Del. n. 27 /2020/PRSE

Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Marco VILLANI	Presidente f.f. (relatore)
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 26 febbraio 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

visto l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

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

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

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

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

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

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

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

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

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229 (G.U. n. 153 del 02.07.2008);

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

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

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

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

vista la deliberazione del 7 febbraio 2020, n. 14/2020/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo per l'anno 2020";

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni relative alle aree di attività di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita da ultimo con decreto del Presidente del 15 maggio 2019, n. 6;

vista l'ordinanza del 24 febbraio 2020, n.9, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Marco VILLANI;

FATTO

La Sezione, nell'ambito della propria attività di controllo, ha preso in esame i questionari e le relazioni dell'Organo di revisione sui rendiconti 2015 e 2016 del Comune di **Pietracamela (TE)** – comune con 304 abitanti, acquisiti mediante il sistema applicativo

S.I.Qu.E.L., rispettivamente in data 24 febbraio 2017, protocollo n. 566 e in data 19 dicembre 2017, protocollo n. 3483, nonché il questionario e la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2017, acquisiti mediante il sistema applicativo Con.Te, in data 30 Marzo 2019, protocollo n. 1210[1].

Al riguardo, l'Organo di revisione ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità e di non aver suggerito, di conseguenza, misure correttive da adottare.

Il Magistrato istruttore ha, comunque, ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell'Ente al fine di verificare la presenza di eventuali fattori di criticità, con particolare riguardo alla gestione di parte corrente, all'andamento dei residui e dell'esposizione debitoria, alla gestione della liquidità e all'andamento del risultato di amministrazione nonché di procedere, anche all'esame della documentazione relativa al riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015.

Con nota istruttoria inviata al Sindaco, al Responsabile del Servizio finanziario e all'Organo di revisione del Comune di Pietracamela, in data 13 gennaio 2020, prot. n. 164, sono stati chiesti chiarimenti all'Ente in merito ad alcuni aspetti relativi ai questionari ai rendiconti 2015, 2016 e 2017 e al riaccertamento straordinario dei residui.

Con nota prot. 203 del 22 gennaio 2020, acquisita in pari data al ns. prot. con n. 418, l'Ente ha fornito i chiarimenti richiesti.

DIRITTO

1. L'articolo 148-*bis* del Tuel ha attribuito incisivi poteri alla Corte dei conti che, nell'esame dei bilanci preventivi e consuntivi degli Enti locali, ha il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, i vincoli in materia di indebitamento e la relativa sostenibilità, la presenza di irregolarità potenzialmente idonee a determinare squilibri economico-finanziari.

Qualora rilevi gravi irregolarità la Sezione ha il potere di adottare pronunce di accertamento che fissano l'obbligo, per gli Enti, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito delle suddette pronunce, di adottare idonei provvedimenti volti a ripristinare i necessari equilibri di bilancio. In assenza di tali interventi correttivi e ove verifichi il perdurare del pregiudizio per gli equilibri di bilancio, la Sezione può precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia accertata la mancanza di copertura o comunque l'insostenibilità finanziaria.

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60 del 2013), l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266 del 2005 e l'articolo 148-*bis* del decreto legislativo n. 267 del 2000, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174 del 2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli Enti locali, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno per quel che

[1] Riprotocollato in data 15 novembre 2019 con n. 4191.

riguarda gli esiti. Queste verifiche sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.). Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'articolo 97 della Costituzione, richiama il complesso delle Pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. In tale ambito, l'articolo 30 della legge n. 161 del 2014 (Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis) ha attribuito alla Corte dei conti una funzione generale di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio e di verifica della rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle Pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001,n. 165, e successive modificazioni.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano tali da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'articolo 148-bis, comma 3 del Tuel, il controllo finanziario è comunque funzionale a segnalare agli Enti problematiche contabili, soprattutto se accompagnate da sintomi di irregolarità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di squilibrio, idonee a pregiudicarne la sana gestione finanziaria.

2. In primo luogo bisogna evidenziare che il Comune di **Pietracamela** fa parte del cosiddetto "cratere sismico" a causa degli eventi che hanno interessato la Regione Abruzzo negli anni 2009, 2016 e 2017 con ripercussioni sulla normale attività gestionale.

Ciò premesso, con riferimento ai rendiconti 2015, 2016 e 2017 del Comune di **Pietracamela,** all'esito dell'istruttoria svolta, si osserva che l'Ente, negli esercizi analizzati, presenta un equilibrio di parte corrente rispettivamente di euro 60.370 nel 2015, euro 149.730 nel 2016 ed euro 189.152 nel 2017 con un fondo cassa finale, sempre positivo nel corso del triennio analizzato, pari ad euro 7.543.388 (vincolato per euro 6.650.085) nell'anno 2015, euro 7.176.137 (vincolato per euro 6.560.079) ed euro 7.420.015 (vincolato per euro 6.563.645) senza aver fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria e di liquidità di cui al decreto legge 35/2013.

La Sezione rileva, poi, che il Comune di Pietracamela ha provveduto al riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, con deliberazione della Giunta Comunale n. 17 del 14 maggio 2015, in cui è emerso un avanzo di amministrazione di euro 1.020.292.

