



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 5 maggio 2021, in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2019 del Comune di **Tortoreto (TE)**, ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti del 28 maggio 2020, n. 9/SEZAUT/2020/INPR, di approvazione delle Linee guida e del questionario, "cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), richiamato dall'art. 1, comma 3, d.l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2019".

vista la deliberazione dell'11 dicembre 2020, n. 288/2020/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2019 al 25 febbraio 2021.

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

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 30 settembre 2020, n. 12, successivamente modificata con decreto del 31 marzo 2021, n. 2;

vista l'ordinanza del 3 maggio 2021, n. 17/2021, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Marco Villani;

FATTO

La Sezione, nell'ambito della propria attività di controllo, ha preso in esame il questionario e la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2019 del Comune di **Tortoreto (TE)** - ente con 11.922 abitanti - acquisito, mediante il sistema applicativo Con.Te, in data 17 febbraio 2021, protocollo n. 935.

Al riguardo, l'Organo di revisione ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità e dopo aver verificato la conformità dei dati del rendiconto con quelli delle scritture contabili dell'Ente ha espresso parere favorevole per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2019.

Il Magistrato istruttore ha, tuttavia, ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell'Ente al fine di verificare la presenza di eventuali fattori di criticità, con

particolare riguardo al risultato di amministrazione, agli equilibri, alla gestione della liquidità, all'andamento dei residui e dell'esposizione debitoria.

Con nota istruttoria del 2 aprile 2021 sono stati chiesti chiarimenti in relazione ad alcuni aspetti del rendiconto 2019, ai quali l'Ente ha fornito riscontro con nota del 19 aprile, acquisita al prot. n. 3021 in pari data.

DIRITTO

1. Dei poteri riconosciuti alla Corte dei conti dal legislatore, in particolar modo nell'articolo 148-bis del Tuel, e confermati dalla più recente giurisprudenza costituzionale riguardo all'esame dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali, al rispetto degli equilibri di bilancio e dei vincoli in materia di indebitamento onde prevenire irregolarità potenzialmente idonee a determinare squilibri economico-finanziari, si è ampiamente trattato nella precedente deliberazione n. 117/2020/PRSE a cui si fa rinvio. La stessa risulta regolarmente pubblicata sul sito *internet* dell'Amministrazione comunale.

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

2.1. Il rendiconto 2019 è stato approvato con deliberazione del 30 giugno 2020, n. 4, dunque, entro i termini fissati dal legislatore, tenuto anche conto della proroga disposta a causa dell'emergenza sanitaria da Covid 19 (art. 107 del d.l. 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27).

2.2. In merito al risultato di amministrazione 2019, questa Sezione ha evidenziato che il Comune chiude con un avanzo di euro 995.157 che a seguito degli accantonamenti, si riduce in una parte disponibile pari a zero, come peraltro già accaduto nell'esercizio precedente.

Si evidenzia l'accantonamento a Fondo Crediti Dubbia Esigibilità (FCDE) per euro 877.592, l'appostamento di somme per fondo contenzioso di euro 110.000 (come confermato anche dal questionario oneri da contenzioso trasmesso in data 6 aprile 2021) e al fondo indennità di fine mandato del Sindaco per euro 7.565.

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

	2018	2019
AVANZO (+) / DISAVANZO (-) CONTABILE	1.004.528	995.157
Totale parte accantonata	945.185	995.157
FCDE	945.185	877.592
Fondo contenzioso	-	110.000
Fondo indennità di fine mandato	-	7.565
Totale parte vincolata	59.343	-
Altri vincoli	59.343	-
Totale parte destinata agli investimenti	-	-
Totale parte disponibile	0	0

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati di rendiconto e BDAP

L'Organo di revisione, nel questionario, dichiara congrui gli accantonamenti per passività potenziali ed indennità di fine mandato del Sindaco.

Relativamente al calcolo del FCDE, si evidenzia una quota di accantonamento rispetto al totale dei residui attivi (euro 15.764.622) del 5,57 per cento; valore che sale al 6,37 per cento decurtando i residui attivi dei titoli 2,4,9. Stante l'esigua percentuale di accantonamento, è stato chiesto al Comune di indicare i residui presi in considerazione ai fini del calcolo del FCDE e la trasmissione del relativo prospetto. L'Ente ha comunicato che i capitoli presi in considerazione "...riguardano quelli iscritti al titolo primo delle Entrate "Imposte e Tasse" relativi ad accertamenti di tributi ritenuti di dubbia esazione in quanto non assistiti da richieste di rateizzazione o da acquiescenza".

