



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 9 aprile 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

in riferimento ai rendiconti degli esercizi 2015, 2016 e 2017 del Comune di **Atri (TE)**.

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;

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 con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229 (G.U. n. 153 del 02.07.2008);

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 30 novembre 2015, n. 32 relativa alle *"Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015 nel contesto della contabilità armonizzata"* nell'ambito della quale sono contenute informazioni sulle operazioni di riaccertamento straordinario ai sensi del d.lgs. n. 118 del 2011, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126 del 2014;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 30 maggio 2016, n. 22, relativa all'approvazione delle *"Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economica finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266: rendiconto 2015"*, successivamente emendata con deliberazione del 20 ottobre 2016, n. 29;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 30 marzo 2017, n. 6, relativa all'approvazione delle *"Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economica finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266: rendiconto 2016"*;

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

vista la deliberazione n. 14, 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 relative alle aree di attività di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita da ultimo con decreto del Presidente del 15 maggio 2019, n. 6 e s.m.i.;

vista l'ordinanza del 6 aprile 2020, n. 15/2020, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Marco VILLANI;

FATTO

La Sezione, nell'ambito della propria attività di controllo, ha preso in esame i questionari e le relazioni dell'Organo di revisione sui rendiconti 2015 e 2016 del Comune di **Atri (TE)** – comune con 10.860 abitanti - acquisiti mediante il sistema applicativo

S.I.Qu.E.L., rispettivamente in data 28 febbraio 2017, protocollo n. 891 e in data 22 dicembre 2017, protocollo n. 3917, nonché il questionario e la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2017, acquisiti mediante il sistema applicativo Con.Te, in data 29 marzo 2019, protocollo n. 1011.

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, nonché di procedere anche all'esame della documentazione relativa al riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015.

Con nota istruttoria inviata al Sindaco, al Responsabile del Servizio finanziario e all'Organo di revisione del Comune di Atri, in data 7 febbraio 2020, prot. n. 1365, sono stati chiesti chiarimenti all'Ente in merito ad alcuni aspetti relativi ai questionari ai rendiconti 2015, 2016 e 2017.

Con nota del 10 marzo 2020, acquisita al ns. prot. n. 2400 in data 11 marzo 2020, 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, preliminarmente si osserva che il **comune di Atri** ha effettuato il riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015 con deliberazione di Giunta comunale n. 100 del 28 maggio 2015. Il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 di euro 424.175 è stato rideterminato in un disavanzo di amministrazione pari ad euro 1.054.980. A seguito, poi, degli accantonamenti, per un totale di euro 1.114.692 (di cui euro 711.704 per Fondo Crediti Dubbia Esigibilità ed euro 402.988 per fondo contenzioso), e dei vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili pari ad euro 1.961.030 (relativi al residuo delle anticipazioni di liquidità ottenute dall'Ente negli esercizi 2013 e 2014), l'extradeficit è salito ad euro 4.130.702.

Con deliberazione di Consiglio comunale n. 21 del 9 luglio 2015 sono state stabilite le modalità di ripiano del disavanzo in 30 quote annuali di euro 100.465. Dall'analisi della citata delibera di ripiano, la Sezione rileva un errore nelle modalità di calcolo dell'extradeficit da ripianare. Con nota istruttoria del 7 febbraio 2020, sono stati chiesti, pertanto, chiarimenti all'Ente, che con nota del 10 marzo 2020 ha comunicato che *"Il Comune di Atri, in sede di approvazione delle modalità di ripiano del disavanzo di amministrazione a seguito di riaccertamento straordinario, alla luce delle perplessità interpretative del tempo, ha disposto l'adozione dell'interpretazione maggiormente prudentiale desumibile dall'art. 3 comma 13 del Dlgs 118/2011 costituendo "un disavanzo tecnico da coprirsi, nei bilanci degli esercizi successivi con i residui attivi reimputati a tali esercizi eccedenti rispetto alla somma dei residui passivi reimputati e del fondo pluriennale*

vincolato di entrata”, andando a ripartire il disavanzo tecnico ...nel minor periodo determinato dal quadriennio 2015-2018 anziché in un arco temporale trentennale”.