La Sezione, osserva, che l'Ente chiude gli esercizi in esame sempre in avanzo di amministrazione, euro 966.513 (parte disponibile 287.785) nel 2015, auro 1.195.599 (parte disponibile euro 665.398) nel 2016 ed euro 1.232.157 (parte disponibile 808.685) nel 2017.

3. Nel triennio in esame l'Ente ha accantonato quote dell'avanzo di amministrazione al fondo crediti di dubbia esigibilità, rispettivamente per euro 210.728 nel 2015, per euro 231.523 nel 2016 e per euro 123.632 nel 2017.

Si ricorda che l'allegato 4-2 del decreto legislativo 118 del 2011 nell'esempio 5 chiarisce che "*in occasione della redazione del rendiconto è verificata la congruità del fondo crediti di dubbia esigibilità accantonata nel risultato di amministrazione, facendo riferimento all'importo complessivo dei residui attivi, sia di competenza dell'esercizio cui si riferisce il rendiconto, sia degli esercizi precedenti*", pertanto "*se il fondo crediti di dubbia esigibilità complessivo accantonato nel risultato di amministrazione (costituito dalle quote del risultato di amministrazioni vincolato nei precedenti esercizi e dall'accantonamento effettuato nell'esercizio cui si riferisce il rendiconto) risulta inferiore all'importo considerato congruo è necessario incrementare conseguentemente la quota del risultato di amministrazione dedicata al fondo crediti di dubbia esigibilità*".

Ciò è di particolare importanza tenuto conto che, nell'esercizio 2017, è stata accertata la somma di euro 114.966, a titolo di recupero evasione fiscale in materia di IMU, che alla data odierna risulta incassata per euro 4.438. In merito a tale situazione il Comune, con la suddetta nota, ha spiegato che "*in riferimento alla bassa percentuale di riscossione è necessario considerare che l'Ente a partire dal gennaio 2017 è entrato a far parte del cratere sismico con la conseguente sospensione tributaria a favore di tutti i contribuenti. Relativamente a questo accertamento è stata comunque correttamente accantonata nel FCDE a rendiconto 2018 la somma 28.300,00. Altra somma di simile importo sarà accantonata in sede di rendiconto 2019*".

Alla luce del quadro sopra riportato si ricorda all'Ente la necessità di attuare un attento monitoraggio degli accantonamenti e della loro congruità, in special modo di quello del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE), la cui adeguata quantificazione è fondamentale per preservare la gestione da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa.

4. Dall'analisi del questionario al rendiconto 2015 è emersa, tra le partite di giro, la somma di euro 20.844 relativa al Sisma Abruzzo, incassata e non pagata. A tal proposito il Comune ha dichiarato che tale somma "*è relativa alla ricostruzione privata ed è stata introitata tra le partite di giro, non rientrando nelle vere e proprie spese d'investimento dell'Ente*".

Si ricorda che "*i servizi per conto di terzi e le partite di giro comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità ed autonomia decisionale da parte dell'ente, quali quelle effettuate come sostituto di imposta. Non comportando discrezionalità ed autonomia decisionale, le operazioni per conto di terzi non hanno natura autorizzatoria. In deroga alla definizione di "Servizi per conto terzi", sono classificate tra tali operazioni le transazioni riguardanti i depositi dell'ente presso terzi, i depositi di terzi presso l'ente, la cassa economale, le anticipazioni erogate dalla tesoreria statale alle regioni per il finanziamento della sanità ed i relativi rimborsi*".

L'inserimento di tali poste nel titolo 9 delle entrate e titolo 7 delle spese, risulta non conforme alla definizione di servizi per conto di terzi e di partite di giro, pertanto si osserva che sarebbe stato opportuno contabilizzare le entrate nel Titolo 4 e le spese nel Titolo 2.

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

1. approvazione del rendiconto di gestione degli esercizi 2015, 2016 e 2017 oltre i termini di legge;
2. dall'analisi dei rendiconti approvati dall'Ente, si rileva nella "verifica degli equilibri" esercizio 2015, la mancata corrispondenza tra i fondi pluriennali vincolati di parte corrente e parte capitale di chiusura nell'esercizio di riferimento con quelli di riapertura dell'esercizio successivo.

   Riguardo a tale osservazione l'Ente ha comunicato che *"i dati desumibili dal riaccertamento straordinario dei residui alla data del 1 gennaio 2015, per quanto riguarda il FPV, sono comprensivi delle imputazioni in due annualità diverse: esercizio 2015 ed esercizio 2016. Alla pagina 7 e pagina 8 del questionario al rendiconto 2015 in corrispondenza delle voci a) (FPV parte corrente) e b) (FPV parte capitale), in prossimità della terza colonna (2015 Rendiconto), sono stati indicati gli importi a consuntivo imputati all'esercizio 2015. La differenza che risulta è dovuta all'imputazione, in fase di riaccertamento straordinario, di impegni ed accertamenti all'esercizio 2016".*

   A tal fine si ricorda che il punto 5.4 dell'allegato 4-2 del decreto legislativo 118 del 2011 definisce il fondo pluriennale vincolato come *"un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'ente già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata"* e che *"l'ammontare complessivo del fondo iscritto in entrata, distinto in parte corrente e in c/capitale, è pari alla sommatoria degli accantonamenti riguardanti il fondo stanziati nella spesa del bilancio dell'esercizio precedente".*

Si osserva, poi, che l'Ente ha provveduto alla trasmissione, in data 1 agosto 2019, della deliberazione di Consiglio comunale n. 9[2] del 25 giugno 2019 relativa alla ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche, al 31 dicembre 2017, ex art. 20, decreto legislativo n. 175 del 2016, come modificato dal decreto legislativo n. 100 del 2017.