Così come evidenziato nella precedente deliberazione, si ricorda come l'adeguata quantificazione dei fondi vincolati ed accantonati sia funzionale alla corretta determinazione del risultato di amministrazione disponibile e fondamentale per preservare la gestione da potenziali squilibri di competenza e di cassa. A tal fine si pone l'attenzione dell'Organo di revisione sulla necessità di continuare una verifica puntuale dei suddetti fondi, in ossequio alle disposizioni dettate dal legislatore.

Si segnalano, inoltre, basse percentuali di riscossione dei residui relativi a IMU-TASI, all'imposta regionale sulle concessioni demaniali marittime e alla TARI, come si evince dalla successiva tabella.

2019	Residui all'1.1.2019	Riscossione Residui	Percentuale riscossione
IMU-TASI	3.934.972	1.071.932	27,24%
Imposta regionale sulle concessioni demaniali marittime	15.118	1.050	6,94%
TARI	3.535.257	431.024	12,19%

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

È stato pertanto chiesto di comunicare le eventuali azioni poste in essere al fine di un incremento delle riscossioni, ricordando che il mancato incasso dei tributi può rappresentare ipotesi di danno erariale e si riflette negativamente sugli equilibri del rendiconto minacciando l'erogazione dei servizi pubblici.

L'Ente in riscontro alla nota istruttoria ha relazionato in merito all'attività di riscossione dei tributi comunali posta in essere nell'anno 2019, chiarendo quanto segue: "I.M.U. - IMPOSTA MUNICIPALE PROPRIA Sono stati elaborati e notificati n. 1.762 avvisi di accertamento I.M.U. annualità 2014 per un importo totale pari ad € 1.635.457,00.

TARES/TARI - TASSA RIFIUTI

Per l'annualità 2014:

- sono stati inviati n. 335 avvisi di accertamenti TARI per omessa dichiarazione per l'importo totale di € 57.921,00, rilevando un incasso di € 22.994,00 alla data del 31.12.2019;

- sono stati inviati n. 819 avvisi di accertamenti TARI per omesso versamento per l'importo totale di € 445.208,00, rilevando un incasso di € 32.460,00 alla data del 31.12.2019.

Per l'annualità 2017, sono stati inviati n. 1.835 avvisi di solleciti di pagamento per l'importo totale di € 877.385,00, rilevando un incasso di € 122.415,98.

Per le annualità 2015 e 2016 si è provveduto all'invio nell'anno 2020 degli avvisi di accertamento con le nuove modalità previste dalla legge finanziaria (accertamento esecutivo) per l'importo totale di € 617.899,00. Sempre nell'anno 2020 si è provveduto all'invio dei solleciti di pagamento per le annualità 2018 e 2019.

Infine, si comunica che nell'anno 2019 è stato attivato il servizio di pagamento della Tassa sui Rifiuti (TARI) con il sistema PagoPa.

RISCOSSIONE COATTIVA

Si riporta di seguito l'attività svolta nell'anno 2019 per quanto riguarda la riscossione coattiva:

ANNO 2019	carico	discaricato	riscosso	residuo	% di riscossione
Ufficio tributi (Imu e Tari)	2.170.987,19	195.542,94	699.920,26	1.275.523,99	54,87%

Infine, si riporta di seguito la tabella riepilogativa delle somme incassate nell'anno 2019, per i tributi comunali in oggetto e derivanti sia dall'attività ordinaria che dall'attività di recupero (solleciti, accertamenti, ingiunzioni):

TIA/TARI	INCASSATO ATTIVITA' ORDINARIA	INCASSATO ATTIVITA' RECUPERO
ANNO 2019 e prec	2.641.876,79	457.028,52
ICI/IMU/TASI	INCASSATO ATTIVITA' ORDINARIA	INCASSATO ATTIVITA' RECUPERO
ANNO 2019 e prec	5.349.708,15	1.071.931,9

In conclusione, l'Ente ha provveduto nell'anno 2019 a tutte le attività necessarie per la predisposizione degli atti di accertamento e riscossione coattiva dei tributi comunali nonché alla predisposizione delle istanze di insinuazione al passivo in caso di fallimento (n. 10 pratiche di fallimento). Inoltre l'ufficio tributi ha provveduto a costituirsi in Commissione Tributaria Provinciale avverso n. 12 ricorsi presentati dai contribuenti, direttamente senza avvalersi di consulenti esterni, con risultati tutti favorevoli all'Ente".

Questa Sezione, valutando positivamente le misure attivate al fine di incrementare le riscossioni, invita l'Ente a proseguire nelle attività intraprese ed a monitorarne gli effetti, a tutela dell'interesse pubblico garantito da servizi pubblici adeguatamente e correttamente finanziati.

