



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 15 ottobre 2020, in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2018 del Comune di **Atri (TE)**, 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 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 del 28 maggio 2019, n. 12, 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 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 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. 38/2020, 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 e la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2018 del Comune di **Atri (TE)** – ente con 11.021 abitanti - acquisito mediante il sistema applicativo Con.Te in data 23 gennaio 2020, prot. n. 466.

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.

Con nota istruttoria inviata al Sindaco, al Responsabile del Servizio finanziario e all'Organo di revisione del Comune di Atri, in data 1° giugno 2020, sono stati chiesti chiarimenti all'Ente in merito ad alcuni aspetti relativi al questionario al rendiconto 2018.

Con nota del 18 settembre 2020, acquisita al prot. n. 4391 in pari data, l'Ente ha fornito i chiarimenti richiesti.

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 della Sezione n. 60 del 9 aprile 2020.

Giova ricordare che con la suddetta deliberazione, adottata successivamente all'approvazione del rendiconto 2018, questa Sezione ha sottoposto al controllo le annualità 2015, 2016 e 2017 nonché il riaccertamento straordinario dei residui, in considerazione del breve tempo trascorso molte criticità ivi rilevate sono presenti anche nell'annualità in esame.

2. Ciò premesso, con riferimento al rendiconto 2018 del Comune di Atri, a seguito dell'analisi della documentazione in possesso di questa Corte, si osservano i seguenti risultati.

2.1. Come si evince dalla successiva tabella il Comune presenta un equilibrio di parte corrente pari ad euro 602.649, dopo non aver accantonato alcun importo a Fondo pluriennale vincolato di parte corrente (FPV) di spesa ed aver rimborsato di quote capitali per mutui e prestiti obbligazioni per euro 623.952.

Riguardo l'equilibrio di parte capitale si rileva un disequilibrio di euro 263.373, nonostante l'utilizzo di avanzo di amministrazione per spese di investimento per euro 405.827 (trattasi di avanzo vincolato per contrazione mutui). Si raccomanda di attivare le misure necessarie a riportare la gestione di parte capitale in equilibrio e si ricorda che assicurare l'equilibrio fra le entrate e le spese di parte corrente del bilancio è, oltre che adempimento del dettato costituzionale contenuto nell'art. 81, elemento centrale ed indicatore di fondamentale importanza per una sana gestione finanziaria degli enti locali.

Tabella n. 1 - Equilibri

	2018
Equilibrio di parte corrente	602.649
Equilibrio di parte capitale	-263.373

Fonte: Elaborazione della Sezione su BDAP.

2.2. Si osserva, come da tabella seguente, che l'Ente presenta un risultato di amministrazione positivo e pari ad euro 791.650 che, dopo gli accantonamenti per un totale di euro 2.785.324, di cui euro 819.157 per il fondo crediti dubbia esigibilità, euro 1.755.848 per il fondo anticipazione di liquidità, euro 209.386 per fondo contenzioso, euro 933 per altri accantonamenti (indennità di fine mandato), e somme vincolate derivanti da leggi e principi contabili pari ad euro 60.216, si riduce in un disavanzo di euro 2.053.891.

Tabella n. 2 – Risultato di amministrazione

	2018
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	791.650
Composizione del risultato di amministrazione	
Parte accantonata	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	819.157
Fondo anticipazioni liquidità DL 35 del 2013 e successive modifiche e rifinanziamenti	1.755.848
Fondo contenzioso	209.386
Altri accantonamenti	933
<i>Totale parte accantonata</i>	<i>2.785.324</i>
Parte vincolata	
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	60.216
<i>Totale parte vincolata</i>	<i>60.216</i>
Parte destinata agli investimenti	
<i>Totale parte destinata agli investimenti</i>	<i>0</i>
Totale parte disponibile	-2.053.891

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP.

Si rileva un'errata allocazione delle risorse accantonate per indennità di fine mandato; si raccomanda, pertanto, di destinare le risorse nelle apposite voci di rendiconto.

Relativamente all'accantonamento al fondo contenzioso l'Organo di revisione dichiara, nel questionario, che le quote accantonate non risultano congrue, in quanto la ricognizione delle spese legali è costantemente da aggiornare. Trattasi di criticità già segnalata da questa Sezione in sede di analisi dei rendiconti 2015-2016-2017. L'Ente, in risposta alla precedente nota istruttoria, comunicava quanto segue "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". È stato, pertanto, chiesto al Comune di fornire un aggiornamento al riguardo. Il Comune di Atri, con nota del 18 settembre 2020, ha ribadito quanto precisato con la nota del 10 marzo 2020 di risposta alla nota istruttoria sui rendiconti 2015-2016-2017 e ha specificato che "per l'esercizio 2018 non risultano aggiornamenti rispetto a quanto rilevato nella precedente istruttoria".