Al riguardo si richiama il DM del Ministero dell'Economia e delle Finanze di concerto con il Ministero dell'Interno del 4 aprile 2015, che all'articolo 1 *“Definizione di maggiore disavanzo”* recita *“1. In caso di disavanzo di amministrazione al 1° gennaio 2015 derivante dal riaccertamento straordinario dei residui di cui all'articolo 3, comma 7, del decreto legislativo n. 118 del 2011, risultante dalla voce “totale parte disponibile” del prospetto di cui all'allegato 5/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011 se presenta un importo negativo, per maggiore disavanzo si intende:*

a) l'importo della voce “totale parte disponibile” del prospetto di cui all'allegato 5/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011, se il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, determinato in sede di rendiconto, è positivo o pari a 0;

b) la differenza algebrica tra la voce “totale parte disponibile” e la voce “risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 determinato nel rendiconto 2014” del prospetto di cui all'allegato 5/2 al decreto legislativo n. 118 del 2011, se il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014, determinato in sede di rendiconto, è negativo”.

Considerato che il risultato di amministrazione al 31 dicembre 2014 per il comune di Atri è pari ad euro 424.175 (parte disponibile pari ad euro 33.552), quindi positivo, l'extradeficit da ripianare è pari ad euro 4.130.702 e non come erroneamente indicato dall'Ente pari ad euro 3.013.947. Si richiama, pertanto, l'Ente ad effettuare le correzioni necessarie al fine di determinare la corretta quota annua di ripiano del disavanzo da imputare agli esercizi futuri.

3. Con riferimento ai rendiconti 2015, 2016 e 2017 del Comune di Atri, all'esito dell'istruttoria svolta, si osserva che l'Ente presenta, nel 2015, un equilibrio di parte corrente di euro 435.058¹. Ugualmente nel biennio successivo l'Ente chiude con un equilibrio di parte corrente rispettivamente di euro 1.126.702 (2016) e di euro 885.588 (2017).

La Sezione osserva una incongruenza tra il Fondo Pluriennale Vincolato (FPV) di spesa al 31 dicembre 2016 indicato nel prospetto di *“Verifica degli equilibri”* presente sulla Banca dati delle Amministrazioni pubbliche (BDAP) pari a zero, e quello inserito nel prospetto degli equilibri nella relazione al rendiconto 2016 dell'Organo di revisione di euro 811.012. Sono stati chiesti, pertanto, chiarimenti all'Ente, che con nota di riscontro del 10 marzo 2020 ha specificato che *“Sul sistema BDAP e sul rendiconto approvato il sistema informatico non ha rilevato gli importi del FPV di parte corrente pari ad Euro 811.102,00”.*

¹ Si evidenzia una errata compilazione della tabella relativa all'equilibrio di parte corrente sul questionario a pag. 7, in quanto non era stata inserita la quota annuale di ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario. L'Ente presenta, comunque, dopo la rielaborazione della tabella, un equilibrio di parte corrente.

Si raccomanda all'Organo di revisione si prestare maggior attenzione nella compilazione della relazione, ricordando l'art. 240 del Tuel ai sensi del quale *"I revisori rispondono della veridicità delle loro attestazioni e adempiono ai loro doveri con la diligenza del mandatario..."*.

4. Si evidenzia, poi, che l'Ente presenta un fondo cassa pari a zero in tutti gli esercizi analizzati. Per gli esercizi 2016 e 2017 si rilevano incongruenze tra gli importi indicati nel questionario e quelli indicati nel prospetto di amministrazione presente sulla BDAP. Al riguardo il Comune, al quale sono stati chiesti chiarimenti, ha precisato che il valore del fondo cassa è pari a zero e che *"...laddove risultano valori diversi sono dovuti ad errori informatici nell'estrazione e nel caricamento dei dati. Qualora richiesto si provvederà ad inviare nuovamente i dati relativi"*. Ha dichiarato, altresì, che non risulta quantificata la giacenza di cassa vincolata.