2.3. In merito alla verifica degli equilibri, l'art. 1, c. 821, della legge n. 145 del 2018 prevede che "Gli enti...si considerano in equilibrio in presenza di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. L'informazione di cui al periodo precedente è desunta, in ciascun anno, dal prospetto della

verifica degli equilibri allegato al rendiconto della gestione previsto dall'allegato 10 del decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118". Sul punto, le Sezioni Riunite della Corte dei conti con deliberazione n. 20 del 2019 hanno precisato che tale nuova disciplina "attribuisce valore giuridico, pur in assenza allo stato di specifiche sanzioni, al conseguimento di un "equilibrio finanziario complessivo di competenza" anche in sede di rendiconto consuntivo, in modo simmetrico e speculare a quello da rispettare in sede di approvazione del bilancio di previsione e nel corso dell'esercizio...".

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

Le Sezioni Riunite hanno chiarito, altresì, che *"il primo ("risultato di competenza") non presenta elementi di novità rispetto al risultato palesato al medesimo prospetto anteriormente al citato d.m. 1° agosto 2019 (accertamenti meno impegni, al lordo di fondo pluriennale vincolato e degli importi applicati del risultato di amministrazione); il secondo tiene conto anche dell'importo degli stanziamenti definitivi a titolo di accantonamenti e vincoli, rilevabili dal bilancio dell'esercizio di riferimento ("equilibrio di bilancio"); il terzo espone le variazioni (positive o negative) che hanno registrato gli accantonamenti dal momento della chiusura dell'esercizio a quello dell'approvazione del rendiconto ("equilibrio complessivo")"*.

Al riguardo la Commissione Arconet, nella riunione dell'11 dicembre 2019, ha precisato che i primi due saldi sono indicatori rappresentativi degli equilibri che dipendono dalla gestione del bilancio, al contrario l'equilibrio complessivo svolge la funzione di evidenziare gli effetti della gestione complessiva dell'esercizio e la relazione con il risultato di amministrazione.

Pertanto, fermo restando l'obbligo di conseguire un risultato di competenza non negativo, gli enti devono tendere al rispetto dell'equilibrio di bilancio (W2), che rappresenta l'effettiva capacità dell'ente di garantire, a consuntivo, la copertura integrale degli impegni, del ripiano del disavanzo, dei vincoli di destinazione e degli accantonamenti di bilancio.

L'equilibrio complessivo W3, invece, svolge una funzione attualizzante, essendo calcolato al fine di aggiornare i risultati considerando anche, prudenzialmente, gli effetti conseguenti alle possibili variazioni prodotte degli accantonamenti effettuati, in sede di rendiconto, a seguito di eventi verificatosi dopo la chiusura dell'esercizio o successivamente ai termini previsti per le variazioni di bilancio, appostati nel rispetto dei principi contabili.

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

	Parte corrente (O)	Parte capitale (Z)	Totale (W= O+Z)	
Risultato di competenza	1.879.941	44.592	W1	1.924.533
Risorse accantonate stanziare nel bilancio d'esercizio	350.000	0		350.000
Risorse vincolate nel bilancio	0	0		0
Equilibrio di Bilancio	1.529.941	44.592	W2	1.574.533
Variazione accantonamenti effettuati in sede di rendiconto	645.157	0		645.157
Equilibrio complessivo	884.784	44.592	W3	929.376

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP

Dai dati sopra riportati si evince, per la parte corrente, un risultato di competenza dell'esercizio positivo (euro 1.879.941), anche grazie all'utilizzo di avanzo di amministrazione di euro 14.284. L'equilibrio di bilancio è positivo ma ridotto a seguito delle risorse accantonate stanziare e delle risorse vincolate nel bilancio d'esercizio (euro 350.000).

Il prospetto evidenzia anche l'equilibrio complessivo di parte corrente che tiene conto degli esiti derivanti dalle variazioni degli accantonamenti di parte corrente effettuati in sede di rendiconto in attuazione dei principi contabili, nel rispetto del principio della prudenza e a seguito di eventi verificatisi dopo la chiusura dell'esercizio cui il rendiconto si riferisce o successivamente ai termini previsti per le variazioni di bilancio. Tale valore, nell'esercizio 2019, è pari ad euro 884.784.

Si rileva, altresì, una bassa capacità di riscossione dell'evasione tributaria. A fronte di accertamenti di competenza pari ad euro 5.315.141, le riscossioni si attestano su euro 1.503.036, che rappresenta il 28,28 per cento dell'accertato.

Ciò posto, non può mancarsi di segnalare come gli scostamenti tra accertamento e riscossione, qualora si presentino in forma reiterata, concorrano a compromettere il rispetto degli equilibri di bilancio connessi ad un andamento degli accertamenti e degli impegni che, se caratterizzati da veridicità ed attendibilità, dovrebbe garantire una soddisfacente condizione di liquidità. Occorre, quindi, ribadire che gli accertamenti relativi alle entrate in esame devono essere effettuati con estrema attenzione e prudenza, per evitare di raggiungere in modo artificioso l'equilibrio di parte corrente.

