



**Repubblica italiana**

**La Corte dei conti**

**Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo**

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 24 marzo 2021, in riferimento ai rendiconti degli esercizi 2017 e 2018 del Comune di **Collecervino (PE)**, ha assunto la seguente

**DELIBERAZIONE**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

viste le deliberazioni n. 44/2019/INPR e n. 114/2019/INPR di questa Sezione regionale di controllo con le quali sono stati fissati i termini per l'invio delle relazioni, concernenti gli esercizi 2017 e 2018;

vista la deliberazione n. 14 dell'11 febbraio 2021, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma di controllo sulla gestione 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;

vista l'ordinanza del 22 marzo 2021, n. 11/2021, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Luigi DI MARCO;

## **FATTO**

La Sezione, nell'ambito della propria attività di controllo, ha preso in esame i questionari e le relazioni dell'Organo di revisione sui rendiconti 2017 e 2018 del Comune di Collecervino (PE) - 5998 abitanti - acquisiti mediante il sistema applicativo Con.Te, rispettivamente in data 15 novembre 2019, protocollo n. 4096 ed in data 29 gennaio 2020, protocollo n. 875.

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

Con nota istruttoria inviata al Sindaco, al Responsabile del Servizio finanziario e all'Organo di revisione del Comune in data 11 febbraio 2021, prot. n. 694, sono stati chiesti chiarimenti all'Ente in merito ad alcuni aspetti relativi ai questionari ai rendiconti 2017 e 2018.

Con nota del 25 febbraio 2021, prot. n. 1851, l'Ente ha fornito i chiarimenti richiesti.

Il Comune ha approvato, oltre i termini di legge, il rendiconto 2017, con deliberazione di Consiglio comunale numero 30 del 15 giugno 2018 ed il rendiconto 2018 con deliberazione di Consiglio comunale n. 15 del 30 maggio 2019.

Al riguardo, non può incidentalmente non ricordarsi, sul piano generale, l'importanza di rispettare il termine di approvazione del rendiconto, in quanto *«(...) costituisce un imprescindibile riferimento per gli eventuali interventi sulla gestione in corso d'esercizio e per la successiva programmazione finanziaria»*. (cfr. Sez. contr. Lombardia, deliberazioni n.10/2018/PRSE e n. 32/2019/PRSE, Sez. contr. Sicilia, deliberazione n. 86/2019). Più nello specifico, come anche chiaramente evidenziato da altra Sezione di questa Corte (Sez. contr. Sicilia, deliberazione n. 120/2020/ PAR): *«il principale strumento che fa conoscere a consuntivo le risultanze della gestione finanziaria, economica e patrimoniale dell'ente locale è il rendiconto della gestione, disciplinato nell'art. 227 del TUEL, che ne dispone l'obbligatoria adozione entro il 30 aprile dell'anno successivo. Il rispetto della tempistica è di tale importanza che, la stessa disposizione riconnette espressamente, alla mancata approvazione del rendiconto entro il termine, l'esercizio del potere sostitutivo di cui ai successivi artt. 137 e 141 TUEL, che sviluppano la prescrizione contenuta nell'art. 120 della Costituzione. ... La Giurisprudenza è unanime nel riconoscere che, l'intervento sostitutivo trova fondamento nella necessità di garantire la continuità gestionale e finanziaria dell'ente, a fronte dell'inerzia nell'adempimento di funzioni fondamentali. La basilare esigenza è stata recepita nella normativa sull'armonizzazione contabile, D. Lgs. 118/2011, nel cui ambito, sul presupposto che consuntivo e preventivo realizzano un unico ciclo di bilancio, sono previste una moltitudine di regole che pongono in stretta logica consequenziale i due tipi di bilancio, a consuntivo e a preventivo. Inoltre, l'Allegato 1, del menzionato decreto, al postulato 11 rubricato "Principio della continuità e della costanza", prescrive "La valutazione delle poste contabili di bilancio deve essere fatta nella prospettiva della continuazione delle attività istituzionali per le quali l'amministrazione pubblica è costituita[.]. Il principio della continuità riguarda anche i dati contabili che nella successione del tempo devono essere rilevati e rappresentati con correttezza nelle situazioni contabili di chiusura e di riapertura dei conti e in tutti i documenti contabili[.]. Il principio della continuità e quello della costanza dei criteri applicati introducono le condizioni essenziali per la comparabilità delle valutazioni tra i documenti contabili del bilancio di previsione e della rendicontazione[.]. Sul valore costituzionale del principio non sussistono dubbi, viste le molteplici sentenze della Corte costituzionale che, nell'ultimo decennio e con incisività sempre maggiore, in forza di un percorso esegetico sfociato nel riconoscimento del bilancio come bene*