Alla luce del quadro su riportato questa Corte si riserva di verificare gli esiti della ricognizione in sede di esame dei successivi rendiconti.

L'accantonamento per il FCDE di euro 819.157, calcolato con il metodo semplificato, come specificato dall'Ente nella nota di riscontro del 18 settembre 2020, rappresenta il 4,93 per cento rispetto al totale dei residui attivi (euro 16.603.207) ed è pari al 7,92 per cento rispetto al totale dei residui attivi – Titolo II – Titolo IV- Titolo IX (euro 10.384.811).

L'Ente, nella nota su citata, precisa che "i capitoli oggetto del calcolo sono quelli che storicamente hanno generato maggiori criticità di realizzo", quali imposta comunale di pubblicità, recupero evasione imposte e tasse, fitti reali di fabbricati e sanzioni codice della strada-ruoli accertati.

Alla luce del quadro su riportato si invita l'Ente ad attuare un attento monitoraggio degli accantonamenti, in particolar modo del FCDE, la cui adeguata quantificazione è fondamentale per preservare la gestione da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa.

2.3. Si evidenzia, poi, che il Comune presenta una scarsa capacità di recupero dell'evasione tributaria; infatti, a fronte di accertamenti pari ad euro 663.593 si registrano solo euro 242 di riscossioni (0,04% dell'accertato). Trattasi di criticità già rilevata in sede di esame dei rendiconti 2015-2016-2017. L'Ente, al riguardo, comunicava 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"*. Sono, per questo, stati chiesti aggiornamenti al Comune di Atri, che con nota di risposta del 18 settembre, ha specificato quanto segue: *"Gli accertamenti tributari pari ad euro 663.593,39 sono relativi ad annualità precedenti ma divenuti definitivi, e quindi liquidi ed esigibili, in prossimità del termine dell'esercizio 2018. Pertanto la parte consistente delle riscossioni sono evidenti negli esercizi successivi, sulla scorta delle fasi della riscossione coattiva"*.

Questa Corte, raccomandando il massimo rafforzamento di questa funzione vitale per preservare gli equilibri futuri dell'Ente, si riserva di verificare gli esiti delle riscossioni in sede di analisi dei futuri rendiconti.

2.4. L'Ente presenta un fondo cassa finale pari a zero. Si rileva la mancata compilazione della tabella relativa alla giacenza di cassa vincolata del questionario (pag. 27). Al riguardo, il Comune, con nota di risposta alla nota istruttoria, ha comunicato che *"Non risulta quantificata la giacenza di cassa vincolata"*. Trattasi di criticità già segnalata nella precedente deliberazione di questa Sezione. Si raccomanda, nuovamente, di provvedere alla quantificazione della giacenza di cassa vincolata nel rispetto del disposto del punto 10 dell'allegato 4/2 *"Principio contabile applicato della competenza finanziaria"* del d.lgs. n. 118 del 2011.

Tabella n. 3 - Fondo cassa finale

	2018
FONDO CASSA FINALE	0
<i>di cui vincolati</i>	-

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP.

Si osserva, altresì, che l'Ente, nell'esercizio in esame, non ha fatto ricorso ad anticipazioni di liquidità.

Riguardo l'anticipazione di tesoreria si evidenzia che l'Ente ha fatto ricorso a tale istituto per un importo pari ad euro 7.913.077, non totalmente restituita a fine esercizio (residuo passivo pari ad euro 2.813.294). Gli interessi passivi generati dall'utilizzo dell'anticipazione sono stati pari ad euro 105.149. Trattasi di criticità già segnalata dalla Sezione con deliberazione n. 60 del 2020.

Conseguenza del ripetuto ricorso all'anticipazione di tesoreria è il mancato rispetto dell'indice P3 "Anticipazioni chiuse solo contabilmente" (Anticipazione di Tesoreria all'inizio dell'esercizio successivo su massimo previsto dalla norma) che registra un valore di 162,56, al di sopra della soglia stabilita dal d.m. del 28 dicembre 2018 (pari a zero).

