



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 15 ottobre 2020, in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2018 del Comune di Montelapiano (CH), 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;

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 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/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

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 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 28 maggio 2019, n. 12/SEZAUT/2019/INPR, che approva le linee guida e il relativo questionario per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2018;

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

vista la ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita da ultimo con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12;

vista l'ordinanza del 9 ottobre 2020, n. 38/2020, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Antonio DANDOLO;

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 2018 del Comune di Montelapiano (CH) - 82 abitanti - acquisiti mediante il sistema applicativo Con.Te in data 23 gennaio 2020, protocollo n. 467.

Al riguardo l'Organo di revisione ha certificato di non aver rilevato nell'annualità 2018 gravi irregolarità contabili o gravi anomalie gestionali.

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.

Con nota istruttoria inviata al Sindaco, al Responsabile del Servizio finanziario e all'Organo di revisione del Comune di Montelapiano, in data 12 maggio 2020, prot. n. 2954, è

stata richiesta documentazione aggiuntiva e sono stati chiesti chiarimenti all'Ente in merito ad alcuni aspetti relativi al questionario al rendiconto 2018:

- costituzione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità (FCDE), prospetti di calcolo ed incongruenze;
- accantonamento al Fondo rischi contenzioso;
- mancata trasmissione della deliberazione di Consiglio comunale di revisione ordinaria delle partecipazioni al 31 dicembre 2018.

Con nota del 26 maggio 2020 prot. n. 888, acquisita al ns. prot. n. 3097 dello stesso giorno, 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. 60/2013), l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266/2005 e l'articolo 148-bis del decreto lgs n. 267/2000, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lett. e), del decreto-legge n. 174/2012, 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 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. 161/2014 (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. Ciò premesso, con riferimento al rendiconto 2018 del Comune di Montelapiano, all'esito dell'istruttoria svolta si osserva che l'Ente presenta una situazione di equilibrio della parte corrente, senza l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, pari ad euro 68.872,72, evidenziando un netto miglioramento rispetto alle due annualità precedenti, chiuse con situazioni di disequilibrio corrente pari ad euro 33.174,06 nel 2016 ed euro 7.816,16 nel 2017, come riportato nella deliberazione n. 65/2019/PRSE adottata da questa Sezione regionale di controllo in data 10 maggio 2019.

Si ricorda, inoltre, come dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015, operata con Determina del Sindaco n. 28 del 16 maggio 2015, sia stato rideterminato un risultato di amministrazione pari ad euro 85.198,17.

3. Dall'esame svolto è emerso che l'Ente, nel 2018, presenta un fondo di cassa appena positivo di euro 6.000,00, di molto inferiore ai valori fatti registrare nel triennio precedente, tutti superiori ad euro 100.000,00.

Si evidenzia, poi, che l'Ente, nell'anno in esame, ha fatto ricorso ad un'anticipazione di tesoreria per euro 81.423,69, quasi interamente restituita a fine esercizio; nel biennio precedente il Comune di Montelapiano aveva fatto ricorso a tale istituto nel 2017 ed appena per euro 864,05, restituita a fine anno.

La Sezione ricorda che l'anticipazione di tesoreria costituisce uno strumento ordinario a disposizione degli Enti per fronteggiare le fisiologiche esigenze di cassa dovute alla discrasia temporale che può verificarsi tra l'andamento delle riscossioni e quello dei pagamenti (cfr. Corte costituzionale n. 188/2014). Essa non deve tramutarsi in indebitamento e, conseguentemente, deve essere rimborsata a fine esercizio.

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, migliorando, tra l'altro, l'efficienza nel recupero dell'evasione tributaria per l'IMU, e/o la riduzione delle spese correnti.

4. Dall'esame congiunto del questionario e della relazione dell'Organo di revisione relativi al 2018 è emerso, altresì, che l'Ente presenta un avanzo di amministrazione pari ad euro 11.609,44 che a seguito degli accantonamenti al Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità per euro 4.591,44 (rappresenta il 3,61% del totale dei residui attivi), al Fondo contenzioso per euro 158.077,35 ed in altri accantonamenti per euro 1.170,00, determinano una parte disponibile negativa di euro -152.229,35.