*pubblico tutelato dalla Carta, hanno affermato che una delle regole fondamentali di coordinamento della finanza pubblica, su cui poggia il Sistema finanziario-contabile degli enti territoriali, è quella della continuità dei bilanci, che, quindi, di necessità devono essere concatenati in modo ordinato (ex multis n. 250/2013, n. 181/2015, n. 274/2017 e n. 18/2019). Non mancano, peraltro, previsioni di legge volte a sottolineare indirettamente il peso che assume la tempestiva approvazione del rendiconto nel ciclo di bilancio, sottoponendo l'ente inadempiente ad obblighi o divieti. Un esempio del primo tipo, si trova nell'art. 243, co. 6, TUEL, che sottopone l'ente inadempiente ai controlli centrali previsti per gli enti strutturalmente deficitari in materia di copertura obbligatoria dei servizi di smaltimento rifiuti, acquedotto e dei servizi a domanda individuale. Con riferimento ai divieti, degli esempi sono rinvenibili nell'art.1, co. 897, della L. 145/2018, che impedisce l'applicazione dell'avanzo di amministrazione, nonché nel successivo comma 904, che ha allargato la portata dell'art. 9, co.1 quinquies, del D.L. 113/2016, come modificato dalla legge di conversione n. 160/7.8.2016».*

## **DIRITTO**

1. Giova preliminarmente ricordare che la Corte dei conti, 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. Oggetto del giudizio è, dunque, il "bene pubblico" bilancio e la sua conformità al diritto (cfr. Corte cost. sentenze n. 192/2012, n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 274/2017; Corte conti, SS.RR. in spec. comp. n. 4/2020/EL).

1.1. Nell'esercizio di tale controllo, la Sezione, qualora rilevi gravi irregolarità, ha il potere, in base all'articolo 148-bis del Tuel, di adottare pronunce di accertamento che fissano l'obbligo, per gli enti, 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 disporre il blocco della spesa dell'ente inadempiente, ovvero avviare la c.d. procedura di dissesto guidato (art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011). Qualora, invece, le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano tali da rendere necessario il ricorso a tali strumenti, 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, in chiave prospettica, la sana gestione finanziaria.

2. Ciò premesso, all'esito dell'istruttoria svolta sul Comune di Collecervino, l'Organo di revisione nel questionario al rendiconto 2017 ha formulato, sulla base delle verifiche di regolarità amministrativa e contabile, i seguenti rilievi:

- eccessivo ricorso ad anticipazioni di tesoreria;
- mancato aggiornamento dell'inventario fisico dei beni.

Dall'analisi del questionario 2018 si è rilevato, inoltre, che l'Organo di revisione ha segnalato la necessità di ridurre ulteriormente il ricorso all'anticipazione di tesoreria e di fornire adeguato riscontro alle deliberazioni della Corte dei conti, Sezione di controllo, relativamente alle gestioni finanziarie 2012, 2013, 2014, 2015 e 2016. Ha segnato, infine, la necessità di adottare tutte le misure necessarie per addivenire ad un cospicuo incremento in valori assoluti e percentuali della riscossione dei crediti di natura tributaria a residui.

Per quanto sopra, con nota istruttoria dell'11 febbraio 2021, prot. n. 694, questa Sezione ha chiesto all'Ente di relazionare in merito.