Al riguardo è stato chiesto all'Ente di comunicare quali azioni sono state intraprese al fine di ridurre il ricorso all'anticipazione di tesoreria e ricondurre nei termini legali il rimborso, restituendolo a fine esercizio. Il Comune ha chiarito che *"Il ricorso all'anticipazione di tesoreria, e la sua mancata restituzione a fine esercizio, è dovuto alla crisi di liquidità dell'ente che come evidenziato in altri punti, ha ripercussioni anche su altri aspetti come la tempistica dei pagamenti.*

L'ente ha individuato le alienazioni patrimoniali come strumento principale per migliorare la propria situazione finanziaria. Tuttavia la complessità di determinate procedure non ha ancora permesso di concretizzare le operazioni programmate, anche se sono stati effettuati passi avanti, soprattutto nella vendita della rete gas di proprietà. 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".

È stato chiesto, pertanto, al Comune di trasmettere il piano di dismissione immobiliare adottato con deliberazione consiliare n. 24 del 18 agosto 2020, dal quale si evince un piano di alienazione di aree e strade per un valore stimato totale di euro 25.811, e un valore stimato per alienazione fabbricati e impianti di euro 1.528.100. Si osserva, inoltre, che per ulteriori fabbricati e strade risulta da istruire la pratica di valutazione degli stessi.

Questa Corte, a tutela degli equilibri del Comune, sollecita una tempestiva realizzazione del piano di alienazione immobiliare e si riserva di verificarne gli esiti in sede di analisi dei successivi rendiconti.

Alla luce del quadro sopra riportato, si raccomanda, nuovamente, di attivare le misure necessarie al fine di ridurre il ricorso allo strumento dell'anticipazione di tesoreria, il cui ripetuto ricorso costituisce un sintomo di latenti e reiterati squilibri nella gestione di competenza tra le risorse in entrata che l'Ente può effettivamente realizzare e le spese che si è impegnato a sostenere.

2.5. Questa Sezione osserva, inoltre, come da tabelle di seguito riportata, relativamente alla gestione dei residui, una percentuale di formazione dei residui attivi del 28,82 e dei residui passivi del 35,53.

Tabella n. 4 - Residui

2018	Residui attivi	Residui passivi
Residui iniziali	13.364.459	12.623.574
Residui finali	16.603.207	15.811.557
% Pagamenti dei residui	31,86%	36,51%
% Formazione dei residui	28,82%	35,53%

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP

L'Organo di revisione comunica, nel questionario, che il riconoscimento formale dell'assoluta inesigibilità o insussistenza del credito espunto non ha avuto adeguata motivazione. L'Ente, in risposta alla nota istruttoria, ha chiarito che *"L'inesigibilità o insussistenza del credito risulta riconosciuta dai rispettivi Responsabili di area che conservano la relativa documentazione tra i propri atti"*. Al riguardo è regola di buona amministrazione accertare le responsabilità ed adottare regole, procedure e comportamenti che evitino il ripetersi di tale danno.

2.6. Si osserva, poi, che il Comune in esame presenta un indice di tempestività dei pagamenti, secondo quanto indicato nella relazione dell'Organo di revisione pari a 96 nel 2018.

L'Organo di revisione, al riguardo, ha comunicato nella relazione al rendiconto, che l'Ente ha adottato misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti, ma non ha comunicato, in caso di superamento dei termini di pagamento, le misure per rientrare nei termini. Sono, pertanto, state chieste delucidazione all'Ente, che con nota di riscontro del 18 settembre 2020, ha precisato che *"...persiste la crisi di liquidità, che ha ripercussioni, tra l'altro anche sui tempi di pagamento. Tuttavia si rileva che le misure adottate, unitamente al ricorso alle anticipazioni di liquidità accese con cassa depositi e prestiti, stanno, seppur lentamente, evidenziando sensibili miglioramenti nei tempi di pagamento dei fornitori"*.

Questa Corte, nel rispetto degli indirizzi eurounitari contenuti nella direttiva 2011/7/UE che richiama l'adozione decisa di una *"cultura dei pagamenti rapidi"*, invita l'Ente a porre in essere tutte le azioni necessarie al fine di rafforzare l'efficientamento dei propri uffici onde ridurre i termini dei pagamenti, raccomandando l'implementazione di ogni misura utile, quali la fatturazione elettronica o procedure di pagamento automatizzate, al fine di completare in termini ordinari le procedure di pagamento.