La Sezione richiama l'Ente a prestare maggior attenzione nella compilazione dei documenti e delle banche dati, e invita lo stesso a provvedere alla quantificazione della cassa vincolata e ad uniformarsi al disposto del punto 10 dell'allegato 4/2 *"Principio contabile applicato della competenza finanziaria"* del d.lgs. n. 118 del 2011.

Questa Corte, già in sede di esame del questionario al rendiconto 2014, aveva espresso preoccupazione in merito alle criticità incontrate dall'Ente proprio nella gestione di cassa. Il Comune, in merito, ha trasmesso la deliberazione di Consiglio comunale n. 17 del 17 luglio 2017, nella quale comunicava *"Circa la sofferenza della gestione di cassa...la stessa è fortemente influenzata da due circostanze concomitanti e contrapposte; da una parte la normativa che impone di pagare i fornitori entro termini strettissimi, dall'altra la difficoltà ad incassare non soltanto dai contribuenti privati e utenti dei servizi pubblici, ma anche dalle imprese, spesso assoggettate a procedure concorsuali, dalla Regione Abruzzo o Provincia di Teramo per contributi assegnati e rendicontati.*

Per le entrate dell'area tributaria gli importi consistenti derivano dalle entrate ICI e Tarsu ancora da riscuotere dai concessionari della riscossione per le annualità 2008 e precedenti e dal rallentamento degli incassi effettuati per la prima volta direttamente dall'Ente nell'anno 2009...il Comune di Atri ha avviato le seguenti azioni:

- *Conferimento di incarico ad un legale, all'esito del quale ha ottenuto la riscossione di tutto il dovuto oltre al rimborso delle spese legali e di procedura da parte del concessionario;*
- *ha di recente conferito incarico legale...per agire nei confronti di un altro concessionario...;*
- *a decorrere dal marzo 2016 l'ente ha iniziato le procedure per la gestione interna della fase esecutiva e coattiva delle entrate tributarie ed extratributarie che, dati i tempi ed importi tecnici necessari hanno iniziato a dare i primi consistenti risultati solo alla fine dell'anno 2016;*

➤ *l'Ente ha fortemente accelerato le fasi della riscossione della TARSU-TARES-TARI... Il pagamento delle spese correnti, di converso, è molto più accelerato e ciò anche perché l'Ente tenta di effettuare i pagamenti delle spese entro le scadenze contrattuali che, mediamente, si attestavano, sui 60 giorni fine mese e ciò anche per evitare di incorrere nel pagamento degli interessi moratori previsti dal D.Lgs. del 09 ottobre 2002 n. 231, ben più elevati degli interessi di tesoreria."*

La carenza di disponibilità dell'Ente ha, conseguentemente, determinato il costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria e di liquidità che riverbera il "ripetuto utilizzo" citato dal legislatore all'articolo 148 del Tuel.

Il ricorso a tali istituti, pur consentito dalla legge, è sintomo di difficoltà dell'Ente nella gestione dei propri incassi e pagamenti.

Nello specifico, l'Ente ha fatto ricorso ad anticipazioni di liquidità negli esercizi 2013 e 2014, rispettivamente, per euro 1.168.768 e per euro 800.000. Al riguardo si osserva che il comune di Atri ha provveduto ad eliminare, nell'esercizio 2015, il relativo residuo e a costituire il vincolo sul risultato di amministrazione accantonando una quota pari ad euro 1.904.849.

In merito all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, si segnala che, nell'esercizio 2015, il comune di Atri procede alla restituzione dell'anticipazione di tesoreria di competenza dell'anno, ma non del residuo relativo all'anticipazione ottenuta nell'esercizio 2014 pari ad euro 2.596.327 (interessi passivi pari ad euro 113.877, come comunicato dall'Ente in sede di riscontro alla nota istruttoria). Per l'esercizio successivo l'anticipazione non restituita a fine anno è pari ad euro 3.249.920, come pure nel 2017 (per entrambi gli esercizi gli interessi passivi sono pari ad euro 110.000).

Al riguardo si segnala una incongruenza tra l'importo del residuo, anno 2015, indicato sul prospetto spese della BDAP (euro 2.596.327) e l'importo del residuo indicato sul questionario a pag. 16 (euro 2.454.587). Stessa criticità si rileva per l'esercizio 2017, incongruenza tra l'importo del residuo indicato sul prospetto spese della BDAP (euro 3.249.920) e l'importo del residuo indicato sul questionario (euro 2.348.292).

