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 16 giugno 2021, in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2019 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;

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 questa Sezione regionale di controllo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2019 al 25 febbraio 2021.

vista la deliberazione n. 14, dell'11 febbraio 2021, con la quale questa 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 14 giugno 2021, n. 27/2021, 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 il questionario e la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2019 del Comune di **Atri (TE)** – ente con 10.578 abitanti – acquisito, mediante il sistema applicativo Con.Te, in data 10 febbraio 2021, protocollo n. 674.

Al riguardo, l'Organo di revisione ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità contabili o anomali gestionali.

Il Magistrato istruttore ha, tuttavia, ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell'Ente al fine di verificare la presenza di eventuali fattori di criticità, con particolare riguardo al risultato di amministrazione, agli equilibri, alla gestione della liquidità, all'andamento dei residui e dell'esposizione debitoria.

DIRITTO

1. 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 nelle precedenti deliberazioni n. 60/2020/PRSE e n. 228/2020/PRSE a cui si fa rinvio. Le stesse risultano regolarmente pubblicate sul sito *internet* dell'Amministrazione comunale.

Giova ricordare che con le suddette deliberazioni questa Sezione ha sottoposto al controllo le annualità 2015, 2016, 2017 e 2018 nonché il riaccertamento straordinario dei residui.

In merito alle misure correttive adottate dall'Ente a seguito della deliberazione n. 60 del 2020 (esame dei rendiconti 2015-2016-2017), il Comune, in sede di riscontro istruttorio all'analisi del rendiconto 2018, aveva dichiarato: "*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 riservava di verificare tali misure in sede di analisi dei rendiconti futuri. Si riscontra che ad oggi l'Ente non ha trasmesso le misure correttive richieste.

2. Ciò premesso, a seguito di quanto sopra rilevato e dell'analisi della documentazione in possesso di questa Corte, si osservano i seguenti risultati.

2.1. Il rendiconto 2019 è stato approvato con delibera consiliare del 21 luglio 2020, n. 16, dunque, in ritardo rispetto ai termini fissati dal legislatore, tenuto anche 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). Al riguardo, si ricorda che l'approvazione del rendiconto entro i termini di legge costituisce un adempimento di assoluta rilevanza nella gestione amministrativa e contabile dell'Ente; il ritardo nell'approvazione costituisce sintomo di difficoltà nell'applicare correttamente la normativa e i principi contabili che disciplinano l'intera materia. Si raccomanda, pertanto, per il futuro l'osservanza dei termini fissati dal legislatore.

2.2. L'esercizio 2019 chiude con un avanzo di euro 1.308.845 in netto incremento rispetto all'esercizio precedente (euro 791.650). A seguito degli accantonamenti posti dall'Ente, l'avanzo si riduce in una parte indisponibile di euro 3.681.651, in peggioramento rispetto all'esercizio precedente. Si segnala che ciò è da imputarsi all'applicazione del nuovo metodo di calcolo del Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE), che ha determinato un disavanzo di euro 1.863.480, da ripianare in 15 anni (come da delibera consiliare n. 17 del 21 luglio 2020

trasmessa dal Comune in sede di riscontro istruttorio), ai sensi di quanto disposto dal dettato normativo. Si osserva che al netto del disavanzo da FCDE, il risultato di amministrazione è comunque negativo, ma pari ad euro 1.998.171, pertanto in miglioramento rispetto all'esercizio precedente di euro 55.720. Si segnala, comunque, che l'Ente non ha completamente recuperato la quota annuale dell'extradeficit derivante dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui.

La tabella che segue riporta la scomposizione del risultato di amministrazione dell'esercizio in esame in confronto con l'annualità precedente.

	2018	2019
AVANZO (+) / DISAVANZO (-) CONTABILE	**791.650**	**1.308.845**
Totale parte accantonata	2.785.324	4.990.496
FCDE	*819.157*	*3.074.857*
FAL	*1.755.848*	*1.703.732*
Fondo contenzioso	*209.386*	*209.386*
Altri accantonamenti	*933*	*2.522*
Totale parte vincolata	60.216	0
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	*60.216*	*0*
Totale parte destinata agli investimenti	0	0
Totale parte disponibile	**-2.053.891**	**-3.681.651**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati di rendiconto e BDAP. Eventuali scostamenti sono determinati dagli arrotondamenti.

