



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

| | |
|------------------------|-------------------------------|
| Stefano SIRAGUSA | Presidente |
| Marco VILLANI | Consigliere |
| Francesca Paola ANELLI | Consigliere |
| Antonio DANDOLO | Consigliere |
| Giovanni GUIDA | Primo Referendario (relatore) |

nella Camera di consiglio del 21 aprile 2021, in riferimento al rendiconto dell'esercizio finanziario 2019 del Comune di **Basciano (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 decreto legislativo del 19 agosto 2016, n. 175 recante *"Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica"*;

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 del 19 maggio 2020, n. 9, 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 2019"*;

vista la deliberazione n. 288/2020/INPR, del 10 dicembre 2020, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo 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 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 e successivamente modificata con decreto del 31 marzo 2021, n. 2;

vista la relazione dell'Organo di revisione del Comune di Basciano, trasmessa mediante il sistema applicativo Con.TE, in data 13 febbraio 2021;

vista l'ordinanza del 19 aprile 2021, n. 15, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, dott. Giovanni Guida;

FATTO

1. Il Comune di **Basciano (TE)**- 2.370 abitanti -ha approvato oltre i termini di legge il rendiconto 2019 (deliberazione di Consiglio comunale n. 19 del 28 luglio 2020), tenuto anche conto della proroga, al 30 giugno 2020, disposta a causa dell'emergenza sanitaria da Covid 19 (art. 107 del d. l. 17 marzo n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27). 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. Questa Sezione 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 ed alla gestione della liquidità.

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, con riferimento al rendiconto 2019 del Comune in esame, a seguito dell'analisi della documentazione in possesso di questa Corte, si osservano i seguenti risultati.

2.1 In riferimento agli equilibri di bilancio, il decreto MEF 1° agosto 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 196 del 22 agosto 2019, ha individuato i 3 saldi che consentono di determinare gradualmente l'equilibrio di bilancio a consuntivo, ovvero:

- W1 Risultato di competenza
- W2 Equilibrio di bilancio
- W3 Equilibrio complessivo

Tali valori W1, W2 e W3 sono la somma tra le componenti di parte corrente (O1, O2 e O3) e quelle di parte capitale (Z1, Z2 e Z3).

La commissione ARCONET, nella riunione dell'11 dicembre 2019 ha precisato che il risultato di competenza (W1) e l'equilibrio di bilancio (W2) sono indicatori che rappresentano gli equilibri che dipendono dalla gestione del bilancio, mentre l'equilibrio complessivo (W3)

svolge la funzione di rappresentare 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 (W1) non negativo, ai fini della verifica del rispetto degli equilibri di cui al comma 821 dell'articolo 1 della legge n. 145 del 2018, 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.

La verifica degli equilibri individuati dal citato decreto, che per l'esercizio 2019 è effettuata a titolo conoscitivo, è rappresentata nella tabella che segue.

Tabella 1 - Equilibrio complessivo. Esercizio 2019

| | Parte corrente (O) | Parte capitale (Z) | TOTALE (W= O+Z) |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|
| Avanzo di competenza W1 (O1+Z1) | 77.388,53 | 10.771,53 | 88.160,06 |
| Risorse accantonate stanziare nel bilancio d'esercizio | 18.061,89 | - | 18.061,89 |
| Risorse vincolate nel bilancio | 2.500,00 | - | 2.500,00 |
| Equilibrio di Bilancio W2 (O2 + Z2) | 56.826,64 | 10.771,53 | 67.598,17 |
| Variazione accantonamenti effettuati in sede di rendiconto | -59.402,37 | - | -59.402,37 |
| Equilibrio complessivo W3 (O3+Z3) | -2.575,73 | 10.771,53 | 8.195,80 |

Fonte: Elaborazione della sezione su dati BDAP e relazione dell'Organo di revisione.

In relazione al calcolo degli equilibri di bilancio sono state rilevate delle incongruenze fra i valori riportati nella relazione dell'Organo di revisione (pag. 9-10) ed i valori presenti nel sistema BDAP. Con PEC del 9 aprile 2021 il responsabile del servizio finanziario ha chiarito che *"i dati esatti sono quelli trasmessi alla BDAP e non quelli presenti nella relazione"*.

Si raccomanda, pertanto, all'Organo di revisione di prestare maggiore attenzione nella compilazione degli atti di propria competenza.

2.2. L'Ente chiude l'esercizio in esame con un risultato di amministrazione positivo pari rispettivamente ad euro 93.232,67. Effettuati gli accantonamenti ed i vincoli l'annualità in esame chiude con una *"Parte disponibile"*, comunque, positiva pari ad euro 13.268,41.