Si osserva, altresì, la mancata coincidenza, per gli esercizi 2015 e 2017, tra l'importo accertato e l'importo riscosso dall'Ente. Sono state, pertanto, chieste delucidazioni in merito.

Con nota di riscontro del 10 marzo 2020, l'Ente ha comunicato che "L'anticipazione di tesoreria al 31/12/2015 è pari ad Euro 2.454.587,44, esposta sul Rendiconto 2015 e riportati su Sirtel per totali: Euro 2.596.326,76 tra le spese residuo 2015, ed Euro 141.739,32 riportate nelle entrate Titolo V-Cat. 1 - Anticipazioni di Cassa-CP, poiché nel corso del 2015 l'anticipazione di tesoreria si è ridotta di tale importo" e ancora "Come al punto precedente, l'anticipazione di tesoreria al 31/12/2017 è pari a d Euro 2.348291,86, esposta sul Rendiconto 2017 e riportati su BDAP per totali: Euro 3.249.920,44 tra le spese

residuo 2017, ed Euro 901.628,58 riportate nelle entrate Titolo 7-Tipologia 100- CP, poiché nel corso del 2017 l'anticipazione di tesoreria si è ridotta di tale importo.

Come rilevato nei punti precedenti la differenza tra accertato e riscosso è pari alla riduzione dell'anticipazione di competenza dei rispettivi anni".

La Sezione ricorda che l'anticipazione di tesoreria, come noto, costituisce uno strumento ordinario a disposizione degli enti per fronteggiare le fisiologiche esigenze di cassa dovute alla discrasia temporale che può verificarsi tra l'andamento delle riscossioni e quello dei pagamenti (cfr. Corte costituzionale n. 188 del 2014).

Essa non deve tramutarsi in indebitamento e, conseguentemente, deve essere rimborsata a fine esercizio. Sebbene, quindi, l'equilibrio tra entrate e uscite nel corso dell'anno possa essere ottenuto attraverso il ricorso all'anticipazione di tesoreria, gli enti devono garantire il ritorno in ordinario con il *"rientro"* della stessa a fine esercizio.

Considerata questa reiterata irregolarità, la Sezione raccomanda all'Ente l'adozione di procedure tempestive e adeguate perché si definisca questo anomalo profilo gestionale dei flussi di cassa, che si è protratto a lungo nel tempo, ed è indicatore di squilibrio finanziario, ai sensi dell'art. 148 de Tuel.

5. La Sezione osserva, inoltre, che l'Ente chiude l'esercizio 2015 con un disavanzo di euro 263.075, che a seguito degli accantonamenti per un totale di euro 2.596.571 (di cui euro 254.194,49 a FCDE, euro 1.904.849 a fondo anticipazioni di liquidità -FAL-, euro 429.297 a fondo contenzioso ed euro 8.231 per indennità di fine mandato del sindaco), dei vincoli derivanti da leggi e principi contabili per un totale di euro 79.315 e delle somme destinati agli investimenti per euro 598.880, peggiora realizzando un disavanzo di euro 3.537.841. L'Ente presenta, tuttavia, un miglioramento della *"Parte disponibile"* rispetto al riaccertamento straordinario pari ad euro 592.861, pertanto, ha riassorbito la quota di ripiano annuale del disavanzo.

L'esercizio 2016, al contrario, si chiude con un avanzo di euro 818.464 che a seguito degli accantonamenti per un totale di euro 2.387.433 (di cui euro 216.975 a FCDE, euro 1.856.358 a FAL, euro 302.693 a fondo contenzioso ed euro 11.408 per indennità di fine mandato del sindaco) e dei vincoli derivanti da contrazione di mutui per euro 576.754, si riduce in un disavanzo di euro 2.145.723.

Analogamente all'esercizio precedente si registra un miglioramento della *"Parte disponibile"* pari ad euro 1.391.758. L'Ente ha riassorbito la quota annuale del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui.