Si evidenziano: l'accantonamento a FCDE per euro 3.074.857, l'appostamento al FAL di euro 1.703.732, a fondo contenzioso per euro 209.386 e altri accantonamenti per euro 2.522 (per indennità fine mandato del Sindaco).

L'Organo di revisione, nel questionario, dichiara congrue le somme accantonate per indennità di fine mandato del Sindaco, e comunica – relativamente alle quote accantonate per oneri da contenzioso - che: "*…L'Ente ha avviato dal 2019 una ricognizione dei contenziosi legali in essere, tuttavia alla luce dell'anzianità di diverse casistiche e l'avvicendarsi dei relativi responsabili non consente tuttora una puntuale quantificazione. Al momento la ricognizione in itinere è relativa alla quantificazione delle spese legali, per cui, alla chiusura del rendiconto 2019 è stanziato un fondo pari ad euro 209.385,78 oltre ad euro 239.337,04 riportati a residui*". Al riguardo il Comune, in sede di riscontro istruttorio, ha fornito un aggiornamento sul processo di ricognizione, precisando che: "*Alla data della presente si rileva che è stata effettuata una ricognizione puntuale dei contenziosi da cui possono rilevarsi passività potenziali per l'ente. La rilevazione è partita dalle posizioni più recenti e ad oggi è arrivata a coprire le posizioni manifestatesi sino all'annualità 2019. Manca ancora la puntuale e completa valutazione del rischio (certo, possibile, probabile o irrilevante) che richiede il coinvolgimento di tutte le aree dell'Ente e dei legali interessati*"; ha altresì allegato l'elenco dei contenziosi in essere risultati pari ad euro 1.446.550, con spese legali di euro 28.432. Sono inoltre presenti ulteriori sei contenziosi per i quali è in corso la relativa stima.

Riguardo al calcolo del FCDE, si evidenzia una quota di accantonamento rispetto al totale dei residui attivi (euro 22.128.028) del 13,90 per cento; valore che sale al 26,76 per cento decurtando

i residui attivi dei titoli 2,4,9. L'Ente ha trasmesso un prospetto contenente l'elenco delle voci ricomprese nel fondo, tra cui euro 2.593.590 per imposte, tasse e proventi assimilati, euro 80.337 per trasferimenti correnti da amministrazioni pubbliche, euro 203.553 per vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni, euro 70.420 quali proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti ed euro 123.957 per rimborsi e altre entrate correnti.

L'Organo di revisione segnala, inoltre, che non sono state accantonate somme per perdite di società partecipate, specificando in nota: "*Si rileva che tale voce è riconducibile alle perdite pregresse del Consorzio Piomba Fino per euro 431.378. Tale debito è stato oggetto di riconoscimento esclusivamente sulla base di un accordo di transazione con il Consorzio (come da delibera di Consiglio Comunale 41 del 01/07/2020) che prevedeva al contempo il riconoscimento del credito iscritto nel bilancio del Comune di Atri relativo al Disagio Ambientale per un importo pari ad euro 292.483. Tuttavia, tale accordo non è stato sottoscritto dalla partecipata, che ha proseguito il giudizio attivato, risultando peraltro soccombente. È stato di recente attivato l'arbitrato*". L'Ente, in aggiornamento a quanto dichiarato dal revisore, ha comunicato che: "*…la posizione è stata inserita nel prospetto dei contenziosi in essere…Come rilevato è stato riassunto l'arbitrato e la prima udienza è programmata per la fine del corrente mese*".

Questa Corte invita l'Ente a completare la ricognizione dei contenziosi e ad un costante monitoraggio della procedura di arbitrato, aspetti sui quali si fa riserva di un approfondimento in sede di esame del prossimo rendiconto. Si ricorda, altresì, 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 continuare a effettuare una verifica puntuale dei suddetti fondi, in ossequio alle disposizioni dettate dal legislatore.