3. Dall'esame congiunto del questionario e della relazione dell'Organo di revisione, sono emerse, inoltre, le seguenti criticità:

- l'Organo di revisione comunica che l'Ente non ha aggiornato gli inventari per determinare l'effettiva consistenza del patrimonio e non ha provveduto a completare la valutazione dei beni patrimoniali. Il Comune, con nota di riscontro del 18 settembre 2020, ha precisato che *"L'Ente a causa della carenza di personale non ha potuto provvedere all'aggiornamento dei dati inerenti l'inventario. Si rileva tuttavia che a partire dal corrente esercizio, sono iniziate, seppur con le difficoltà connesse all'attuale situazione, le procedure di aggiornamento degli inventari"*.

Questa Corte si riserva di verificarne gli esiti in sede di analisi dei futuri rendiconti;

- l'Organo di Revisione, nella relazione al rendiconto, ritiene opportuno procedere all'individuazione e al compimento di azioni volte alla riduzione dell'indebitamento complessivo dell'Ente. È stato, per questo, chiesto al Comune di comunicare se e quali azioni siano state intraprese in merito a tale aspetto. L'Ente, al riguardo, ha comunicato che *"...si comunica che l'accensione di nuovi mutui risulta contenuta rispetto alla capacità di indebitamento dell'ente"*.

Questa Corte, pur osservando che il limite di indebitamento ai sensi dell'art. 204 Tuel risulta rispettato (5,10 per cento), raccomanda di procedere ad un attento monitoraggio dell'indebitamento che rappresenta un elemento importante nella valutazione del corretto operare dell'Ente, sia sotto il profilo del rispetto dei vincoli imposti dalla normativa sia dal punto di vista, più sostanziale, degli effetti che l'esposizione debitoria può determinare sull'equilibrio del bilancio, tenuto conto dell'incidenza della rata dei prestiti sulle entrate correnti.

4. Si ricorda, inoltre, come già segnalato nella precedente deliberazione della Sezione n. 60 del 2020, che l'Ente ha provveduto a trasmettere alla Sezione la deliberazione di Consiglio comunale n. 58 del 27 dicembre 2019 relativa alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni possedute al 31.12.2018. L'Ente ha preso atto della ricognizione delle partecipazioni in essere e ha preso atto che la ricognizione non prevede un nuovo piano di razionalizzazione.

Relativamente agli organismi partecipati, l'Organo di revisione comunica che 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 rimarcato dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione SEZAUT/2/2016/QMIG. Sono stati, pertanto, chiesti chiarimenti all'Ente che con nota di riscontro ha precisato che *"Il Comune di Atri ha formulato richieste specifiche agli organismi partecipati senza tuttavia ottenere risposta"*. Si raccomanda di provvedere ad un attento monitoraggio dei rapporti con gli organismi partecipati, in particolar modo dei crediti e debiti

reciproci, al fine di evitare possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il proprio bilancio.

5. Si segnala, poi, che il Comune di Atri ha trasmesso il prospetto delle spese di rappresentanza relative all'esercizio 2018 (euro 5.108), così come stabilito dall'art. 16, comma 26, del d.l. n. 138 del 2011. Si osserva che l'Ente rispetta il limite di spesa previsto dall'art. 6 del d.l. n. 78 del 2010.

6. Questa Sezione ha chiesto, infine, all'Ente di comunicare quali misure siano state adottate a seguito delle criticità segnalate con deliberazione di Sezione n. 60 del 2020. Il Comune, in riscontro, ha precisato quanto segue *“Alla luce dell'attuale emergenza pandemica, si comunica l'impossibilità da parte dell'ente di adottare le misure correttive necessarie, nel periodo intercorso tra la precedente e la presente interlocutoria”*.

Questa Corte si riserva, pertanto, di verificare le misure che saranno adottate in merito alle criticità segnalate, in sede di analisi dei rendiconti futuri.

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 all'implementazione delle misure necessarie all'accelerazione delle riscossioni ai fini del miglioramento della gestione di cassa, ad una corretta quantificazione del FCDE e al mantenimento dei parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile - anche attraverso la pronta realizzazione del piano di dismissioni immobiliari approvato - 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 è tenuto ad adottare ogni azione utile ad evitare che i propri crediti presenti fra i residui cadano in prescrizione o risultino inesigibili;
- 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 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 15 ottobre 2020.

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