Il 2017 ha fatto registrare, invece, un risultato di amministrazione negativo pari ad euro -11.441,85, con una parte disponibile di euro -12.366,40, mentre sia il 2015 che il 2016 sono stati caratterizzati da risultati di amministrazione positivi, anche nella parte disponibile.

Il Fondo contenzioso, come riportato nella relazione dell'Organo di revisione, è stato istituito a seguito delle richieste pervenute da vari professionisti, i quali hanno provveduto a redigere la progettazione di alcune opere pubbliche che, alla data di approvazione del rendiconto 2018, non risultavano finanziate. In sede istruttoria sono stati richiesti chiarimenti in merito all'Ente, il quale con nota del 26 maggio 2020 ha precisato quanto segue: *"Allo stato attuale, alcune di esse risultano finanziate e quindi l'eventuale pagamento delle richieste suddette saranno assorbite nelle spese tecniche previste per la progettazione e la D.L. nei quadri economici dei progetti finanziati per un importo superiore ad euro 2.000.000,00, il che dovrebbe ridurre notevolmente il Fondo rischi che sarà rideterminato in sede di approvazione del rendiconto 2019"*.

L'Ente ha costituito il FCDE 2018 facendo ricorso al metodo ordinario, ma la somma accantonata di euro 4.591,44, pari al 3,61% del totale dei residui attivi, risulta ancora non adeguata, anche se in aumento rispetto alle due annualità precedenti (euro 2.701,55 nel 2016 ed euro 524,55 nel 2017). Pertanto, in sede istruttoria sono stati richiesti le modalità ed i prospetti di calcolo del fondo, oltre che chiarimenti in merito ad un importo incongruente del fondo presente nell'allegato C della banca dati BDAP. L'Ente, nella nota del 26 maggio 2020, ha precisato che il valore del FCDE scaturisce dall'applicazione dei calcoli esclusivamente in riferimento alla voce Imposte e Tasse, in quanto, *"i residui delle altre tipologie sono stati tutti incassati successivamente e gli stessi, in quanto ritenuti esigibili al 100%, non sono stati considerati per il calcolo del FCDE"*. Inoltre, relativamente all'incongruenza riscontrata, è stato chiarito che *"era dovuta ad un errato calcolo del software gestionale ed è stata sanata con il ricalcolo dell'allegato C e che riporta esattamente l'importo considerato nel risultato di amministrazione"* e cioè euro 4.591,44.

Da un esame dei dati BDAP sul rendiconto anno 2019 risulta una percentuale di riscossione dei residui attivi inerenti le precedenti annualità pari al 74%, in particolare si evidenzia una maggiore difficoltà nella riscossione dei residui del Titolo III, pari a circa il 18%.

Si ricorda, inoltre, quanto stabilito dall'Allegato n. 4/2 del D. Lgs. n. 118/2011, in base al quale *"Fino a quando il Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità non risulta adeguato non è possibile utilizzare l'avanzo di amministrazione"*.

Il Collegio, nel richiamare la deliberazione della Sezione delle autonomie del 30 novembre 2015, n. 32/2015/INPR, la quale ha chiarito la natura del FCDE definendolo *"un fondo rischi finalizzato a tutelare l'Ente impedendo l'utilizzo di entrate di dubbia esigibilità a finanziamento di spese esigibili"*, evidenzia, altresì, che un'adeguata quantificazione del FCDE è fondamentale per preservare l'Ente da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa e invita l'Ente ad una ponderata valutazione fin dal prossimo documento contabile da approvare riservandosi di valutare la congruità del fondo in parola nei successivi cicli di controllo.

Il Fondo Pluriennale Vincolato risulta determinato e, come riportato anche nella relazione al rendiconto 2018, l'Organo di revisione ha verificato con la tecnica del campionamento:

- a) la fonte di finanziamento del FPV di parte corrente e di parte capitale;
- b) la sussistenza dell'accertamento di entrata relativo a obbligazioni attive scadute ed esigibili che contribuiscono alla formazione del FPV;
- c) la costituzione del FPV in presenza di obbligazioni giuridiche passive perfezionate;
- d) la corretta applicazione dell'art.183, comma 3 del TUEL in ordine al FPV riferito ai lavori pubblici;
- e) la formulazione di adeguati cronoprogrammi di spesa in ordine alla imputazione e reimputazione di impegni e di residui passivi coperti dal FPV;
- f) l'esigibilità dei residui passivi coperti da FPV negli esercizi 2018-2019-2020 di riferimento.