2.3. In merito alla verifica degli equilibri, l'art. 1, c. 821, della legge n. 145 del 2018 prevede che "*Gli enti…si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. L'informazione di cui al periodo precedente è desunta, in ciascun anno, dal prospetto della verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118*". Sul punto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 20 del 2019 hanno precisato che tale nuova disciplina *"attribuisce valore giuridico, pur in assenza allo stato di specifiche sanzioni, al conseguimento di un "equilibrio finanziario complessivo di competenza" anche in sede di rendiconto consuntivo, in modo simmetrico e speculare a quello da rispettare in sede di approvazione del bilancio di previsione e nel corso dell'esercizio…"*.

Conseguentemente, si è reso necessario aggiornare i prospetti degli allegati al citato decreto

legislativo n. 118 riguardanti il quadro generale riassuntivo e la verifica degli equilibri per renderli tra loro coerenti e rispondenti alle esigenze del monitoraggio, ai sensi della citata norma. A ciò si è provveduto con il d.m. 1° agosto 2019 che, mantenendo la distinzione tra parte corrente e parte capitale, ha individuato tre saldi finali - *risultato di competenza (W1), equilibrio di bilancio (W2), equilibrio complessivo (W3)* – che consentono di verificare gli equilibri interni al rendiconto della gestione e di determinare gradualmente il raggiungimento dell'obiettivo di risultato di competenza non negativo.

Le Sezioni Riunite hanno chiarito, altresì, che *"il primo ("risultato di competenza") non presenta elementi di novità rispetto al risultato palesato al medesimo prospetto anteriormente al citato d.m. 1° agosto 2019 (accertamenti meno impegni, al lordo di fondo pluriennale vincolato e degli importi applicati del risultato di amministrazione); il secondo tiene conto anche dell'importo degli stanziamenti definitivi a titolo di accantonamenti e vincoli, rilevabili dal bilancio dell'esercizio di riferimento ("equilibrio di bilancio"); il terzo espone le variazioni (positive o negative) che hanno registrato gli accantonamenti dal momento della chiusura dell'esercizio a quello dell'approvazione del rendiconto ("equilibrio complessivo")*". Al riguardo, la Commissione Arconet, nella riunione dell'11 dicembre 2019, ha precisato che i primi due saldi sono indicatori rappresentativi degli equilibri che dipendono dalla gestione del bilancio, al contrario l'equilibrio complessivo svolge la funzione di evidenziare 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 non negativo, gli enti devono tendere al rispetto dell'equilibrio di bilancio (W2), che rappresenta l'effettiva capacità dell'ente di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio. L'equilibrio complessivo W3, invece, svolge una funzione attualizzante, essendo calcolato al fine di aggiornare i risultati considerando anche, prudenzialmente, gli effetti conseguenti alle possibili variazioni prodotte degli accantonamenti effettuati, in sede di rendiconto, a seguito di eventi verificatosi dopo la chiusura dell'esercizio o successivamente ai termini previsti per le variazioni di bilancio, appostati nel rispetto dei principi contabili.

Posto quanto sopra precisato, si osservano, per il Comune in esame, i seguenti risultati.

	Parte corrente (O)	**Parte capitale** (Z)	**Totale** (W= O+Z)	
Risultato di competenza	**403.576**	**-41.826**	**W1**	**361.750**
Risorse accantonate stanziate nel bilancio d'esercizio	331.720	0		331.720
Risorse vincolate nel bilancio	0	0		0
Equilibrio di bilancio	**71.856**	**-41.826**	**W2**	**30.030**
Variazione accantonamenti effettuati in sede di rendiconto	1.925.569	0		1.925.569
Equilibrio complessivo	**-1.853.713**	**-41.826**	**W3**	**1.895.539**

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP

Dai dati sopra riportati si evince, per la parte corrente, un risultato di competenza dell'esercizio positivo (euro 403.576). L'equilibrio di bilancio è anch'esso positivo, ma ridotto a seguito delle risorse accantonate stanziate e delle risorse vincolate nel bilancio d'esercizio pari ad euro 331.720.

Il prospetto evidenzia anche l'equilibrio complessivo di parte corrente che tiene conto degli esiti 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 verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce o successivamente ai termini previsti per le variazioni di bilancio. Tale valore, nell'esercizio 2019, è negativo e pari ad euro 1.853.713.