Al riguardo, la Sezione 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'art. 81, elemento centrale e di fondamentale importanza nella gestione finanziaria degli enti locali.

Considerando anche i risultati della gestione di parte capitale (Z1, Z2 e Z3 pari a euro 44.592), si determinano i seguenti saldi finali: *risultato di competenza* euro 1.924.533 (W1); *equilibrio di*

bilancio euro 1.574.533 (W2); equilibrio complessivo euro 929.376 (W3) a seguito degli accantonamenti effettuati in sede di rendiconto.

Alla luce dei saldi conseguiti, ricordando che W1 e W2 rappresentano, per l'esercizio 2019, valori ai soli fini conoscitivi, questa Corte raccomanda un attento monitoraggio di tali saldi per gli esercizi futuri al fine di evitare situazioni di squilibrio che possano creare difficoltà nella gestione ordinaria.

L'Organo di revisione ha attestato che il responsabile finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri di bilancio; si raccomanda che tali controlli abbiano effettiva rilevanza nelle decisioni gestionali.

2.4. Si rileva il perdurare della sofferenza di liquidità, come evidenziato nella successiva tabella, già evidenziata con delibera n. 117/2020/PRSE, che induce l'Ente al continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria.

Gestione della liquidità	2018	2019
Fondo cassa al 1° gennaio	0	0
Riscossioni	24.634.831	22.261.674
Pagamenti	24.634.831	22.261.674
Saldo di cassa al 31 dicembre	0	0
<i>Fondo cassa vincolato</i>	<i>306</i>	<i>344.712</i>

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

Nel 2019, infatti, così come nel 2018, l'Ente non restituisce completamente a fine anno l'anticipazione per euro 573.924 - regolarmente contabilizzata a residuo, generando interessi passivi per euro 54.308.

Ciò ha determinato, inoltre, il mancato rispetto di uno degli indicatori di deficitarietà strutturale definiti con d.m. 28 dicembre 2018, P3 "Anticipazioni chiuse solo contabilmente".

Giova ricordare al riguardo che il mancato rispetto anche di uno solo dei predetti parametri, costituisce un "campanello di allarme" sulla tenuta dei conti in termini di sana, prudente e corretta gestione finanziaria e pur non rendendo l'Ente strutturalmente deficitario, costituisce una criticità che richiede l'adozione di concrete misure correttive.

Così come per le annualità precedenti, non risulta compilata la tabella del questionario relativa alla cassa vincolata. In sede istruttoria l'Ente ha precisato che "l'importo dei fondi vincolati al 31.12.2019 è pari ad € 344.712,20", determinando così vincoli da ricostituire di pari importo.

La quantificazione della cassa vincolata è un adempimento estremamente importante per garantire, in ogni momento, il pagamento delle spese vincolate di cui si è già avuto il correlato incasso. L'art. 195 del d.lgs. n. 267 del 2000 (Tuel) stabilisce che le risorse vincolate giacenti in cassa non siano distolte dalla loro originaria destinazione e, nell'ammettere deroghe al loro utilizzo nel caso di carenza di fondi liberi per le necessità correnti, pone condizioni sia quantitative sia procedurali ispirate alla massima trasparenza e chiarezza, disponendo che

i movimenti di utilizzo e di reintegro delle somme vincolate siano oggetto di puntuale registrazione contabile. Ciò è estremamente importante per enti che, come il Comune di Tortoreto, presentano un fondo di cassa pari a zero ed un costante ricorso all'anticipazione di tesoreria. 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. Nei casi più gravi, inoltre, esso potrebbe dissimulare forme di finanziamento a medio/lungo termine e, pertanto, nella sostanza configurare una violazione del disposto dell'articolo 119 della Costituzione (che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare spese d'investimento).

Tanto premesso, è stato chiesto all'Amministrazione di specificare le misure adottate al fine di limitare il ricorso ad anticipazioni di tesoreria entro i limiti dettati dai principi di sana gestione finanziaria. In riscontro l'Ente ha precisato che: *“Le cause dello squilibrio di liquidità, legato al livello di anticipazione di tesoreria acquisita, sono da ricercare nella perdurante difficoltà del Comune nell'incassare le proprie entrate correnti a causa di ritardi e morosità dei contribuenti. Le difficoltà di riscossione riguardano, in particolare, gli accertamenti dell'imposta municipale unica (IMU) e la riscossione ordinaria della tassa rifiuti solidi urbani (TARI). Il Comune, pertanto si trova nella necessità di dover anticipare notevoli somme per il pagamento dei servizi forniti ai cittadini, in particolare per il servizio di smaltimento dei rifiuti.*

Inoltre, si evidenzia la necessità di far fronte alle spese correnti in scadenza nell'esercizio, nonostante i ritardi negli incassi, per non incorrere nel rischio di vedersi addebita dai fornitori interessi di mora e danni per i ritardati pagamenti.

