 995.206,44 relativi ad esercizi precedenti ed euro 1.791.419,08 relativi alla competenza 2019), con una quota di riscossione del 43,63 per cento e di formazione del 36,67 per cento.

Il 38,24 per cento dei residui attivi è rappresentato dal Titolo 4 *Entrate in conto capitale* (euro 1.065.710,80, di cui euro 273.593,76 relativi ad esercizi precedenti ed euro 792.117,04 relativi alla competenza 2019) ed il 36 per cento dal Titolo 1 *Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa* (euro 1.003.860,42, di cui 603.719,76 relativi ad esercizi precedenti ed euro 400.140,66 relativi alla competenza 2019). L'incidenza sul totale dei residui del Titolo 3 *Entrate extratributarie* è del 4 per cento (euro 113.456,92, di cui 23.661,72 relativi ad esercizi precedenti ed euro 89.795,20 relativi alla competenza 2019).

La percentuale di riscossione dei crediti residui dei titoli 1 e 3 costituisce un indicatore finanziario di particolare rilevanza non solo per le risorse che il Comune riesce ad incassare grazie all'adozione di iniziative finalizzate al contrasto dell'evasione tributaria ed extra-tributaria, ma anche in ragione del calcolo del FCDE, direttamente collegato alla percentuale di mancata riscossione dei crediti residui su base quinquennale. Bassi tassi di riscossione determinano, pertanto, la necessità di un rilevante accantonamento al FCDE in sede di rendiconto e il conseguente "congelamento" di risorse da destinare - sostanzialmente - alla copertura del rischio evasione.

La tabella che segue evidenzia, per l'esercizio 2019, la capacità di riscossione dei residui relativi alle entrate del Titolo 1 e Titolo 3.

	Titolo 1	Titolo 3
RESIDUI ATTIVI ALL'1.1.2019	990.536,62	94.429,96
RISCOSSIONI C/RESIDUI	272.256,48	71.368,99
RIACCERTAMENTO DEI RESIDUI	-114.560,38	600,75
RESIDUI ATTIVI ANTECEDENTI AL 2019 CONSERVATI AL 31.12.2019	603.719,76	23.661,72
PERCENTUALE DI RISCOSSIONE	27,49	75,58

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati BDAP

Dai dati sopra riportati si rileva una bassa percentuale di riscossione dei residui del Titolo 1. La Sezione, pertanto, un'attenta vigilanza sulla riscossione dei crediti mantenuti in bilancio, alla luce dei potenziali riflessi negativi di un loro improprio mantenimento sul risultato di amministrazione, sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio e sulla stessa attendibilità del rendiconto del Comune, garantendo altresì la corretta applicazione dei nuovi principi, postulati dall'armonizzazione contabile.

Nello specifico, rispetto all'esercizio precedente, i residui attivi registrano un aumento del 39,02 per cento, passando da euro 2.004.491,60 a euro 2.786.625,52.

Lo *stock* dei residui passivi finali ammonta, invece, ad euro 2.573.640,14, di cui euro 795.762,19 relativi ad esercizi precedenti ed euro 1.777.877,95 relativi alla competenza 2019, con una percentuale di pagamento del 44,42 per cento e di formazione del 34,9 per cento.

Il 58,67 per cento di tali residui è rappresentata dal Titolo 2 *Spese in conto capitale* (euro 1.509.949,89, di cui 292.743,70 relativi ad esercizi precedenti ed euro 1.217.206,19 relativi alla competenza 2019) ed il 37 per cento dai residui dal Titolo 1 *Spese correnti* (euro 952.003,04, di cui 418.847,34 relativi ad esercizi precedenti ed euro 533.155,70 relativi alla competenza 2019, con una quota di pagamento del 42 per cento).

Analogamente ai residui attivi, anche i residui passivi registrano nel 2019, rispetto all'esercizio precedente, un aumento (73,17 per cento), passando da euro 1.486.223,51 ad euro 2.573.640,14. L'evoluzione dei residui passivi nei diversi esercizi è strettamente correlata alla capacità dell'Amministrazione di far fronte, nei tempi previsti, alle proprie obbligazioni.

Nell'annualità 2019 l'indicatore di tempestività dei pagamenti, calcolato ai sensi dell'articolo 9 del d.p.c.m. 22 settembre 2014, è di 15 giorni (Sito istituzionale del Comune, sezione *Amministrazione trasparente - Pagamenti dell'Amministrazione*).

A fine esercizio 2019 si rilevano residui, sia attivi sia passivi di importi significativi, tra l'altro, in aumento rispetto all'esercizio precedente.

La Sezione si riserva, pertanto, di verificare nei futuri esercizi l'evoluzione dei residui con particolare riferimento alla percentuale di formazione e alla capacità di smaltimento da parte dell'Ente, nonché alle reimputazioni agli anni successivi.

Come è noto il passaggio al principio della competenza finanziaria rafforzata ha comportato un avvicinamento tra il momento dell'imputazione in bilancio, da individuarsi in base al criterio dell'esigibilità, e quello di manifestazione monetaria delle operazioni, al fine di 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.

7. Per quanto concerne, infine, i rapporti dell'Ente con le società partecipate, come disposto dall'articolo 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 (*Testo unico delle società partecipate*), il Consiglio, con deliberazione n. 34 del 23 dicembre 2020, ha approvato il Piano di razionalizzazione periodica delle partecipazioni detenute al 31 dicembre 2019. La suddetta deliberazione risulta regolarmente trasmessa alla Sezione.

Dalla ricognizione periodica si evince che il Comune detiene le seguenti partecipazioni: ACA S.P.A. *in house providing* (partecipazione 1,45 per cento - società attiva), PESCARAINNOVA S.R.L. (partecipazione 1,00 per cento), TERRE PESCARESI Società consortile a r.l. (partecipazione 0,05 per cento), ECOLOGICA PESCARESE S.P.A. (partecipazione 1,78 per cento - in liquidazione).

Nella deliberazione sopra richiamata il Consiglio conferma la “*volontà di disporre l’alienazione della partecipazione detenuta nella società PESCARAINNOVA SRL in quanto società per la quale non ricorrono le condizioni di cui all’art. 4 del d.lgs. 175/2016, in quanto per l’oggetto sociale non rientra in una della fattispecie di cui al suddetto articolo*”. Questa Corte vigilerà sui tempi ed i modi di questa dismissione, affinché sia celere ed economicamente conveniente.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo

ACCERTA

le criticità ed irregolarità di cui in parte motiva e, per l’effetto, l’Ente è tenuto:

- al costante monitoraggio dei residui attivi e passivi, adottando, in particolare, ogni provvedimento utile a migliorare l’efficienza della riscossione dei residui attivi;
- a provvedere al mantenimento dei parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile volta a garantire, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

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 e all’Organo di revisione del Comune di Scafa (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 7 aprile 2021.

L’Estensore
Marco VILLANI
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

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