Riguardo agli accantonamenti effettuati sul risultato di amministrazione, l'Organo di revisione comunica che *"...non sono state accantonate quote al fondo perdite partecipate, specificando che l'Ente non ha provveduto alla copertura dei disavanzi dei consorzi partecipati ed è in contenzioso con taluni di essi"*. L'Ente, con nota di riscontro del 10 marzo 2020, ha precisato che *"Il Comune di Atri alla data richiesta non aveva provveduto al*

riconoscimento del debito fuori bilancio nei confronti della partecipata Consorzio Comprensoriale Piomba-Fino avvenuto con delibera di CC n.41 del 01/01/2019, all'esito della composizione del contenzioso attivato dalla partecipata in data 10/08/2017 con parziale compensazione di crediti vantati dal Comune di Atri".

Relativamente all'anno 2017 si osserva un avanzo di amministrazione di euro 740.885 che dopo gli accantonamenti previsti dalla normativa vigente (*"Parte accantonata"* pari ad euro 2.526.649, di cui euro 510.571 per FCDE, euro 1.806.692 per FAL ed euro 209.386 per fondo contenzioso; *"Parte vincolata"* pari ad euro 405.828 per contrazione mutui), determina una parte disponibile in disavanzo e pari ad euro 2.191.592.

Si osserva che l'Ente, pur registrando un peggioramento della *"Parte disponibile"*, ha, comunque, recuperato la quota del disavanzo da riaccertamento straordinario.

In merito agli accantonamenti effettuati nell'esercizio, l'Organo di revisione, nel questionario, comunica che *"non si ritiene congruo l'accantonamento specificando che la ricognizione delle spese legali è costantemente da aggiornare"*. Indica, inoltre, la presenza dell'accantonamento per indennità di fine mandato, ma dal prospetto del risultato di amministrazione presente sulla BDAP non risulta l'accantonamento. Sono stati, pertanto, chieste delucidazioni al Comune che ha specificato, con nota del 10 marzo, che *"L'Ente ha avviato dal 2019 una ricognizione dei contenziosi legali in essere, tuttavia alla luce dell'anzianità di diversi casistiche ed il avvicinarsi dei relativi responsabili non consente tuttora una puntuale quantificazione... Alla data di approvazione del Rendiconto 2017, avvenuta nel corso del mese di luglio 2018, l'indennità di fine mandato non risultava accantonata in quanto appena liquidata al Sindaco uscito nel corso del mese di giugno 2018"*. Al riguardo questa Corte sollecita comunque adeguato accantonamento conseguente ad una previsione che sia la più puntuale possibile e sempre rispettando il principio di prudenza.

6. Nel triennio in esame l'Ente ha accantonato quote dell'avanzo di amministrazione al FCDE, rispettivamente per euro 254.149 nel 2015 (che rappresenta il 2,76% dei residui attivi), per euro 216.975 nel 2016 (che rappresenta il 1,77% del totale dei residui attivi) e per euro 510.571 nel 2017 (che rappresenta il 3,82% del totale dei residui attivi).

L'Ente nei tre esercizi, per la quantificazione del FCDE, si è avvalso della facoltà concessa dal legislatore di utilizzare il metodo semplificato. Relativamente all'anno 2015, tuttavia, si rileva una incongruenza in quanto l'Organo di revisione, nel questionario, comunica che il fondo è stato quantificato con metodo semplificato e, al contrario, nella relazione al rendiconto indica che è stato applicato il metodo ordinario della media semplice.

Il Comune nel dare riscontro alla nota istruttoria ha chiarito che *"Il metodo utilizzato per la quantificazione del FCDE a rendiconto 2015 è il metodo semplificato"*.

Si invita l'Ente ad 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.