Si fa presente che il Comune ha intrapreso le seguenti azioni al fine di limitare il ricorso a tale strumento:

- incremento delle procedure di recupero dell'evasione tributaria allo scopo di avvicinare quanto più possibile il momento dell'accertamento a quello della riscossione delle proprie entrate tributarie;*
- accelerazione delle procedure di riscossione coattiva delle entrate tributarie anche attraverso la riscossione di più annualità pregresse contemporaneamente;*
- contrazione delle spese per il funzionamento degli uffici e per l'acquisto di beni e servizi, incluse le spese per canoni ed utenze.*

Sempre al fine di aumentare le somme incassate, è stato approvato, con deliberazione del Consiglio comunale n. 20 del 30/06/2020, il nuovo Regolamento Generale delle Entrate Comunali al fine di procedere a una sistematica e organica revisione nell'ottica di un adeguamento alla disciplina della dilazione nonché di estendere la possibilità di beneficiare, nei limiti di legge, del ravvedimento operoso

anche ai tributi locali oltre i termini ordinari. A seguito di ciò, a titolo esemplificativo, sono stati accordate ad alcune grandi società presenti nel territorio le seguenti rateizzazioni:

- somme dovute dal 2008 al 2017 per un importo pari ad € 257.751,00 in 60 rate mensili di importo pari ad € 4.295,85;

- somme dovute dal 2013 al 2016 per un importo pari ad € 1.090.121,00 in n. 72 rate mensili di importo pari ad € 15.140,57;

- somme dovute dal 2014 al 2019 per un importo pari ad € 1.554.036,00 in n. 72 rate mensili di importo pari ad € 21.584,00;

- somme dovute dal 2006 al 2014 per un importo pari ad € 533.038,14 – accordo in itinere.

Infine nell'anno 2020 emerge un minore ricorso all'anticipazione di tesoreria. Inoltre, al 31 dicembre 2020 l'anticipazione di tesoreria è stata interamente restituita e il fondo di cassa è pari ad € 267.509,38”.

Alla luce di quanto premesso, questa Corte si riserva di verificare gli effetti delle misure intraprese in sede di analisi dei futuri rendiconti.

2.5. Questo Collegio segnala che il Comune presenta un indice annuale di tempestività dei pagamenti, per il 2019, pari a 70,55 in miglioramento rispetto all'esercizio precedente (109,30), ma comunque al di sopra dei termini di pagamento fissati dal legislatore.

Al riguardo l'Ente, con nota del 19 aprile 2021, ha così comunicato le misure organizzative adottate per assicurare la tempestività dei pagamenti:

“Spese correnti

1. Prima dell'ordinativo della spesa, bisogna verificare che la relativa determinazione di impegno sia divenuta esecutiva (le determinazioni di impegno diventano esecutive dopo l'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria da parte del Responsabile del Servizio Finanziario).

2. I provvedimenti di liquidazione devono evidenziare la data di scadenza dei pagamenti contemplati e devono essere trasmessi al Servizio Finanziario, in deroga al regolamento di contabilità, almeno 15 giorni prima della scadenza stessa, tenuto conto dei tempi necessari alle verifiche di competenza e all'emissione dei mandati di pagamento, nonché dei tempi medi di valuta di accredito previsti nel contratto di tesoreria. Inoltre, i Responsabili di Servizio sono tenuti a:

· acquisire il documento unico di regolarità contributiva - Durc, in corso di validità e con esito regolare;

· acquisire la documentazione necessaria al rispetto delle norme previste dall'art. 3, legge 13.08.2010, n. 136 - la c. d. tracciabilità dei flussi finanziari;

· indicare, contestualmente all'assunzione dell'impegno di spesa e se necessari, il codice identificativo di gara (C.I.G.) ed il codice unico di progetto (C.U.P.), che la legge sulla tracciabilità dei flussi finanziari impone in tutti gli strumenti di pagamento relativi a forniture di beni, servizi ed appalti di lavori pubblici;

3. I pagamenti vengono disposti dal Servizio Finanziario, nei limiti consentiti dalle giacenze di cassa, di norma, secondo un ordine cronologico che tiene conto della scadenza di pagamento e della data di ricezione del provvedimento di liquidazione completo di tutti gli elementi necessari a consentire la regolare emissione del mandato.