Tabella 2 - Risultato di amministrazione 2019

| | 2019 euro |
|---|------------------|
| AVANZO (+)/DISAVANZO (-) CONTABILE | 93.232,67 |
| Parte accantonata | |
| Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12 | 77.464,26 |
| Fondo perdite società partecipate | - |
| Fondo contenzioso | - |
| Altri accantonamenti | - |
| Totale parte accantonata | 77.464,26 |
| Parte vincolata | |
| Vincoli derivanti da leggi e dai principi contabili | - |

| | |
|--|------------------|
| Vincoli derivanti da trasferimenti | - |
| Vincoli derivanti dalla contrazione di mutui | - |
| Vincoli formalmente attribuiti dall'ente | - |
| Altri vincoli | 2.500,00 |
| Totale parte vincolata | 2.500,00 |
| Parte destinata agli investimenti | 0,00 |
| Totale parte destinata agli investimenti | 0,00 |
| Totale parte disponibile | 13.268,41 |

Fonte: Elaborazione della sezione su dati BDAP e relazione dell'Organo di revisione.

In riferimento al FCDE per il quadriennio 2015-2018 si rinvia alle considerazioni già svolte in occasione della deliberazione n. 197/2020/PRSE. Anche nell'esercizio in esame il FCDE è stato quantificato con il metodo ordinario: in termini relativi rispetto al totale dei residui continua a rappresentare una percentuale piuttosto bassa pari al 4,4 per cento, mentre ricalcolando la stessa percentuale al netto dei residui attivi dei titoli II, IV, IX la percentuale sale al 6,6 per cento.

Pertanto, l'Ente è tenuto a porre in essere, in chiave prospettica, sempre un attento monitoraggio dell'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità, la cui adeguata quantificazione, da un lato risulta funzionale alla corretta determinazione del risultato di amministrazione disponibile, e dall'altro si appalesa fondamentale per preservare la gestione da potenziali squilibri di competenza e di cassa.

Pur avendo l'Organo di revisione nella relazione al rendiconto (pag. 16) specificato che l'Ente ha provveduto alla costituzione del fondo per indennità di fine mandato per complessivi 2.287,62 euro, tuttavia, nella parte accantonata del risultato di amministrazione non è presente l'accantonamento per tale fondo. Si richiama, al riguardo, il principio contabile applicato, punto 5.2, lettera i), il quale così dispone: *"anche le spese per indennità di fine mandato, costituiscono una spesa potenziale dell'ente, in considerazione della quale, si ritiene opportuno prevedere tra le spese del bilancio di previsione, un apposito accantonamento, denominato -Fondo spese per indennità di fine mandato del Sindaco. Su tale capitolo non è possibile impegnare e pagare e, a fine esercizio, l'economia di bilancio confluisce nella quota accantonata del risultato di amministrazione, immediatamente utilizzabile"* (cfr. deliberazione Sezione regionale di controllo dell'Emilia-Romagna n. 10/2018/PRSE del 16 gennaio 2018).

2.3. In riferimento alla gestione dei residui, nella tabella successiva è riportata l'evoluzione per il biennio 2018-2019:

Tabella 3 - Gestione residui 2018 - 2019

| Residui al 31 dicembre | 2018 | 2019 |
|-------------------------------|--------------|--------------|
| Totale residui attivi | 1.552.491,9 | 1.768.442,67 |
| Totale residui passivi | 1.547.398,29 | 1.908.600,58 |

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

L'ammontare complessivo dei residui attivi e passivi mostra un andamento crescente rispetto al precedente esercizio, soprattutto in parte spesa.

Dopo l'operazione di riaccertamento ordinario al 31 dicembre 2019, la gestione dei residui mostra un totale dei residui attivi pari ad euro 1.768.442,67 ed un totale dei residui passivi pari ad euro 1.908.600,58. I residui attivi prodotti dalla competenza 2019 pari ad euro 66.9406,99 presentano una quota di formazione del 11,11 per cento (incidenza dei residui 2019 sugli accertamenti di competenza 2019), mentre i residui passivi prodotti dalla competenza 2019 pari ad euro 1.091.772,61, presentano una quota di formazione del 18,04 per cento (incidenza dei residui 2019 sugli impegni di competenza 2019). I residui attivi degli esercizi precedenti al 2019 pari ad euro 1.552.491,90 presentano una misura di smaltimento del 18,53 per cento mentre i residui passivi degli esercizi precedenti pari ad euro 1.547.398,29, mostrano una misura di smaltimento del 43,62 per cento.