Con nota del 25 febbraio 2021, prot. n. 1851, il Comune ha fornito i chiarimenti richiesti. In relazione all'eccessivo ricorso ad anticipazioni di tesoreria ha precisato che *"... la valutazione operata dal revisore sulla singola annualità non sia in grado di cogliere il reale andamento delle anticipazioni di cassa utilizzate da questo Comune. A tal fine si riporta il trend degli ultimi quattro anni:*

Anno	Giorni in anticipazione	Importo massimo giornaliero	Spesa per interessi
2017	182	€ 832.364,51	€ 6.191,84
2018	331	€ 709.220,85	€ 5.975,99
2019	55	€ 172.944,09	€ 871,34
2020		€ 0,00	€ 0,00

*Anche per i primi due mesi del 2021 questo Comune non ha avuto bisogno di ricorrere ad anticipazioni di tesoreria".*

In merito al mancato aggiornamento dell'inventario fisico dei beni l'Ente ha dichiarato che *"l'aggiornamento è stato effettuato nel 2019. Lo stesso revisore nel Questionario al rendiconto 2019, Sezione IV – Stato patrimoniale, attesta l'avvenuto adempimento".*

3. Con riferimento ai rendiconti 2017 e 2018, all'esito dell'istruttoria svolta, si è osservato che l'Ente raggiunge un equilibrio di parte corrente positivo nell'esercizio 2018 (euro 144.607,67) mentre nell'esercizio 2017 presentava un disequilibrio di euro 142.417,10.

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

4. Il Comune chiude i rendiconti 2017 e 2018 con un risultato di amministrazione positivo, pari rispettivamente ad euro 1.736,23 ed euro 5.177,91.

Tabella 1 - Risultato di amministrazione 2017 - 2018

	2017	2018
	euro	euro
<b>AVANZO (+)/DISAVANZO (-) CONTABILE</b>	<b>936.061,2</b>	<b>1.389.926,89</b>
<b>Parte accantonata</b>		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	813.365,19	966.514,67
Fondo perdite società partecipate	-	-
Fondo contenzioso	-	20.500
Altri accantonamenti	36.225,53	13.000
<b>Totale parte accantonata</b>	<b>849.590,72</b>	<b>1.000.014,67</b>
<b>Parte vincolata</b>		
Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili	27.718,92	27.718,92
Vincoli derivanti da trasferimenti	-	-
Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui	-	-
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	-	-
Altri vincoli	1.278,97	1.278,97
<b>Totale parte vincolata</b>	<b>28.997,89</b>	<b>28.997,89</b>
<b>Parte destinata agli investimenti</b>		
Totale parte destinata agli investimenti	55.736,42	355.736,42
<b>Totale parte disponibile</b>	<b>1.736,23</b>	<b>5.177,91</b>

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati BDAP, Relazioni dell'Organo di revisione

Dalla tabella si evince che il fondo crediti dubbia esigibilità, nel corso del biennio in esame, è passato da euro 813.365,19 del rendiconto 2017 ad euro 966.515,67 del rendiconto 2018, garantendo un adeguato livello di congruità rispetto ai possibili crediti inesigibili. In termini relativi rispetto al totale dei residui attivi si è passati da un risultato pari al 31,87 per cento del 2017 al 43,81 per cento del 2018.

5. In riferimento alla gestione dei residui, nella tabella successiva è riportata l'evoluzione per il biennio in esame:

Tabella 2 - Gestione residui 2017-2018

RESIDUI AL 31 DICEMBRE	2017	2018
TOTALE RESIDUI ATTIVI	2.551.949,96	2.206.027,31
TOTALE RESIDUI PASSIVI	1.443.447,73	1.121.163,89

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP, Relazione dell'Organo di revisione

L'ammontare complessivo dei residui attivi mostra un andamento decrescente nel biennio oggetto di analisi; anche i residui passivi decrescono e passano da euro 1.443.447,73 del 2017 ad euro 1.121.163,89 nel 2018.