4. Le obbligazioni derivanti da spese non impegnate preventivamente secondo le ordinarie procedure contabili, costituenti, pertanto, debiti fuori bilancio, devono essere tempestivamente segnalate al Responsabile del Servizio Finanziario, per valutazioni inerenti alla possibilità di copertura finanziaria correlata al loro eventuale riconoscimento di legittimità ai sensi di legge.

5. In sede di definizione e/o di esecuzione dei contratti per forniture di beni e servizi, i Responsabili competenti potranno valutare l'eventuale disponibilità degli operatori contraenti ad accettare termini di pagamento più lunghi rispetto a quelli previsti dalla vigente normativa, soprattutto per i pagamenti con scadenza a fine anno.

Spese in c/capitale

1. Il Servizio Finanziario, con il supporto dei Settori che gestiscono interventi in c/capitale, elabora e aggiorna periodicamente un report contenente le previsioni triennali dei pagamenti e degli incassi relativi alla parte investimenti.

2. I Servizi, su impulso e coordinamento del Servizio Finanziario, devono agire in modo tempestivo ed efficace per il recupero dei crediti relativi ad interventi finanziati o cofinanziati da soggetti terzi.

3. Nei casi di collegamento della spesa con contributi in conto capitale di soggetti diversi, nel qual caso si deve collegare il pagamento delle prestazioni alla riscossione del contributo da parte del Comune ed alla materiale disponibilità del medesimo nelle casse comunali, si dovrà riportare nei relativi bandi e contratti la dizione: "si farà luogo al pagamento ad avvenuto incasso dei finanziamenti derivanti da trasferimenti statali e/o regionali", stabilendo un termine ragionevole di dilazione (al fine di evitare possibili successivi contenziosi) oltre al quale potranno essere concordate e sottoscritte".

Questa Corte, considerato il valore dell'indice di tempestività, ma anche l'ampiezza delle azioni correttive rappresentate, ne raccomanda un rafforzamento ed una costante vigilanza dei loro effetti, richiamando al rispetto della normativa prevista dall'articolo 41, comma 1, del d.l. n. 66 del 2014 e secondo gli indirizzi eurounitari contenuti nella direttiva 2011/7/UE che richiede l'adozione decisa di una "cultura dei pagamenti rapidi", invita a porre in essere tutte le azioni necessarie al fine di rafforzare l'efficientamento dei propri uffici, con ogni misura utile, quali la fatturazione elettronica o altre forme automatizzate, onde riportare, nei tempi indicati dalla normativa, le procedure di pagamento.

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

2019	Residui attivi	Residui passivi
Residui iniziali	12.391.866	8.269.918
Residui finali	15.764.622	12.073.739
% Riscossioni /Pagamenti	17,67	52,88
% Formazione dei residui	22,77	19,68

Fonte: Elaborazione della Sezione su dati BDAP

Dai dati indicati in tabella emerge un totale dei residui attivi pari a euro 15.764.622 e totale dei residui passivi pari a euro 12.073.739, con percentuali di formazione dei residui attivi pari a 22,77 e dei residui passivi del 19,68 per cento.

Si osserva altresì una scarsa percentuale di riscossione dei residui (17,67), contro una discreta percentuale di pagamenti (52,88).

Analizzando la composizione dei residui emerge che euro 8.106.003 – pari al 51,42 per cento – corrispondono a residui attivi della competenza 2019, il 48,58 sono relativi a residui dell'esercizio 2018 e precedenti.

Relativamente ai residui passivi si osserva invece che il 72,97 rappresentano residui di competenza e il restante 27,03 riguardano residui dell'annualità 2018 e precedenti.

Questa Sezione ricorda che un'attenta e continua analisi dei residui, sia attivi sia passivi, è finalizzata non solo a determinare 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, infatti, indicato nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 9 del 2016, una corretta gestione ordinaria dei residui passivi dovrebbe condurre verso una loro progressiva riduzione, mentre lo *stock* di residui attivi dovrebbe naturalmente tendere ad una loro stabilizzazione.

2.7. Si rileva che con deliberazione consiliare n. 38 del 29 dicembre 2020, l'Ente ha provveduto alla revisione ordinaria delle partecipazioni possedute al 31 dicembre 2019, stabilendo il mantenimento delle partecipazioni nella:

- Ruzzo Reti S.p.a. il cui oggetto sociale è la gestione del servizio idrico: 2 per cento;
- GAL Terreverdi Teramane - Società Consortile a r.l. che si occupa di sviluppo del territorio: 1,33 per cento;
- Società Consortile FLAG COSTA BLU che si occupa della creazione di posti lavoro nelle comunità costiere: 0,62 per cento;

in quanto le loro attività risultano strettamente necessarie per il perseguimento delle finalità istituzionali dell'Ente.