5. Il Comune di Montelapiano detiene partecipazioni dirette in quattro società:

- Sangrogest S.r.l., pari al 18%, società a partecipazione completamente pubblica, che ha per oggetto l'erogazione, la realizzazione e la gestione diretta o indiretta dei servizi pubblici e di quelli di interesse generale e collettivo; attualmente gestisce il servizio di gas metano;
- ECO.LAN. S.p.A., pari allo 0,159489%, società che ha per oggetto lo svolgimento dell'attività di smaltimento dei rifiuti urbani ed assimilati nonché dei rifiuti speciali, ivi compresa la realizzazione e gestione dei relativi impianti, la raccolta differenziata, la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi urbani e dei fanghi di depurazione da scarichi

civili, le attività di recupero e di riciclaggio dei rifiuti, le attività di smaltimento e quanto altro possa essere consequenziale alla gestione delle attività predette;

- S.A.S.I. S.p.A., pari all'1,20%, società che si occupa della gestione dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua di usi civili ed industriali, di fognatura e depurazione delle acque reflue, nell'ATO n. 6 Chietino;
- I.S.I. S.r.l. in liquidazione, pari all'1,20%, società che si occupa della gestione delle infrastrutture dei servizi idrici;
- ASMEL Società consortile a r.l., pari allo 0,03%, società che svolge attività di centrale di committenza nell'appalto dei lavori pubblici.

Inoltre, l'Ente detiene una partecipazione indiretta pari allo 0,941% nella Società Consortile Sangro-Aventino S.r.l., che ha per oggetto lo sviluppo del settore turistico sulla base delle disposizioni contenute nella legge regionale n. 15/2015, costituita nel 1988 dall'Associazione fra Enti Locali per l'attuazione del Patto Territoriale Sangro-Aventino, di cui il Comune di Montelapiano fa parte.

Con le deliberazioni n. 38 del 14 ottobre 2017 (revisione straordinaria delle partecipazioni) e n. 42 del 29 dicembre 2018 (ricognizione ordinaria delle partecipazioni) si è stabilito di mantenere tutte le quote di partecipazioni, in quanto indispensabili al perseguimento di fini istituzionali dell'Ente (ECO.LAN. S.p.A. e S.A.S.I. S.p.A.), in quanto hanno per oggetto lo sviluppo del settore turistico (Società Consortile Sangro-Aventino S.r.l.) e, per quanto concerne la SangroGest S.r.l., alla luce delle difficoltà di gestire, da parte dell'Ente, i servizi istituiti anche per la perdurante limitazione delle spese di personale, dei relativi divieti di assunzione e per l'obbligatoria gestione in forma associata dei servizi. In merito alla I.S.I. S.r.l., essendo vietata, ai sensi della L.R. n. 9/2011, la costituzione e la permanenza di società finalizzate alla detenzione delle infrastrutture idriche, cosiddette società di patrimonio, con verbale dell'assemblea straordinaria del 22 dicembre 2014 è stato deliberato lo scioglimento anticipato della società e la sua messa in liquidazione. Infine, dall'esame della deliberazione di Consiglio comunale n. 34 del 28 dicembre 2019, di ricognizione ordinaria delle partecipazioni al 31 dicembre 2018, vengono confermate le scelte operate precedentemente, con l'aggiunta del mantenimento della partecipazione nella ASMEL S.c.a.r.l., in relazione alle finalità perseguite dalla società.

Dall'esame del questionario sul rendiconto 2018, è emerso che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate.

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.

A conclusione degli accertamenti istruttori sul rendiconto 2018 del Comune di Montelapiano (CH)

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 alla puntuale verifica della costituzione del Fondo Crediti di Dubbia Esigibilità, ad adottare misure idonee a limitare il ricorso ad anticipazioni di tesoreria e al mantenimento dei parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile volta a garantire, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica;
- l'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 Montelapiano (CH).

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 15 ottobre 2020.

L'Estensore
Antonio DANDOLO
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Lorella GIAMMARIA



LORELLA GIAMMARIA
CORTE DEI
CONTI/80218670588
24.10.2020 10:03:00
CEST