Questa Sezione ricorda che un'attenta e continua analisi dei residui, sia attivi che passivi, è finalizzata non solo ad avere un chiaro e trasparente quadro delle posizioni debitorie e creditorie dell'Ente, ma anche ad applicare correttamente il principio della competenza finanziaria cd. potenziata. Come, peraltro, indicato nella deliberazione della Sezione delle Autonomie, n. 9/SEZAUT/2016/INPR, 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 ricorda, inoltre, che un costante monitoraggio dei residui attivi consente all'Amministrazione una corretta e consapevole determinazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità, la cui definizione non può prescindere da un'attenta ricognizione dei residui attivi che va, altresì, coordinata con un attento monitoraggio delle attività di riscossione delle entrate.

2.4. Inoltre, la stessa evoluzione dei residui passivi nei diversi esercizi è strettamente correlata alla capacità dell'Amministrazione di far fronte, nei tempi previsti, alle proprie obbligazioni. Nello specifico, nell'esercizio 2019, l'indicatore di tempestività dei pagamenti, calcolato ai sensi dell'articolo 9 del d.p.c.m. 22 settembre 2014, ha fatto registrare un valore pari a 26 giorni.

2.5. Con riguardo alla gestione della liquidità, il Comune, nell'esercizio 2019, presenta un fondo cassa finale positivo ed ha, altresì, provveduto ad aggiornare le giacenze di cassa vincolata.

Tabella 4 - Gestione di cassa 2019

| | 2019 |
|-----------------------------------|------------|
| Fondo cassa complessivo al 31.12 | 236.364,25 |
| <i>di cui cassa vincolata (1)</i> | 236.364,25 |

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

Nel questionario l'Organo di revisione quantifica l'importo della cassa vincolata con il totale del fondo cassa al 31 dicembre 2019.

Il Comune, nell'esercizio in esame, non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria né all'anticipazione di liquidità di cui al d.l. 35 del 2013.

2.6. In merito agli organismi partecipati, come disposto dall'articolo 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), con deliberazione di Consiglio comunale n. 42 del 30 dicembre 2020, l'Ente ha approvato, nei termini di legge, la ricognizione delle partecipate e ha provveduto all'invio della deliberazione a questa Sezione regionale di controllo in data 8 aprile 2021.

Le partecipazioni detenute sono le stesse già specificatamente indicate con deliberazione di questa Sezione n. 197/PRSE/2020. In particolare, nella relazione al rendiconto 2019 l'Organo di revisione, ha specificato che dalla nota informativa, asseverata dal rispettivo organo di revisione di ciascuna società risulta:

- in relazione alla società partecipata Asmel s.c.a.r.l. un credito di euro 4.000,00 che trova corrispondenza con i conti detenuti dall'Ente;
- in relazione alla società partecipata Ato n. 5 Teramo, come da accordo di transazione sottoscritto in data 03 aprile 2019, quest'ultima deve corrispondere all'Ente 12 rate semestrali di euro 6.274,62 ciascuna;
- in relazione alla società partecipata Montagne Teramane e Ambiente s.p.a., in data 26 maggio 2020, quest'ultima vanta un credito nei confronti dell'Ente di euro 12.455,09. L'Ente di contro, dichiara che allo stato attuale non esiste nessun titolo giuridico che avvalorati tale pretesa.

L'Organo di revisione fa presente che Ruzzo Reti s.p.a. ed Innovazione s.p.a. non hanno provveduto ad inoltrare la nota informativa dei crediti/debiti.

Al riguardo si rileva come 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.

2.7. In merito alla trasmissione del prospetto delle spese di rappresentanza relative all'esercizio 2019, così come stabilito dall'art. 16, comma 26, del d.l. n. 138 del 2011, l'Ente ha provveduto all'invio a questa Corte in data 29 luglio 2020.

Infine, dalla consultazione della sezione "Amministrazione trasparente" dedicata ai regolamenti dell'Ente, non risulta essere stato ancora adottato il regolamento interno per le spese di rappresentanza ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000. Al riguardo, questa Sezione raccomanda nuovamente all'Ente (cfr. del. n. 197/PRSE/2020) di adottare uno specifico regolamento disciplinante le spese di rappresentanza 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.

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:

- a porre in essere azioni volte a garantire il mantenimento dei parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile, 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;
- 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 Basciano (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 21 aprile 2021.

L'Estensore
Giovanni Guida
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano Siragusa
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella Giammaria