Si riscontra la tardiva approvazione dell'atto consiliare, la cui approvazione doveva avvenire entro il 31 dicembre 2018.

---

[2] Partecipazioni dirette:

- Montagne Teramane e Ambiente S.p.a. con quota di partecipazione del 0,38% - partecipazione da mantenere – svolgimento dell'attività di trattamento e smaltimento di rifiuti non pericolosi;
- Società Consortile Gran Sasso Laga S.r.l. con quota di partecipazione del 1,13% - partecipazione da mantenere – svolgimento dell'attività di realizzazione di progetti comunitari di sviluppo economico;
- Gran Sasso Teramano S.p.a. con quota di partecipazione del 0,412% - procedimento di liquidazione in corso.

Si ricorda che l'atto di ricognizione, oltre che costituire un necessario adempimento, esprime con esaustività l'esercizio dei doveri del socio a norma del Codice civile e delle regole di buona amministrazione, come indicato nella deliberazione delle Sez. aut. n. 19 del 2017.

L'Organo di revisione comunica che, per gli esercizi 2015 e 2017, è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e i suoi organismi partecipati, ma la nota informativa non risulta corredata dalla doppia asseverazione dei rispettivi organi di revisione. Si invita l'Ente a provvedere a tale adempimento così come effettuato nell'anno 2016.

A seguito di nota istruttoria, il Comune ha attestato "*che le procedure di acquisto seguite sono state quelle previste dalla normativa vigente procedendo ad acquistare al di fuori di MEPA / CONSIP solo i beni e servizi non presenti o al di sotto della soglia di riferimento*".

Si rileva, poi, che il Comune di Pietracamela non ha provveduto alla trasmissione dell'elenco delle spese di rappresentanza sostenute negli esercizi dal 2015 al 2018, così come stabilito dall'art. 16, comma 26, del decreto legge n. 138 del 2011. Il Comune ha comunicato che, nel corso del 2015, l'importo delle spese è stato pari ad euro 100 (tale somma rientra nei limiti imposti per legge), mentre, per gli esercizi successivi non si sono registrate spese.

Il Comune ha dichiarato, con la suddetta nota, di non aver adottato un regolamento interno per le spese di rappresentanza ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000 e che provvederà in tal senso.

Questa Sezione ritiene opportuno che l'Ente adotti uno specifico regolamento disciplinante le spese di rappresentanza, in quanto, in coerenza con i principi generali di coordinamento della finanza pubblica, le limitazioni imposte dall'articolo 6, comma 8, del decreto legge 78 del 2010, hanno come obiettivo il contenimento delle spese di rappresentanza che, essendo non direttamente collegate all'ordinaria attività gestionale dell'ente locale, possono sottrarre risorse che potrebbero, invece, essere destinate a garantire migliori servizi al cittadino.

L'adozione di un regolamento in materia, data la natura facoltativa e non necessaria delle spese di rappresentanza, che sono, quindi, da considerarsi recessive rispetto ad altre spese della pubblica amministrazione, permette, oltre al rispetto dei principi di trasparenza e di imparzialità, una gestione amministrativa – contabile non discrezionale, rispettosa di norme adottate in precedenza, inserite, quindi, nella più ampia programmazione dell'Ente, garantendo, così, l'efficacia dell'attività ordinaria e un costante monitoraggio del contenimento della spesa, così come imposto dalla vigente normativa.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

le criticità/irregolarità sopra evidenziate.

Per l'effetto:

- si invita l'Ente a monitorare l'andamento delle riscossioni relative all'evasione fiscale a seguito della sospensione per gli eventi sismici che hanno colpito l'Abruzzo nonché ad una corretta contabilizzazione dei trasferimenti statali assegnati a seguito del riconoscimento dello stato di emergenza con il conseguente inserimento nel cosiddetto "cratere sismico";
- l'Ente è tenuto a porre in essere azioni volte alla corretta quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità nonché del fondo pluriennale vincolato, 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;
- si raccomanda all'Ente il rispetto dei termini fissati per l'approvazione del rendiconto di gestione e per la revisione ordinaria delle partecipate nonché agli altri 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 porrà in essere;

DISPONE

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

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

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 26 febbraio 2020

Il Presidente relatore
Marco VILLANI

Depositata in Segreteria il 26 FEB. 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
Lorella GIAMMARIA

REPUBBLICA ITALIANA Sezione Regionale di Controllo per l'Abruzzo L'AQUILA CORTE DEI CONTI