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

1. saldo di competenza: per l'anno 2015 si osserva una incongruenza tra l'importo degli impegni indicato sul questionario di euro 20.786.094 e l'importo del totale impegni di competenza riportato sul sistema SIRTEL pari ad euro 20.291.124. Il comune di Atri ha chiarito che l'importo corretto è quello inserito sul sistema SIRTEL. Si raccomanda all'Organo di revisione di prestare una maggiore attenzione nella compilazione del questionario;
2. l'Organo di revisione comunica che il riaccertamento ordinario dei residui attivi non è stato effettuato dai singoli responsabili delle relative entrate, motivando le ragioni del loro mantenimento o dell'eventuale cancellazione parziale o totale. L'Ente, in risposta alla nota istruttoria, ha precisato che *"La maggior parte dei residui attivi riaccertati sono di competenza dell'area Servizi Interni ed ai Cittadini, e pertanto sono stati rideterminati dalla responsabile della relativa area"*;
3. recupero evasione tributaria: per tutte le annualità analizzate si riscontra assenza di riscossione per recupero evasione tributaria. È stato, per questo, chiesto all'Ente di specificare quali azioni sono state poste in essere ai fini di potenziare tale fase. Al riguardo, l'Ente ha comunicato che *"Il Comune di Atri, all'esito della verifica della scarsa efficacia della riscossione per il tramite di concessionari esterni, ha programmato e sta attuando l'internalizzazione di tutte le fasi della riscossione dei tributi assumendo a seguito di concorsi pubblici, prima a tempo determinato (dal 13/03/2016), e poi a tempo indeterminato (dal 01/07/2019) un ufficiale della riscossione. I risultati di tale attività iniziano a concretizzarsi a partire dall'esercizio 2018"*. Si raccomanda all'Ente di implementare le azioni attivate al fine di accelerare il processo di riscossione delle entrate relative all'evasione tributaria;
4. saldo di finanza pubblica: l'Organo di revisione, nel questionario, comunica, sia per l'annualità 2016 sia per l'annualità 2017, che dopo l'approvazione del rendiconto è stato rilevato un peggioramento del proprio posizionamento rispetto all'obiettivo di saldo. Sono stati chiesti chiarimenti all'Ente, che con nota di riscontro del 10 marzo ha precisato che *"Il peggioramento del saldo è scaturito dai dati definitivi approvati con il rendiconto, successivi alle comunicazioni del 31/01 ed alla certificazione al 31/03 che contenevano ancora dati seppur in parte provvisori"*;
5. l'Organo di revisione comunica, per il triennio analizzato, che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e

le sue società partecipate². Al riguardo, con nota di risposta alla nostra nota istruttoria, il Comune ha precisato che *"Il sistema informativo dell'Ente consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali pur con alcune integrazioni manuali alla rilevazione informatica"*;

6. l'Organo di revisione, per l'annualità 2015 e 2016, comunica che non è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e le sue società partecipate. L'Ente, al riguardo, ha comunicato che *"Il Comune di Atri ha provveduto ad effettuare le opportune richieste di conciliazione dei saldi creditori e debitori agli organismi partecipati, non ricevendo tuttavia i dovuti riscontri"*; ciò non fa venire meno l'impegno per il Comune di accertare l'esatto valore delle partite reciproche e, ancor più, di accertare l'eventuale rischio esistente ai sensi dell'art.6 c. del d.lgs.n.175 del 2016;
7. l'Organo di revisione comunica, per l'esercizio 2015, che le informazioni sugli organismi partecipati allegate al rendiconto non sono congruenti con quelle inserite dagli enti nella banca dati del Dipartimento del Tesoro, in quanto *"non è stata effettuata la verifica"*. Sono stati chiesti chiarimenti all'Ente che ha precisato *"Dalle verifiche effettuate risulta che il revisore non ha effettuato la verifica della congruenza delle informazioni inserite"*. Si raccomanda, pertanto, all'Organo di revisione di provvedere in merito;
8. stato patrimoniale: per il biennio 2016/2017, l'Organo di revisione rileva, nella relazione al rendiconto, come *"...l'Ente non abbia, allo stato, ancora provveduto all'aggiornamento dei dati inerenti l'inventario, e pertanto ne sollecita il relativo adempimento"*, e che l'Ente non ha provveduto a completare la valutazione dei beni patrimoniali nel 2017. Il comune di Atri, nel dare riscontro alla nota istruttoria,

² Il Comune di Atri (TE) detiene le seguenti partecipazioni:

- A.C.A. S.p.a. in house providing (gestione servizio idrico): società in liquidazione: 1,45%. A sua volta l'ACA detiene due partecipazioni in: Risorse Idriche S.r.l. (100% capitale sociale) in liquidazione dal 2008; e in Hydrowatt (40% del capitale sociale).
- Consorzio comprensoriale per lo smaltimento dei rifiuti urbani area Piomba-Fino (gestione del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti): 24,59%;
- Abruzzo Informatica S.p.a. in liquidazione: 0,05%;
- Gran Teramo società consortile in liquidazione: 1%;
- Società consortile artigiani a r.l. in liquidazione: 16,67%.