Come è noto, il passaggio al principio della competenza finanziaria rafforzata ha comportato un avvicinamento tra il momento dell'imputazione in bilancio, da individuarsi in base al criterio dell'esigibilità, e quello di manifestazione monetaria delle operazioni al fine di determinare un fisiologico contenimento degli *stock* dei residui attivi e passivi, i quali

dovrebbero scaturire solamente da obbligazioni attive e passive scadute nell'esercizio, ma non ancora riscosse o pagate.

Alla luce di quanto rappresentato, questa Sezione si riserva, comunque, di verificare nei futuri esercizi, l'evoluzione della gestione dei residui.

6. In riferimento alla gestione della liquidità il Comune presenta un fondo cassa finale uguale a zero nel 2017 e positivo nel 2018, procedendo, altresì, alla costituzione della cassa vincolata come di seguito indicato:

Tabella 3 - Gestione della liquidità 2017-2018

	2017	2018
FONDO CASSA COMPLESSIVO AL 31.12	0,00	305.063,47
di cui cassa vincolata (1)	0,00	16.674,79

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati SIRTEL, BDAP, Relazione dell'Organo di revisione

L'Ente, come detto, risulta aver fatto ricorso ad anticipazione di tesoreria per euro 2.557.779,79 nel 2017, non restituendola integralmente al 31 dicembre del medesimo esercizio (residuo pari ad euro 81.232,83), e per euro 2.916.914,86 nel 2018. La somma residua al 31 dicembre 2017 è stata rimborsata nel 2018. Al 31 dicembre 2018 non risultano presenti somme da rimborsare al Tesoriere.

L'impiego di tale istituto, previsto dall'articolo 222 del Tuel, deve essere finalizzato a fronteggiare soltanto le temporanee carenze di cassa in rapporto ai pagamenti da effettuare in un dato momento, principalmente in conseguenza della mancata sincronizzazione tra flusso delle entrate e dei pagamenti. Il ripetuto ricorso a tale strumento induce a dubitare che la perdurante sofferenza di liquidità derivi da un mero disallineamento temporale fra incassi e pagamenti e, invece, costituisca 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. Tanto premesso, è necessario che l'Amministrazione adotti misure idonee a limitare il ricorso ad anticipazioni di tesoreria entro i limiti dettati dai principi di sana gestione finanziaria anche attraverso una riprogrammazione del bilancio dell'Ente, con scelte atte a garantire l'incremento dell'ammontare delle entrate certe e ripetitive e/o la riduzione delle spese correnti.

7. Per l'esercizio 2017, l'Organo di revisione nel questionario ha segnalato che il Comune ha fatto ricorso ad anticipazione di liquidità, di contro nella Relazione ha attestato il contrario. Questa Sezione, pertanto, ha richiesto chiarimenti all'Ente su tali discordanze.

Il Comune ha così precisato: "nell'esercizio finanziario 2017 il Comune di Collecorto non ha fatto ricorso ad anticipazioni di liquidità. La discordanza rilevata tra il Questionario e la Relazione al rendiconto può forse essere stata causata dal fatto che il revisore in un caso ha ritenuto che la domanda

*si riferisse al solo anno 2017 e nell'altro che avesse una portata più generale interessando anche gli anni pregressi”.*

Questa Sezione prende atto di quanto chiarito dal Comune di Collecervino.

Bisogna, tuttavia, evidenziare che l'Ente si è avvalso della facoltà di cui all'articolo 2, comma 6, del d.l. 78 del 2015 (*“Gli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità a valere sul fondo per assicurare la liquidità per pagamenti dei debiti certi, liquidi ed esigibili di cui all'articolo 1 del decreto legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, utilizzano la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione”*), successivamente autenticata dall'articolo 1, comma 814, della legge n. 205 del 2017 che prevede: *“l'articolo 2, comma 6, del decreto-legge 19 giugno 2015, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2015, n. 125, si interpreta nel senso che la facoltà degli enti destinatari delle anticipazioni di liquidità, di cui all'articolo 1 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, di utilizzare la quota accantonata nel risultato di amministrazione a seguito dell'acquisizione delle erogazioni, ai fini dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione, può essere esercitata anche con effetti sulle risultanze finali esposte nell'allegato 5/2 annesso al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, a seguito del riaccertamento straordinario dei residui effettuato ai sensi dell'articolo 3, comma 7, dello stesso decreto legislativo n. 118 del 2011, nonché sul ripiano del disavanzo previsto dal comma 13 del medesimo articolo, limitatamente ai soli enti che hanno approvato il suddetto riaccertamento straordinario a decorrere dal 20 maggio 2015, fermo restando il rispetto dell'articolo 3, comma 8, del medesimo decreto legislativo n. 118 del 2011, il quale prevede che l'operazione di riaccertamento straordinario sia oggetto di un unico atto deliberativo”.*

In merito a tale dispositivo normativo, si richiama la sentenza della Corte costituzionale n. 4 del 28 gennaio 2020 che sottolinea come l'utilizzo delle anticipazioni di liquidità per il finanziamento del fondo crediti di dubbia esigibilità permetta indebitamente all'ente locale l'effettuazione di nuove spese, evitando il necessario adempimento di carattere prudenziale e conseguentemente migliorando in modo fittizio il risultato di amministrazione. L'Ente, dunque, per i successivi esercizi dovrà allinearsi a quanto stabilito nella citata sentenza. Questa Sezione si riserva di valutare, nell'analisi del rendiconto 2019, il rispetto della normativa in argomento.

8. La Sezione, dall'analisi dei questionari e delle relazioni predisposte dall'Organo di revisione per le annualità 2017 e 2018, ha rilevato una scarsa capacità di recupero dell'evasione tributaria e, in merito a ciò, con nota istruttoria del 11 febbraio 2021 sono stati richiesti chiarimenti ed informazioni su eventuali azioni intraprese al fine di migliorare la riscossione. L'Ente, con



nota di riscontro del 25 febbraio 2021, ha specificato che *“Il Comune dispone di un solo dipendente di categoria C e qualifica di istruttore contabile. La suddetta dipendente è responsabile di tutti i procedimenti afferenti il Settore Finanziario e Tributario. L'ampiezza dei compiti assegnati e la rilevante platea dei contribuenti (Collecovino ha più di 6.000 abitanti) impedisce di operare in maniera qualitativamente e quantitativamente apprezzabile nel campo tributario. Al riguardo, l'attività di recupero si è concentrata essenzialmente sull' - IMU dove maggiori sono gli importi da riscuotere. Per i tributi minori e la TARI la strategia finora adottata è stata essenzialmente quella di evitare la prescrizione degli stessi. Nel 2021 si prevede di accelerare l'attività di accertamento della TARI elaborando sia l'annualità 2016 che quella 2017”*.

Pur prendendo atto dei chiarimenti forniti, questa Sezione sollecita l'Ente a porre in essere adeguate misure correttive organizzative e/o legali, volte ad un significativo incremento della capacità di riscossione delle entrate proprie, la cui scarsa efficacia può minare in chiave prospettica il mantenimento degli equilibri di bilancio e una sana gestione finanziaria. Tenuto, peraltro, conto degli effetti che l'attuale situazione emergenziale epidemiologica da covid-19 potrà produrre sul bilancio dell'Ente in termini di aumento della spesa e possibile contrazione delle entrate, appare necessario che vengano adottate sin d'ora adeguate misure di salvaguardia e vigilanza sui costi per preservare i diversi equilibri e garantire i servizi essenziali.

9. In merito agli organismi partecipati, l'Ente ha provveduto sia alla procedura di revisione straordinaria delle partecipazioni, ex articolo 24 del d.lgs. 175 del 2016, con deliberazione di Consiglio comunale n. 48 del 30 ottobre 2017, che alla revisione ordinaria delle partecipazioni ex articolo 20 del d. lgs. n. 175 del 2016, al 31 dicembre 2017, con deliberazione di Consiglio comunale n. 44 del 29 dicembre 2018.

Il Comune di Collecovino è risultato essere inadempiente ai sensi dell'art. 20 TUSP *“ricognizione periodica delle partecipazioni in essere al 31.12.2018”*.

L'Organo di revisione, nei questionari e nelle relazioni ai rendiconti 2017 e 2018, ha attestato che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e gli organismi partecipati.

Ha segnalato, inoltre, che i prospetti dimostrativi 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 n. SEZAUT/2/2016/QMIG. L'Organo di revisione in merito ha precisato che *“la richiesta è stata inoltrata alle partecipate ma senza riscontro”*.

L'Organo di revisione, infine, ha verificato ed ha dichiarato che non è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati.

Per quanto sopra, con nota istruttoria del 11 febbraio 2021 sono stati chiesti chiarimenti in merito, nonché le eventuali azioni correttive poste in essere dal Comune per superare tali criticità.

Con nota di riscontro del 25 febbraio 2021 l'Ente ha chiarito che *“Il problema dei rapporti con gli organismi partecipati è un problema annoso cui questo Comune non è mai riuscito a far fronte nel rispetto delle procedure richieste dalla normativa vigente; ciò a causa della scarsa o tardiva collaborazione fornita dalle società partecipate. D'altro canto, pur in assenza di una formale asseverazione dei reciproci rapporti di debito e di credito, questo Comune per la redazione dei bilanci consolidati ha sempre preso in considerazione tutte le fatture che alla data del 31 dicembre risultavano non pagate sulla piattaforma SDI e, più in generale, sul sito web della Ragioneria dello Stato.*

*Per quanto concerne l'inadempimento di cui all'art. 20 TUSP si comunica che nel più breve tempo utile si provvederà a caricare la deliberazione di Consiglio Comunale n. 28 del 27.12.2019 ad oggetto: “Ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche ex art. 20 D.Lgs. n. 175/2016. Approvazione.” sulla piattaforma Con.Te”.*

Dalla ricerca effettuata sul portale del Ministero dell'Economia e delle Finanze - Dipartimento del Tesoro, la suddetta deliberazione non risulta essere stata trasmessa ai sensi dell'art. 20, comma 3, del d.lgs. n. 175/2016.

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

In relazione alla società partecipata Vestina Gas s.r.l., dalla documentazione in possesso di questa Sezione emerge che, nell'esercizio 2016, si è verificata una perdita di esercizio pari ad euro 603.342.

La società è stata costituita dai Comuni di Penne (57 per cento delle quote), di Loreto Aprutino (32 per cento) e di Collecervino (11 per cento) e svolge attività di commercializzazione del gas operando in regime di libero mercato.

A seguito della votazione dei soci, veniva deliberato di ripianare la perdita di esercizio nel seguente modo:

- per euro 332.062 mediante utilizzo di riserve;
- per euro 90.000 mediante azzeramento del capitale sociale;
- per euro 181.280 mediante ricapitalizzazione della società.

A ciò si aggiunge la ricostituzione del capitale sociale al minimo stabilito per legge (euro 10.000).

La quota di spettanza del Comune di Collecervino, a carico del bilancio 2017, resasi necessaria per la ricapitalizzazione (euro 181.280) e per la ricostituzione del capitale sociale al minimo legale (euro 10.000), è stata pari a euro 21.040,80.

Occorre ricordare, al riguardo, come la giurisprudenza contabile abbia più volte sottolineato il “divieto di soccorso finanziario” al fine di evitare il salvataggio costante degli organismi a partecipazione pubblica che versano in condizioni di precarietà economico – finanziaria.

Infatti, come richiamato dalla Sezione di controllo per il Lazio (con la deliberazione n. 66/2018/PAR), l’articolo 14, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016 *“fissa un generale divieto di disporre, a qualsiasi titolo, erogazioni finanziarie «a fondo perduto» in favore di società in grave situazione deficitaria, relegando l’ammissibilità di trasferimenti straordinari ad ipotesi derogatoria e residuale, percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità”*.

Nello specifico, l’articolo 14, comma 5, del d.lgs. n. 175 del 2016 consente *“... i trasferimenti straordinari alle società di cui al primo periodo, a fronte di convenzioni, contratti di servizio o di programma relativi allo svolgimento di servizi di pubblico interesse ovvero alla realizzazione di investimenti, purché le misure indicate siano contemplate in un piano di risanamento, approvato dall’Autorità di regolazione di settore ove esistente e comunicato alla Corte dei conti con le modalità di cui all’articolo 5, che contempra il raggiungimento dell’equilibrio finanziario entro tre anni”*.

I suddetti interventi finanziari possono essere autorizzati *“al fine di salvaguardare la continuità nella prestazione di servizi di pubblico interesse, a fronte di gravi pericoli per la sicurezza pubblica, l’ordine pubblico e la sanità, su richiesta della amministrazione interessata, con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, adottato su proposta del Ministro dell’economia e delle finanze, di concerto con gli altri Ministri competenti e soggetto a registrazione della Corte dei conti, possono essere autorizzati gli interventi di cui al primo periodo del presente comma”* (cfr. deliberazione n. 66/2018/PAR Sez. Lazio citata).

Questa Sezione, in merito al suddetto articolo 14, comma 5, ha evidenziato (nella deliberazione n. 157/2020/PAR), che *“si tratta a ben vedere di una ipotesi derogatoria e residuale «percorribile con finalità di risanamento aziendale e per il solo perseguimento di esigenze pubblicistiche di conclamato rilievo, in quanto sottendenti prestazioni di servizi di interesse generale ovvero la realizzazione di programmi di investimenti affidati e regolati convenzionalmente, secondo prospettive di continuità»*.

Questa Sezione si è peraltro già espressa al riguardo (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo n. 144/2018/VSGF) ritenendo essenziale un’ampia e puntuale motivazione a dimostrazione dell’esistenza o di una esigenza di carattere pubblico e superiore da soddisfare in termini indifferibili o quale

*espressione di una rinnovata capacità programmatica e gestoria dell'attività in sofferenza finanziaria che si rifletta in termini di economicità ed efficienza per risultati, comunque, sempre legati a necessità diffuse e mai per gestione di attività di rischio. Alla luce dei principi e delle norme esposte, un ipotetico sostegno finanziario nei confronti di un organismo partecipato, indipendentemente dalla natura giuridica dello stesso, deve essere preceduto da un puntuale e specifico piano di risanamento, che fornisca una analitica motivazione in ordine alle sottostanti ragioni oltre che di interesse sociale, di convenienza economica e sostenibilità finanziaria (cfr. Sezione regionale di controllo per la Puglia, deliberazione n. 47/2019/PAR) di tale scelta, stante l'ampio perimetro operativo, sopra ricordato, del principio di divieto di soccorso finanziario".*

L'Ente ha provveduto alla vendita della partecipazione nell'esercizio 2018. La procedura di cessione posta in essere ha riguardato sia la quota residua del 45 per cento detenuta dal Comune di Penne e sia la quota del 11 per cento in possesso del Comune di Collecervino. In data 20 dicembre 2018 è stato stipulato l'atto notarile di trasferimento della quota. Il pagamento complessivo è stato rateizzato nel seguente modo:

- euro 1.600.000 (di cui euro 1.300.000 al Comune di Penne ed euro 300.000 al Comune di Collecervino) entro il 20 dicembre 2018;
- euro 500.000 (di cui euro 397.053 al Comune di Penne ed euro 102.947 al Comune di Collecervino) entro il 31 dicembre 2019;
- euro 500.000 (di cui euro 397.053 al Comune di Penne ed euro 102.947 al Comune di Collecervino) entro il 31 dicembre 2020;
- euro 500.000 (di cui euro 397.053 al Comune di Penne ed euro 102.947 al Comune di Collecervino) entro il 30 giugno 2021.

Pertanto, l'Ente nel 2018 ha iniziato a usufruire dei proventi derivanti dalla dismissione della quota della suddetta partecipazione.

Infatti, il fondo di cassa dell'esercizio 2018 (pari ad euro 305.063,47) ha già beneficiato di tali risorse facendo registrare un valore positivo rispetto a quello pari a zero del 2017. Tra l'altro con l'incasso di tali proventi l'Ente, come comunicato con la nota di riscontro alla richiesta istruttoria, ha potuto ridurre il ricorso all'anticipazione di tesoreria nell'esercizio 2019 fino a non utilizzare tale istituto nell'esercizio 2020 e nei primi due mesi dell'anno 2021.

10. Gli indici sulla tempestività dei pagamenti, per il triennio 2017-2019, rinvenuti nel sito istituzionale dell'Ente, risultano essere pari a 92 nel 2017, 128 nel 2018 e 80 nel 2019. Si rileva, quindi, che il Comune non ha adottato le misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, anche in relazione all'obbligo previsto dall'articolo 183, comma 8 del Tuel.

Con nota istruttoria del 11 febbraio 2021, questa Sezione ha chiesto all'Ente le motivazioni di tali circostanze e le eventuali azioni correttive poste in essere per superare tale criticità.

Con nota di riscontro del 25 febbraio 2021, il Comune di Collecervino ha precisato che *“negli esercizi finanziari sotto esame questo Comune ha risentito di alcune specifiche criticità legate alla ridotta disponibilità di personale in servizio. In particolare, nell'anno 2018 il Settore Amministrativo è rimasto privo del Responsabile per circa n. 5 mesi e il Settore Tecnico ha visto la prolungata assenza della dipendente deputata alla redazione delle proposte di determinazione per circa n. 4 mesi. Ad ogni buon fine a partire dall'anno 2019 con il ritorno alla piena funzionalità operativa i tempi medi di pagamento hanno subito un progressivo decremento come di seguito riportato: anno 2017 – giorni 92; anno 2018 – giorni 128; anno 2019 – giorni 80; anno 2020 – giorni 44. Nei primi due mesi del 2021 il tempo medio di pagamento delle fatture commerciali è pari a giorni – 22”*.

Questa Corte raccomanda il rispetto degli indirizzi euro - unitari di cui alla direttiva 2011/7/UE, con il monitoraggio di tutte le azioni necessarie al rispetto dei termini di pagamento indicati nella normativa vigente.

11. Si rileva, infine, che il Comune ha provveduto alla trasmissione dell'elenco delle spese di rappresentanza sostenute nell'esercizio 2017 e nell'esercizio 2018, così come stabilito dall'art. 16, comma 26, del d.l. n. 138 del 2011, rispettando i limiti imposti dalla legge.

Si osserva, tuttavia, la mancata adozione, o quantomeno la non immediata reperibilità sul sito istituzionale dell'Ente, di un regolamento interno per le spese di rappresentanza ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Questa Sezione ritiene opportuno che l'Ente adotti uno specifico regolamento, in quanto, tali spese non essendo direttamente collegate all'ordinaria attività gestionale dell'ente locale, possono sottrarre risorse diversamente destinabili a garantire migliori servizi al cittadino.

L'adozione di un regolamento in materia, data la natura facoltativa e non necessaria delle spese di rappresentanza, da considerarsi recessive rispetto ad altre spese della pubblica amministrazione, permette, oltre all'osservanza dei principi di trasparenza e di imparzialità, una gestione amministrativa - contabile in linea con le norme adottate in precedenza, inserite nella più ampia programmazione dell'Ente, garantendo, l'efficacia dell'attività ordinaria e un costante monitoraggio del livello della spesa.

**P.Q.M.**

la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

**ACCERTA**

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

- è tenuto a porre in essere azioni volte 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;
- dovrà valutare possibili azioni volte ad aumentare la capacità di riscossione delle entrate tributarie ed extra tributarie al fine di ridurre il ricorso all'anticipazione di tesoreria;
- dovrà effettuare la conciliazione dei rapporti creditori e debitori nei confronti degli organismi partecipati
- dovrà rispettare tutti gli obblighi di trasmissione e pubblicazione imposti dalla vigente normativa.

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

#### **DISPONE**

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

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

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 24 marzo 2021.

Il relatore  
Luigi DI MARCO  
*f.to digitalmente*

Il Presidente  
Stefano SIRAGUSA  
*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto  
Lorella GIAMMARIA