Il Comune detiene altresì una partecipazione nel Consorzio Ente Porto Giulianova (organismo diverso dalle società) che si occupa della gestione delle operazioni, servizi e strutture portuali su concessione delle autorità marittime competenti.

Relativamente agli organismi partecipati, l'Organo di revisione ha attestato, anche per l'annualità 2019, che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate.

Questa Sezione ribadisce l'importanza di raggiungere la certezza dei rapporti finanziari tra l'ente pubblico e le partecipate in modo da evitare il crearsi di situazioni debitorie occulte che possano incidere sugli equilibri finanziari dell'ente controllante.

2.8. Dall'esame congiunto del questionario e della relazione dell'Organo di revisione, sono emerse, inoltre, le seguenti criticità:

- mancata indicazione del rispetto dei limiti di spesa per le forme di lavoro flessibile. In merito l'Ente, in sede di riscontro istruttorio, ha dichiarato di aver rispettato il limite previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010.

Si ricorda che il citato articolo al comma 28, recita *“Le limitazioni previste dal presente comma non si applicano alle regioni e agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui ai commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, e successive modificazioni, nell'ambito delle risorse disponibili a legislazione vigente. Resta fermo che comunque la spesa complessiva non può essere superiore alla spesa sostenuta per le stesse finalità nell'anno 2009”*.

Al riguardo il Comune ha trasmesso il prospetto allegato al documento di programmazione dal quale si evince l'impegno di spesa pari ad euro 166.007 per il lavoro flessibile, pari al 100 per cento di quella sostenuta per le stesse finalità nell'esercizio 2009, nel quale ha chiarito che *“relativamente alle forme di lavoro flessibile, si può attingere al 100 % dell'equivalente spesa sostenuta nel 2009 poiché l'Ente è in regola con i vincoli della spesa di personale”*;

- l'Organo di revisione, nella relazione, non fornisce alcuna indicazione circa l'eventuale presenza di debiti fuori bilancio. Al riguardo l'Ente ha comunicato che *“Nell'esercizio finanziario 2019 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per l'importo totale di € 47.842,10 derivanti da sentenze esecutive. Nell'esercizio in esame non sono presenti debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento”*.

La Sezione, in proposito, coglie l'occasione per ricordare che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal Tuel. Quando il fenomeno assume dimensioni rilevanti e reiterate in più esercizi finanziari, è presumibile che gran parte dei debiti fuori bilancio sia riconducibile alla incapacità di porre in essere una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, alla possibile sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di

spesa, ovvero al fine di garantire i vincoli del pareggio e degli equilibri interni. Si raccomanda di porre in essere tutte le azioni necessarie a rimuovere le cause che determinano la formazione di debiti fuori bilancio.

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

- l'Organo di revisione nel proprio parere segnala che nella relazione sulla gestione non si dà conto delle modalità di valutazione delle singole poste attive e passive dello Stato Patrimoniale iniziale e finale e delle componenti del patrimonio in corso di ricognizione o in attesa di perizia. Al riguardo il Comune ha specificato quanto segue: *"Nella relazione sulla gestione non è stata riportata, per mero errore materiale, le modalità di valutazione delle singole poste attive e passive dello Stato Patrimoniale"*, precisando nella nota di riscontro i criteri di valutazione adottati.

Si raccomanda di prestare maggiore attenzione nella compilazione dei documenti allegati al rendiconto.

2.9. Con nota istruttoria del 2 aprile 2021 è stato inoltre chiesto all'Ente di comunicare l'eventuale esistenza - presso l'Amministrazione - di programmi di spesa finanziati con fondi europei e di fornire una breve relazione sul loro stato di attuazione. In merito il Comune ha dichiarato di aver in corso un progetto per la riqualificazione energetica e la gestione degli impianti di pubblica illuminazione *"ATS PARIDE COSTA BLU NORD"* co-finanziato dal Programma *Intelligent Energy Europe*, rientrante in un progetto della Provincia di Teramo per la realizzazione di un proprio piano energetico provinciale.

Il Comune ha precisato che la Provincia di Teramo, in risposta al bando Energia Intelligente Europa (EIE) 2011, ha presentato un progetto per l'affidamento a terzi del servizio di pubblica illuminazione stradale dei comuni partecipanti (tra cui Tortoreto). La stessa è stata delegata dalle tre associazioni temporanee di scopo (ATS) ad espletare il ruolo di stazione appaltante ed ha indetto una gara pubblica divisa in tre lotti, tra i quali *"ATS PARIDE COSTA BLU NORD"*.