Con piano di revisione straordinario delle partecipazioni adottato con deliberazione consiliare n. 26 del 23 settembre 2017, l'Ente ha ritenuto di mantenere le partecipazioni in ACA S.p.a. e nel Consorzio comprensoriale per lo smaltimento dei rifiuti urbani area Piomba-Fino, in quanto le stesse producono servizi di interesse generale.

In merito alla Abruzzo informatica S.p.a. in liquidazione, la stessa è stata cancellata dal registro delle imprese il 22.10.2015 per chiusura del fallimento.

In merito alla Gran Teramo società consortile in liquidazione, la stessa è stata cancellata dal registro delle imprese il 30.12.2015 per chiusura della liquidazione.

In merito alla Società consortile artigiani a r.l. in liquidazione il processo di scioglimento e liquidazione è in corso.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 51 del 28 dicembre 2018 l'Ente ha provveduto alla ricognizione periodica delle partecipazioni in essere al 31 dicembre 2017, deliberando di approvare la ricognizione effettuata e di prendere atto che la ricognizione non prevede un nuovo piano di razionalizzazione.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 58 del 27 dicembre 2019 l'Ente ha provveduto alla ricognizione periodica delle partecipazioni in essere al 31 dicembre 2018, deliberando di approvare la ricognizione effettuata e di prendere atto che la ricognizione non prevede un nuovo piano di razionalizzazione.

ha specificato che *"L'Ente a causa della carenza di personale non ha potuto provvedere all'aggiornamento dei dati inerenti l'inventario"*. Si invita l'Ente a provvedere all'aggiornamento del libro inventari, in considerazione della rilevanza degli accertamenti contenuti in tale libro, a tutela del patrimonio pubblico;

9. l'Organo di revisione comunica, per il 2015, che l'Ente si è astenuto dall'effettuare aumenti di capitale, trasferimenti straordinari, aperture di credito, nonché rilascio di garanzie a favore delle società partecipate non quotate che abbiano registrato, per tre esercizi consecutivi, perdite di esercizio ovvero che abbiano utilizzato riserve disponibili per il ripiano di perdite anche infra-annuali, ma che non ha predisposto la riduzione del 30% dei compensi degli amministratori in caso di risultato economico negativo conseguito nei tre esercizi precedenti. Al riguardo il Comune ha chiarito che *"L'ente non ha potuto predisporre la riduzione del 30% dei compensi degli amministratori del Consorzio Comprensoriale Piomba-Fino, partecipato oltre che dal Comune di Atri, anche dagli altri Enti limitrofi, in quanto la partecipazione detenuta, pari al 24,59% del capitale sociale del Consorzio, non permette all'ente di esercitare influenza dominante"*. Se ne sollecita, comunque, la promozione di atti coerenti.

Si osserva, poi, che l'Ente ha provveduto alla trasmissione della deliberazione di Consiglio comunale n. 51 del 28 dicembre 2018 relativa alla ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche al 31 dicembre 2017 e della deliberazione consiliare n. 58 del 27 dicembre 2019 relativa alla ricognizione periodica delle partecipazioni al 31 dicembre 2018, così come previsto dall'art. 20, d.lgs. n. 175 del 2016, come modificato dal d.lgs. n. 100 del 2017.

Si ricorda 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.

Si osserva in via generale, altresì, che la presenza di partecipazioni di esigua entità, fatte salve quelle relative ad affidamenti in house, secondo orientamento generale della Corte, non giustifica il mantenimento delle stesse, dato che tali partecipazioni non consentendo un controllo sulla partecipata, ne costituirebbero un mero investimento in capitale di rischio. Si determinerebbe, in questo modo, un contrasto con la volontà del legislatore che vuole evitare che le pubbliche amministrazioni detengano partecipazioni societarie al solo scopo di esercitare attività imprenditoriali o di investimento.

Si rileva, poi, che il comune di Atri non ha trasmesso alla Sezione l'elenco delle spese di rappresentanza sostenute nell'esercizio 2017, al contrario di quelle sostenute nell'esercizio 2018, così come stabilito dall'art. 16, comma 26, del d.l. n. 138 del 2011.

L'Ente, con nota di riscontro del 10 marzo 2020, ha inviato il prospetto mancante, precisando che *"Il prospetto delle spese di rappresentanza relative all'esercizio 2017 risulta allegato al Rendiconto 2017 approvato con delibera CC 21 del 23/07/2018"*. L'Ente ha comunicato, altresì, di aver adottato un regolamento interno per le spese di rappresentanza ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000, con deliberazione consiliare n. 52 del 19 dicembre 2001.

La Sezione evidenzia, ancora, che il Comune in esame presenta un indice di tempestività dei pagamenti, secondo quanto indicato nel sito internet del medesimo, pari a 53 nel 2015 e 114 nel 2016.

L'Organo di revisione, al riguardo, comunica, per il 2016, che in caso di superamento dei termini di pagamento non sono state indicate le misure da adottare per rientrare nei termini. È stato chiesto, quindi, all'Ente di specificare quali azioni intenda porre in essere a tal fine. Il comune di Atri ha precisato che *"La crisi di liquidità dell'ente ha ripercussioni sulla tempistica dei pagamenti: l'ente ha individuato le alienazioni patrimoniali (prima su tutte la vendita della rete gas di proprietà) come strumento principale per migliorare la propria situazione finanziaria. Tuttavia la complessità di determinate procedure non ha ancora permesso di concretizzare le operazioni programmate. Inoltre dal 2017 l'ente si è dotato di un proprio ufficiale della riscossione per incrementare le disponibilità finanziarie necessarie a rientrare gradualmente nei termini"*.

In merito all'indice di tempestività dei pagamenti per il 2017 si rileva l'assenza dello stesso sul sito internet del Comune. Sono state chieste delucidazioni all'Ente che ha trasmesso il prospetto mancante (valore 81).

Al riguardo, l'Organo di revisione, nel questionario, comunica che l'Ente non ha allegato al rendiconto un prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'art. 33 del d.lgs. n. 33/2013, al contrario nella relazione indica che il prospetto e l'indicatore di tempestività sono allegati al rendiconto. Sono stati, pertanto, chiesti chiarimenti e il comune di Atri ha comunicato che *"Entrambi i report sono stati debitamente caricati nella sezione Amministrazione trasparente del sito internet dell'ente"*.

La Sezione, considerati i valori espressi degli indici di tempestività dei pagamenti, invita il Comune ad intraprendere tutte le misure necessarie, organizzative e finanziarie, al fine di ricondurre nei termini le procedure di pagamento.

Si evidenzia, infine, che l'Ente ha comunicato che *"Nel periodo considerato, non tutti gli acquisti sono stati effettuati tramite Consip o Mepa"*. Si richiama, pertanto, l'Ente al rispetto delle procedure di acquisto secondo la normativa vigente, procedendo ad acquistare al di fuori del MePa o della Consip solo i beni e servizi non presenti o al di sotto della soglia di riferimento.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

le criticità/irregolarità sopra evidenziate nel merito.

Per l'effetto:

- L'Ente è tenuto a porre in essere azioni volte ad una corretta quantificazione della quota di ripiano del disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, alla corretta quantificazione del FCDE, all'attivazione di tutte le misure necessarie all'accelerazione della fase di riscossione delle entrate e 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'Organo di revisione è tenuto a prestare maggior attenzione nella compilazione dei questionari e delle relazioni ai rendiconti e a vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente porrà in essere;

DISPONE

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 Atri (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 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 9 aprile 2020.

Il relatore
F.to Marco VILLANI

Il Presidente
F.to Manuela ARRIGUCCI

Depositata in Segreteria il 20 aprile 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

F.to Lorella GIAMMARIA