Si rileva, altresì, una scarsa capacità di riscossione dell'evasione tributaria. A fronte di accertamenti di competenza pari ad euro 723.172, le riscossioni sono pari solamente ad euro 1.276 (0,18 per cento dell'accertato). Al riguardo, in sede di esame del rendiconto 2018, l'Ente 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*". In merito è stato chiesto di fornire aggiornamenti, ricordando che il mancato incasso dei tributi può rappresentare ipotesi di danno erariale e si riflette negativamente sugli equilibri del rendiconto minacciando l'erogazione dei servizi pubblici.

Il Comune, con nota di riscontro del 17 maggio 2021, ha precisato quanto segue:" *Le attività di recupero coattivo dei crediti hanno subito nel corso del 2020, con proroga al 31 maggio 2021, un blocco totale per le conseguenze dell'epidemia pandemica in corso*".

Alla luce di quanto esposto, questa Corte si riserva un approfondimento in sede di esame del prossimo rendiconto, valutando ambiti di responsabilità dell'agente esterno che si è dimostrato inadempiente nella gestione dei crediti da riscuotere. Si ricorda, altresì, come gli scostamenti tra accertamento e riscossione, qualora si presentino in forma reiterata, concorrano a compromettere il rispetto degli equilibri di bilancio connessi ad un andamento degli accertamenti e degli impegni che, se caratterizzati da veridicità ed attendibilità, dovrebbero garantire una soddisfacente condizione di liquidità. Occorre, quindi, ribadire che gli accertamenti relativi alle entrate in esame devono essere effettuati con estrema attenzione e prudenza, per evitare di raggiungere in modo artificioso l'equilibrio di parte corrente.

Questa Sezione ribadisce poi 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.

Considerando gli esiti della gestione di parte capitale, rappresentati da un risultato di competenza negativo e pari ad euro 41.826, come pure l'equilibrio di bilancio e l'equilibrio complessivo - vista l'assenza di risorse accantonate e vincolate nel bilancio e di variazioni, a rendiconto, di somme accantonate in c/capitale, si determinano i seguenti saldi finali: *Risultato di competenza (W1)* euro 361.750, che permette all'Ente di rispettare il dettato normativo essendo "non negativo"; *Equilibrio di bilancio (W2)* euro -30.030 ed *Equilibrio complessivo (W3)* di euro -1.895.538 a seguito degli accantonamenti effettuati in sede di rendiconto.

Alla luce dei valori conseguiti, ricordando che W2 e W3 rappresentano, per l'esercizio 2019, importi ai soli fini conoscitivi, questa Corte raccomanda un attento monitoraggio di tali saldi per gli esercizi futuri al fine di evitare situazioni di squilibrio che possano creare difficoltà nella gestione ordinaria. In merito, l'Organo di revisione ha attestato che il responsabile finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri di bilancio; si raccomanda che gli esiti di tali controlli abbiano effettiva rilevanza nelle decisioni gestionali.

2.4. Si osserva un fondo cassa finale pari a zero, con una giacenza di cassa vincolata pari a zero, come indicato dall'Organo di revisione nel questionario e nella relazione al rendiconto.

Gestione della liquidità	**2018**	**2019**
Fondo cassa al 1° gennaio	**0**	**0**
Riscossioni	23.250.474	26.395.844
Pagamenti	23.250.474	26.395.844
Saldo di cassa al 31 dicembre	**0**	**0**
Fondo cassa vincolato	*0*	*0*

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati di rendiconto e BDAP

Si evidenzia, inoltre, che l'Ente ricorre, come per le annualità precedenti, ad un'anticipazione di tesoreria per un importo di euro 10.166.811, non restituendola totalmente a fine esercizio, con un residuo di euro 3.199.084 (correttamente contabilizzato). L'utilizzo dell'anticipazione ha generato ulteriori oneri per 110.000 euro.

L'Ente, in sede di riscontro istruttorio all'esame del rendiconto 2018, aveva comunicato di aver avviato un piano di valorizzazione immobiliare. Sono pertanto stati chiesti aggiornamenti circa lo stato di attuazione di tale piano. Il Comune ha dichiarato quanto segue: "*Come rilevato nelle comunicazioni precedenti, 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 come di seguito riportato:
Si è dato corso al secondo esperimento di gara per l'alienazione di uno stabile denominato "Ex mercato coperto" individuato nell'Allegato 1 PIANO ALIENAZIONI FABBRICATI E IMPIANTI 2021/2023 dai punti da 1 a 7.
È in itinere la procedura di alienazione/concessione della rete gas, individuata nell'Allegato 1 PIANO ALIENAZIONI FABBRICATI E IMPIANTI 2021-2023 dal punto 28, non valorizzata nell'allegato ma il cui valore a base d'asta, in corso di definizione, è di circa 4,5 milioni di euro.
Il piano alienazioni strade…procede su istanza di parte, e quindi è da considerarsi di concreta realizzazione. Larga parte delle istanze non risulta ancora valorizzata, e peraltro si sottolinea che gli oneri sono sempre a carico della controparte".
Dall'analisi della documentazione trasmessa è emerso un patrimonio immobiliare stimato di euro 1.877.640, oltre euro 28.979 relativi a strade e terreni. A tali beni si aggiunge il processo di vendita della rete gas per un valore stimato di circa 4,5 milioni di euro. Questa Corte, raccomandando di proseguire nell'applicazione delle misure adottate, vigilerà sull'attuazione del piano di valorizzazione mobiliare, in sede di analisi dei successivi rendiconti.
La Sezione ricorda, altresì, come il ripetuto ricorso all'anticipazione di tesoreria rappresenti 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.
Si segnala inoltre che il Comune, a fronte di importo complessivo di euro 829.735 per debiti commerciali al 31.12.2018, ha richiesto – con delibera di Giunta comunale n. 33 del 21 febbraio 2019 - e ottenuto dalla Cassa depositi e prestiti (CDP) un'anticipazione di liquidità ai sensi del comma 855 dell'art. 1 della legge n. 145 del 2018, per euro 830.000 da restituire entro l'esercizio. L'Ente ha regolarmente provveduto al rimborso di quanto ricevuto.
2.5. Il Collegio segnala che il Comune presenta un indice annuale di tempestività dei pagamenti, per il 2019, pari a 240, in netto peggioramento rispetto all'annualità precedente quando era stato pari a 96. Al riguardo, l'Organo di revisione ha comunicato che l'Ente ha adottato misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti.
Questa Corte, considerato il valore dell'indice di tempestività del 2019, richiama il Comune ad attivare tutte le azioni necessarie a ricondurre tale indicatore nei limiti imposti dal dettato normativo. Si invita, inoltre, secondo gli indirizzi eurounitari contenuti nella direttiva 2011/7/UE - che richiede l'adozione decisa di una "*cultura dei pagamenti rapidi*" - a porre in essere tutte le misure necessarie al fine di rafforzare l'efficientamento dei propri uffici, quali la

fatturazione elettronica o altre forme automatizzate, onde mantenere, nei tempi indicati dalla normativa, le procedure di pagamento.

2.6. L'Ente ha effettuato il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi al 31 dicembre 2019, con atto di Giunta comunale munito del parere dell'Organo di revisione che ha verificato il rispetto dei principi e dei criteri della loro determinazione.

2019	Residui attivi	Residui passivi
Residui iniziali	16.603.207	15.811.557
Residui finali	22.128.028	20.468.852
% Riscossioni /Pagamenti	20,25	34,98
% Formazione dei residui	28,97	34,00

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP

Dai dati indicati in tabella emerge un totale dei residui attivi pari a euro 22.128.028 e un totale dei residui passivi pari a euro 20.468.852. I residui attivi fanno registrare un netto incremento di euro 5.524.821, come pure i residui passivi di euro 4.657.295. La quota di formazione dei residui attivi è pari al 28,97 per cento, quella dei passivi è del 34 per cento.

Si osserva altresì una percentuale di riscossione dei residui del 20,25, contro una dei pagamenti del 34,98 per cento.

Analizzando la composizione dei residui attivi emerge che euro 5.942.452 – pari al 26,85 per cento – sono relativi all'esercizio 2016 e precedenti; euro 1.399.472 – pari al 6,32 per cento - riguardano residui dell'anno 2017; euro 5.391.816 - pari al 24,37 per cento - sono relativi all'esercizio 2018 ed euro 9.394.289 (42,46 per cento) sono espressione della competenza 2019.

Si osserva, per i residui 2016 e precedenti, che la voce preponderante è costituita dai residui del titolo 1 "*Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*", pari ad euro 3.326.774, e dai residui del titolo 3 "*Entrate extratributarie*" per euro 1.450.412.

Al riguardo si segnalano basse percentuali di riscossione dei residui relativi al recupero dell'evasione tributaria, all'IMU, alla TARSU-TIA-TARI, alle sanzioni derivanti dalle violazioni al codice della strada e per i fitti attivi, come si evince dalla successiva tabella.

2019	Residui all'1.1.2019	Riscossione Residui	Percentuale riscossione
Recupero evasione tributaria	3.007.925	65.047	2,16
IMU	2.018.724	43.436	2,15
TARSU-TIA-TARI	989.201	21.610	2,18
Sanzioni codice della strada	138.351	8.139	6,01
Fitti attivi	256.441	22.860	8.91

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati della relazione dell'Organo di revisione

L'Ente, al quale sono stati chiesti chiarimenti in merito alle azioni poste in essere per incrementare il processo di riscossione dei residui, ha ribadito come l'emergenza Covid-19 abbia determinato il blocco delle riscossioni fino al 31 maggio 2021, precisando tuttavia che: "*Sono state predisposte ingiunzioni fiscali che per la sola TARI (fino all'annualità 2017) ammontano*

ad euro 1.215.706,06, ed è in corso la predisposizione delle ingiunzioni fiscali relative all'IMU".

Questa Corte si riserva di verificare gli effetti delle azioni poste in essere dal Comune in sede di esame dei futuri rendiconti.

Relativamente ai residui passivi si osserva, invece, che il 52,52 per cento (euro 10.749.507) rappresenta residui di competenza, per euro 4.792.510 (pari al 23,41 per cento) sono relativi all'esercizio 2018, euro 664.261 (3,25 per cento) sono riferiti all'esercizio 2017 e il restante 20,82 (euro 4.262.573) riguarda residui dell'anno 2016 e precedenti. Voce preponderante dei residui 2016 e precedenti è costituita dai residui del titolo 5 "*Chiusura anticipazione di tesoreria*", per euro 2.348.292.

Alla luce del quadro sopra riportato, si raccomanda un'attenta analisi dei residui che, oltre a determinare una chiara e trasparente rappresentazione delle posizioni debitorie e creditorie, consenta la corretta applicazione del principio della competenza finanziaria cd. potenziata. Come, infatti, indicato nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 9 del 2016, una corretta gestione ordinaria dei residui passivi dovrebbe condurre verso una loro progressiva riduzione, mentre lo *stock* di residui attivi dovrebbe naturalmente tendere ad una loro stabilizzazione. Si invita altresì – in presenza di residui inesigibili o insussistenti – a fornire una adeguata e puntuale motivazione della loro eliminazione. Questa Corte vigilerà su tali aspetti, in sede di analisi dei futuri rendiconti.

2.7. Si rileva che l'Ente non ha trasmesso a questa Sezione la delibera consiliare di revisione ordinaria delle partecipazioni possedute al 31 dicembre 2019. Con nota istruttoria ne è stato chiesto l'invio, tuttavia l'Ente non ha dato seguito alla richiesta. Si richiama pertanto il Comune a provvedere alla trasmissione della delibera consiliare.

Relativamente agli organismi partecipati, l'Organo di revisione comunica che i prospetti dimostrativi per la rilevazione dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 non hanno riguardo alla totalità delle partecipazioni rilevanti ai fini del predetto adempimento, specificando in nota che:" *Relativamente alla conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, il Comune di Atri ha provveduto ad effettuare le opportune richieste alle partecipate non ricevendo i dovuti riscontri*". È stato pertanto chiesto all'Ente di fornire informazioni aggiornate circa il riscontro delle partecipate. Al riguardo il Comune ha dichiarato che: "*Sia in sede di predisposizione del Consolidato 2018 che 2019, l'Ente ha provveduto ad effettuare le opportune richieste tramite PEC al Consorzio Comprensoriale Piomba Fino (unico ente partecipato incluso nel perimetro di consolidamento) senza ottenere le opportune risposte*".

Questa Sezione ribadisce l'importanza di raggiungere la certezza dei rapporti finanziari tra l'ente pubblico e le partecipate in modo da evitare il crearsi di situazioni debitorie occulte che possano incidere sugli equilibri finanziari dell'ente controllante. Invita pertanto l'Ente a sollecitare l'invio dei prospetti asseverati dalle società partecipate.

2.8. Si segnala, altresì, che l'Ente non ha trasmesso il prospetto delle spese di rappresentanza relativo all'esercizio in esame, così come stabilito dall'art. 16, comma 26, del d.l. n. 138 del 2011. Analogamente alla delibera consiliare di ricognizione delle partecipazioni, l'Ente non ha fornito riscontro alla richiesta. Si invita pertanto a provvedere.

2.9. Si rileva, inoltre, che l'Ente ha riconosciuto – nell'esercizio in esame - debiti fuori bilancio per euro 468.977 di cui:

- euro 9.393 per sentenze esecutive;
- euro 200.043 per copertura disavanzi;
- euro 61.451 per procedure espropriative;
- euro 198.089 per acquisizione beni e servizi senza impegno di spesa.

Dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la formazione del rendiconto sono stati riconosciuti, altresì, debiti fuori bilancio - in corso di finanziamento - per euro 103.806.

In via preliminare occorre ricordare che il debito fuori bilancio rappresenta un'obbligazione pecuniaria verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta al di fuori delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti pubblici, in generale, e degli enti locali più in particolare (cfr. *ex multis,* Sezione regionale Emilia-Romagna, pronuncia n. 11/06/PAR). L'esistenza di tali passività comporta, inevitabilmente, che le esigenze di spesa dell'ente risultino superiori rispetto ai finanziamenti stanziati, con la conseguente necessità, al fine di ripristinare l'equilibrio di bilancio, di reperire ulteriori mezzi di copertura.

Appare, dunque, di immediata evidenza la pericolosa incidenza di tale specifica tipologia di debiti sul mantenimento degli equilibri di bilancio, proprio in quanto poste latenti, non evidenziate in contabilità.

L'esatta individuazione e quantificazione dei debiti fuori bilancio nel corso dell'esercizio finanziario costituisce, pertanto, un preciso dovere dell'organo consiliare, il quale è stato investito dal legislatore dell'obbligo di dare atto del permanere degli equilibri di bilancio e, in quella sede, di verificare se la sussistenza di debiti fuori bilancio possa incidere negativamente sulla situazione finanziaria o alterare i risultati di competenza.

La Sezione ricorda che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme

previste dal Tuel. Quando il fenomeno assume dimensioni rilevanti e reiterate in più esercizi finanziari, è presumibile che gran parte dei debiti fuori bilancio sia riconducibile alla incapacità di porre in essere una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, alla possibile sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa, ovvero al fine di garantire i vincoli del pareggio e degli equilibri interni. Si raccomanda all'Ente, di porre in essere tutte le azioni necessarie a rimuovere le cause che determinano la formazione di debiti fuori bilancio.

Si ricorda, poi, che, a seguito della riforma contabile attuata dal d.lgs. n. 118 del 2011, per escludere l'emersione di debiti occulti e pregressi, come pure i ritardi nei pagamenti, ai sensi del riformato articolo 183, comma 8, del Tuel, il responsabile della spesa che adotta provvedimenti comportanti impegni di spesa ha l'obbligo di accertarsi che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di cassa; l'eventuale violazione del predetto obbligo di accertamento comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa.

La Sezione, inoltre, invita l'Organo di revisione e l'Amministrazione ad un'attenta ricognizione e valutazione delle potenziali passività, già presenti oppure a rischio di insorgenza, ponendo sotto tutela gli equilibri del bilancio mediante accantonamenti specifici nei fondi rischi, ai fini di una sana e corretta gestione finanziaria.

2.10. L'Organo di revisione comunica che l'Ente non ha aggiornato gli inventari, ma che le operazioni sono in corso. Sono pertanto stati chiesti aggiornamenti al riguardo. L'Amministrazione ha dichiarato quanto segue: "*Le procedure inventariali non hanno avuto aggiornamenti rispetto a quanto rilevato nella richiesta istruttoria relativa al Rendiconto 2018. L'ente ha assunto nel corso del 2019, un funzionario addetto al patrimonio, ma il progetto di completo aggiornamento dell'inventario, considerando il patrimonio detenuto dall'Ente, sarà un processo che necessiterà di una graduale e prospettica implementazione*". Questa Corte, preso atto di quanto comunicato dall'Ente - in considerazione della rilevanza degli accertamenti contenuti in tale libro - a tutela del patrimonio pubblico, si riserva di approfondirne i risultati in sede di analisi del prossimo rendiconto.

2.11. Con specifica nota istruttoria è stato, inoltre, chiesto all'Ente di comunicare l'eventuale esistenza - presso l'Amministrazione - di programmi di spesa finanziati con fondi europei e di fornire una breve relazione sul loro stato di attuazione. In merito il Comune ha precisato quanto segue:" *Si, esistono programmi di spesa finanziati con bandi europei, di seguito sintetizzati:*

- *PSR 7.4.1 "Sostegno agli investimenti nella creazione, miglioramento o espansione dei servizi di base locali per la popolazione rurale forestali". Il bando è stato aggiudicato, e risulta inoltrata*

la richiesta di anticipo del 30% dei fondi alla Regione Abruzzo in qualità di capofila della rete di comuni (altri enti partecipanti Elice, Montefino e Crognaleto). Allo stato attuale risulta nominato il Rup e deve essere effettuata aggiudicazione dei lavori. Il finanziamento concesso è pari a 1.125.448,36 €.

- *Programma Erasmus +*

Progetto n°	**Titolo**	**Importo finanziato**
2019-1-IT03-KA347-015429	*GeoCitizen Atri*	*26.985,00 €*

In fase di attuazione 3° fase del progetto. Termine progetto 03/09/2021;

- *Programma European Solidarity Corps*

Progetto n°	**Titolo**	**Importo finanziato**
2019-1-IT03-ESC11	*A.T.R.I.: Active Training for Responsible Initiatives*	*16.242,00 €*

In fase di attuazione. Termine progetto 30/09/2021;

- *Programma European Solidarity Corps*

Progetto n°	**Titolo**	**Importo finanziato**
2019-1-IT03-ES31-017210	*Inclusione in musica*	*8.568,00 €*

In fase di attuazione. Termine progetto 31/12/2021;

- *Programma European Solidarity Corps*

Progetto n°	**Titolo**	**Importo finanziato**
2020-1-IT03-ES31-018051	*Favole tra gli scaffali*	*11.068,00 €*

In fase di attuazione. Termine progetto 29/09/2021".

2.12. È stato chiesto, infine, all'Amministrazione di comunicare le modalità di accertamento e riscossione dei fondi per l'emergenza pandemica e l'eventuale minor gettito generato dal Covid-19. In merito, l'Ente ha dichiarato che: "*I trasferimenti dei fondi per l'emergenza pandemica sono stati accertati e riscossi con le normali modalità (per cassa). Per quanto riguarda il minor gettito generato dal Covid-19, è in corso la predisposizione della certificazione dei fondi covid-19, in scadenza il prossimo 31 maggio*".

Questa Corte si riserva di verificare la rendicontazione di tali fondi in sede di analisi del prossimo rendiconto.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

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

- a porre in essere azioni volte alla riduzione del ricorso all'anticipazione di tesoreria e al rafforzamento della fase di riscossione delle entrate, al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dell'equilibrio di bilancio e dei vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica oltre che al mantenimento dei parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile;
- ad un attento monitoraggio dei fondi accantonati e vincolati;
- a trasmettere - entro 45 giorni - la delibera consiliare di ricognizione ordinaria delle partecipazioni dirette e indirette possedute al 31.12.2019;
- a trasmettere - entro 45 giorni - il prospetto delle spese di rappresentanza sostenute nell'esercizio 2019;
- a trasmettere - entro 60 giorni - le misure correttive adottate a seguito delle deliberazioni di questa Corte n. 60/2020/PRSE e n. 228/2020/PRSE.

L'Organo di revisione è tenuto a vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente porrà in essere.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di 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 16 giugno 2021.

L'Estensore	Il Presidente
Marco VILLANI	Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente	*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA

LORELLA GIAMMARIA
CORTE DEI
CONTI/80218670588
21.06.2021 10:51:24
CEST