Dalle risultanze della procedura di gara la Provincia *"...ha aggiudicato in via definitiva l'appalto al prezzo complessivo di euro 2.299.929,23, fermo restando il rispetto dei tempi oggetto dell'offerta per*

l'esecuzione dei lavori per un importo complessivo di € 9.090.000 oltre IVA. L'offerta relativa al Comune di Tortoreto ammonta ad € 487.184,17 come corrispettivo annuale del servizio e prevedeva l'esecuzione di lavori per un importo complessivo di € 1.762.000,00".

Successivamente (il 5 settembre 2016) il Comune ha sottoscritto un contratto di servizio con un gestore del servizio elettrico per l'esecuzione di prestazioni finalizzate a generare un significativo risparmio energetico ed una maggior efficienza. Il progetto esecutivo è stato sottoscritto nel mese di aprile 2017 e la consegna dell'impianto di pubblica illuminazione comunale è avvenuta nel maggio 2018. Dalle lavorazioni previste dal progetto sono emerse delle economie che potevano essere utilizzate dall'Amministrazione per ulteriori migliorie o ampliamenti dell'impianto di pubblica illuminazione. Sono quindi state apportate modifiche al progetto esecutivo (l'ultima approvata con delibera di Giunta n. 191 del 24 settembre 2020) e i relativi lavori sono tuttora in fase di esecuzione.

2.10. È stato chiesto, infine, al Comune di relazionare sulle modalità di accertamento e riscossione dei fondi dell'emergenza pandemica in corso e sull'eventuale minor gettito generato dal Covid-19. Al riguardo l'Amministrazione ha precisato quanto segue: " *Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 23 del 30/07/2020 avente ad oggetto "Assestamento generale di bilancio per l'esercizio 2020 ai sensi dell'art. 175, comma 8 del D.Lgs. n. 267/2000" si è provveduto alla verifica delle entrate e delle spese dovute all'emergenza Covid 19", sono pertanto stati iscritti in bilancio euro 79.244 quali contributi dallo Stato e dalla Regione, oltre che euro 117.345 quali ritorsioni per minori entrate derivanti da esenzione IMU, da mancata riscossione imposta di soggiorno e COSAP. Il Comune ha inoltre precisato che "i ritorsioni relativi all'Imposta di Soggiorno e COSAP pubblici esercizi sono stati assegnati per il 90% della disponibilità complessiva, al fine di rendere possibili eventuali rettifiche, riguardanti in particolare un ristretto numero di enti per i quali non è stato possibile acquisire dati di incasso o di bilancio".*

Relativamente al minor gettito in conseguenza della pandemia da Covid-19, l'Ente ha comunicato di aver adottato la delibera consiliare n. 34 del 30/11/2020 avente ad oggetto " *Salvaguardia degli equilibri di bilancio 2020/2022 ai sensi dell'art. 193 del D.Lgs. n. 267/2000. Variazione al bilancio di previsione finanziario 2020/2022 e D.U.P. 2020/2022"*, con la quale è stato effettuato un attento ed accurato controllo di tutte le poste di entrata di bilancio, prendendo in esame gli accertamenti e le riscossioni eseguite e rideterminando le previsioni di entrate al 31 dicembre 2020, al fine di verificare e analizzare gli scostamenti. Dalla verifica svolta è emerso un minor gettito di euro 1.309.611, per il quale sono state adottate le seguenti misure " *...per € 950.241,16 mediante l'iscrizione in bilancio del Fondo per l'esercizio delle funzioni fondamentali degli enti locali concesso dallo Stato ai sensi dell'art. 106 del D.L. n. 34/2020 e dell'art. 39 del D.L. n. 104/2020, destinato a compensare le minori entrate e non a finanziare nuove spese; per la differenza di*

€ 359.369,62 mediante utilizzo delle economie realizzate per la sospensione del pagamento delle quote capitale dei mutui (il Comune di Tortoreto, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 15 del 01/06/2020, ha approvato la rinegoziazione dei prestiti Cassa Depositi e Prestiti in ammortamento al 1° gennaio 2020 nonché, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 16 del 01/06/2020, ha aderito alla procedura di sospensione del pagamento della quota capitale delle rate dei mutui in scadenza nel 2020 contratti con la Banca Queste operazioni hanno determinato una minor spesa complessiva di € 861.997,69 rispetto a quanto previsto in bilancio)”.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo

ACCERTA

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

- a porre in essere azioni volte a ridurre il ricorso allo strumento dell’anticipazione di tesoreria e al mantenimento dei parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile;
- al rafforzamento della fase di riscossione delle entrate, al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dell’equilibrio di bilancio e dei vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica;

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 Tortoreto (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 5 maggio 2021.

L’Estensore
Marco VILLANI
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA