



**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
Giovanni GUIDA	Primo Referendario (relatore)

Nella Camera di consiglio del 14 luglio 2021, in riferimento al rendiconto dell'esercizio 2019 del **Comune di Città Sant'Angelo (PE)**, ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 19 maggio 2020, n. 9/SEZAUT/2020/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 2019;

vista la deliberazione dell'11 febbraio 2021, n. 14/2021/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma 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 e successivamente modificata con decreto del 31 marzo 2021, n. 2;

vista l'ordinanza del 12 luglio 2021, n. 31, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, dott. Giovanni GUIDA;

## **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 Città Sant'Angelo - con 15.063 abitanti, acquisite mediante il sistema applicativo Con.Te in data 19 febbraio 2021, protocollo n. 1069.

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 verifica degli equilibri, all'andamento dei residui e dell'esposizione debitoria, alla gestione della liquidità e all'andamento del risultato di amministrazione.

Sono stati svolti approfondimenti in ordine ai rapporti con gli organismi partecipati; ciò in ragione degli adempimenti ed obblighi previsti dal legislatore e dei rilevanti riflessi finanziari che possono avere sul bilancio dell'Ente, anche nella prospettiva di consolidamento dei conti. Tutti questi aspetti, infatti, nell'organica complessa interazione fra attività gestionali e contabilità generale devono garantirne, in modo strutturale, l'equilibrio di bilancio e la sana gestione finanziaria.

Con nota istruttoria inviata al Sindaco, al Responsabile del Servizio finanziario e all'Organo di revisione del Comune in data 7 giugno 2021, prot. n. 3732, sono stati chiesti chiarimenti in merito ad alcuni aspetti relativi al questionario in esame.

Con nota protocollo n. 15024 del 17 giugno 2021, acquisita in pari data con protocollo n. 3846, sono stati forniti i chiarimenti richiesti.

## 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 questi 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.

Con deliberazione n. 35/2021/PRSE sono stati analizzati i rendiconti dal 2015 al 2018 e il riaccertamento straordinario dei residui.

2. Con riferimento al rendiconto 2019, il decreto 1° agosto 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - Serie Generale - n. 196 del 22 agosto 2019, ha individuato i tre 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, che per l'esercizio 2019 è effettuata a titolo conoscitivo, è rappresentata, sinteticamente, nella tabella che segue.

Tabella n. 1 – Equilibrio complessivo. Esercizio 2019

	Parte corrente (O)	Parte capitale (Z)	Presenza di Entrate titoli 5.02 - 5.03 - 5.04 e Spese titoli 3.02 - 3.03 - 3.04	TOTALE (W= O+Z)
<b>Risultato di competenza W1 (O1 + Z1)</b>	<b>2.371.812</b>	<b>686.854</b>		<b>3.058.666</b>
Risorse accantonate stanziare nel bilancio d'esercizio	1.310.128	-		1.310.128
Risorse vincolate nel bilancio	-	62.285	<b>+787.681</b>	62.285
<b>Equilibrio di bilancio W2 (O2 + Z2)</b>	<b>1.061.684</b>	<b>622.569</b>	<b>-787.681</b>	<b>1.684.253</b>
Variazione accantonamenti effettuati in sede di rendiconto (-)	1.582.109	45.400		1.627.510
<b>Equilibrio complessivo W3 (O3 + Z3)</b>	<b>-520.425</b>	<b>577.169</b>		<b>56.743</b>

Fonte: Elaborazione della Sezione su relazioni dell'Organo di revisione e dati estrapolati da BDAP.

Nella gestione corrente, l'Ente ha raggiunto l'equilibrio O1 attraverso il differenziale positivo tra entrate e spese con la quota di rimborso dei mutui.

Si rileva inoltre:

- applicazione di avanzo di amministrazione per euro 13.345;
- utilizzo entrate di parte capitale per spese correnti per euro 704.100;
- utilizzo entrate di parte corrente per spese di investimento per euro 10.902.

Dall'analisi della gestione di parte capitale emerge che, per l'ottenimento dell'equilibrio Z1, è stato fondamentale l'utilizzo di avanzo per euro 1.868.088.

La possibilità di utilizzo dell'avanzo di amministrazione è stata oggetto di intervento normativo nell'ambito della legge di bilancio per il 2019. Come noto, dai commi 897-898 dell'art. 1 della legge n. 145 del 30 dicembre 2018 è stato previsto che: *“897. Ferma restando la necessità di reperire le risorse necessarie a sostenere le spese alle quali erano originariamente finalizzate le entrate vincolate e accantonate, l'applicazione al bilancio di previsione della quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione è comunque consentita, agli enti soggetti al decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, per un importo non superiore a quello di cui alla lettera A) del prospetto riguardante il risultato di amministrazione al 31 dicembre dell'esercizio precedente, al netto della quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e del fondo anticipazione di liquidità, incrementato dell'importo del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione [...] 898. Nel caso in cui l'importo della lettera A) del prospetto di cui al comma 897 risulti negativo o inferiore alla quota minima obbligatoria accantonata nel risultato di amministrazione per il fondo crediti di dubbia esigibilità e al fondo anticipazione di liquidità, gli enti possono applicare al bilancio di previsione la quota vincolata, accantonata e destinata del risultato di amministrazione per un importo non superiore a quello del disavanzo da recuperare iscritto nel primo esercizio del bilancio di previsione”*. Peraltro, in termini analoghi e in via interpretativa, si erano precedentemente pronunciate alcune Sezioni regionali di controllo (cfr. deliberazioni n. 52 del 2019 Sez. Toscana e n. 127 del 2018 Sez. Campania), in base ai principi contabili e al Tuel.

A seguito della novella normativa, l'Ente dovrà, quindi, nelle proprie future determinazioni, attenersi scrupolosamente a quanto previsto in via legislativa.

Nel calcolo dei valori dei nuovi parametri O2, O3, Z2 e Z3 si riscontra qualche incoerenza tra i prospetti della verifica degli equilibri e gli allegati a/1 e a/2 che, allo stato degli atti, non modifica la positività dei saldi.

Pur trattandosi, per l'esercizio 2019, di una rappresentazione a livello conoscitivo, si raccomanda un attento monitoraggio dei saldi W2 e W3 per gli esercizi futuri, al fine di evitare situazioni di squilibrio che possono creare difficoltà nella gestione ordinaria.

**3.** Il risultato di amministrazione è accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso ed è pari al fondo di cassa aumentato dei residui attivi e diminuito dei residui passivi. Tale risultato va diminuito delle risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato suddiviso in spesa di parte corrente e in conto capitale.

L'importo del suddetto risultato è distinto in fondi liberi, fondi vincolati, fondi destinati agli investimenti e fondi accantonati.

Tabella n. 2 – Risultato e avanzo di amministrazione

	<b>2019</b>
<b>Risultato di amministrazione</b>	<b>7.736.740</b>
Fondo crediti di dubbia esigibilità	7.561.730
Fondo contenzioso	12.016
Fondo rinnovi CCNL	27.077
Fondo accantonamento indennità fine mandato del Sindaco	1.758
Altri accantonamenti per spese legali	11.100
Vincoli derivanti da trasferimenti	15.964
Vincoli da contrazione mutui	26.498
Altri vincoli	261.351
Parte destinata agli investimenti	715.861
<b>Avanzo di amministrazione</b>	<b>-896.615</b>

Fonte: Elaborazione della Sezione sulle relazioni dell'Organo di revisione e sui dati estrapolati da BDAP.

In primo luogo, si evidenzia che il risultato di amministrazione è composto da una mole di residui attivi notevolmente superiori ai residui passivi (rispettivamente euro 11.932.144 ed euro 2.658.768).

Si rileva che l'Ente chiude con un disavanzo di amministrazione di euro 896.615.

Nella relazione al rendiconto si legge che: *“in sede di approvazione del Rendiconto 2019 è emerso, in ragione delle diverse modalità di calcolo dell'accantonamento all'FCDE, un disavanzo da ripianare ai sensi e per gli effetti dell'art. 39 quater del dl 30 dicembre 2019 n. 162 convertito in Legge n. 8 del 28 febbraio 2020”*.

L'Ente ha quantificato il fondo crediti di dubbia esigibilità, nell'esercizio 2019, con il metodo ordinario, dopo che negli esercizi precedenti si era avvalso del metodo semplificato.

Come è noto, fino al 2018, in alternativa al metodo ordinario disciplinato dall'allegato 4/2 del d.lgs. 118/2011 (e, in particolare, dall'esempio n. 5), è stato possibile applicare il c.d. metodo semplificato. Quest'ultimo, di fatto, consentiva di determinare l'accantonamento sommando a quello del rendiconto dell'esercizio precedente, lo stanziamento definitivo del bilancio relativo all'ultimo esercizio. Tale facoltà era stata prevista dalla normativa proprio in considerazione delle difficoltà di applicazione dei nuovi principi che hanno determinato l'esigenza di rendere graduale l'accantonamento nel bilancio di previsione.

Dall'esercizio 2019 non è più possibile utilizzare il metodo semplificato e lo stesso legislatore, allo scopo di mitigare gli effetti di questa nuova norma sui bilanci dell'Ente ha previsto la

possibilità di distribuire l'ulteriore disavanzo su un periodo temporale di 15 anni. La norma prevede che le modalità di recupero del disavanzo dovranno essere definite con deliberazione del Consiglio, acquisito il parere dell'organo di revisione economico-finanziaria, entro 45 giorni dall'approvazione del rendiconto. La mancata adozione di tale deliberazione viene equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione.

L'Ente ha adottato la delibera consiliare n. 24 del 7 luglio 2020 con cui ha previsto il ripiano del disavanzo di euro 896.615 derivante dal rendiconto 2019.

In prima analisi, viene quantificata la parte di disavanzo derivante dal cambio del metodo utilizzato per la determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Tabella n. 3 - Disavanzo derivante dal cambio di metodo nel calcolo del FCDE 2019

	<b>Importo</b>
FCDE rendiconto 2018	4.619.028
Quota stanziata nel bilancio di previsione 2019	1.230.020
Utilizzo per stralcio di crediti inesigibili	892.695
FCDE rendiconto 2019 con metodo semplificato	4.956.352
FCDE rendiconto 2019 con metodo ordinario	7.561.730
Disavanzo da ripianare a seguito cambio metodo di calcolo	2.605.378

Fonte: Deliberazione di Consiglio comunale n. 7/2020

L'Ente ha calcolato il disavanzo da ripianare ai sensi dell'articolo 39-quater, comma 1, del decreto-legge n. 162 del 2019 ed ha previsto un piano di rientro di 15 anni (periodo 2021-2035) con una quota annua di 57.774 euro.

In sede istruttoria è emerso l'errato calcolo della quota che doveva essere pari a 59.774 euro. Il Comune ha, al riguardo, chiarito che: *"l'errato calcolo del disavanzo è stato riscontrato sulla relazione dell'approvazione del Bilancio di previsione 2021 - 2023 ... si è prevista la variazione dello stesso documento contabile; il 18 maggio 2021 si è provveduto alla copertura per gli anni 2021 - 2022 (con variazione di Giunta Comunale). L'annualità 2023 sarà variata durante l'esercizio 2021"*.

Dall'analisi del prospetto contabile "All. c) Fondo crediti di dubbia esigibilità" trasmesso alla Banca Dati Amministrazioni Pubbliche - BDAP, concernente la composizione dell'accantonamento al fondo, emerge che il Comune:

- con riferimento al Titolo 1 *Entrate correnti di natura tributaria, contributiva e perequativa*, ha accantonato a FCDE (euro 6.387.630) una somma pari al 75,89 per cento dei residui mantenuti (euro 8.417.329 di cui euro 2.842.792 relativi alla competenza ed euro 5.574.537

relativi ad esercizi precedenti). Tale accantonamento si riferisce alla Tipologia 101 *Imposte tasse e proventi assimilati*;

- con riferimento al Titolo 2 *Trasferimenti correnti*, su un totale di residui mantenuti pari a euro 482.723, non ha effettuato alcun accantonamento;
- con riferimento al Titolo 3 *Entrate extratributarie*, ha accantonato a FCDE (euro 1.128.699) una somma pari al 77,09 per cento dei residui mantenuti (euro 1.464.203 di cui euro 312.294 relativi alla competenza ed euro 1.151.909 relativi ad esercizi precedenti). Nello specifico è stata presa in considerazione la Tipologia 100 *Vendita di beni e servizi e proventi derivanti dalla gestione dei beni*, la Tipologia 200 *Proventi derivanti dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti* e la Tipologia 500 *Rimborsi e altre entrate correnti*;
- con riferimento al Titolo 4 *Entrate in conto capitale*, su un totale di residui mantenuti pari a euro 611.298, sono stati effettuati accantonamenti al FCDE per euro 45.401.

Il FCDE accantonato nel 2019 è generato principalmente dai residui di parte corrente (84,47 per cento dal Titolo 1 e 14,93 per cento dal Titolo 3) e rappresenta il 63,37 per cento del totale dei residui attivi mantenuti nel conto del bilancio al 31 dicembre (il 76,52 per cento se si considerano i soli residui dei Titoli 1 e 3).

L'Ente, nell'esercizio 2019, ha registrato un grado di riscossione della gestione di competenza dei Titoli 1 e 3 rispettivamente pari al 72,75 per cento e 70,91 per cento ed uno a residui rispettivamente pari al 17,59 per cento e 19,41 per cento. I residui nei due suddetti titoli rappresentano l'82,81 per cento di quelli totali (e che, quanto alla loro formazione il 68,07 per cento deriva dagli esercizi antecedenti al 2019).

Tale difficoltà nella gestione dei crediti pregressi viene confermata dai dati della riscossione dell'evasione tributaria che, a fronte di accertamenti per euro 1.815.895, presenta incassi per euro 427.689.

Conseguentemente, bassi tassi di riscossione determinano la necessità di un rilevante accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità in sede di rendiconto e il "congelamento" di risorse da destinare alla copertura del rischio evasione.

Pertanto, si rinnova la raccomandazione all'implementazione di azioni specifiche al fine di aumentare il grado di riscossione delle entrate con un contestuale monitoraggio del fondo crediti di dubbia esigibilità.

**4.** L'Ente presenta, a fine esercizio, un fondo di cassa pari ad euro 381.612 con una quota vincolata pari ad euro 147.627.

Il Comune non ha usufruito delle anticipazioni di liquidità che sono state messe a disposizione, nel corso degli anni, per gli enti locali.

Differentemente, l'Ente è ricorso all'anticipazione di tesoreria per euro 6.194.470, integralmente restituita a fine esercizio.

Il ricorso a tale istituto ha generato oneri passivi per euro 9.722.

Si raccomanda, nuovamente, un miglioramento delle fasi di riscossioni (spontanea e coattiva) al fine di migliorare la liquidità dell'Ente evitando il ricorso, in misura rilevante, all'anticipazione di Tesoreria.

Il fondo di cassa ha beneficiato della vendita della farmacia comunale che ha garantito risorse per euro 1.571.720 utilizzate dall'Ente "...per la copertura di spese correnti al fine di garantire gli equilibri di Bilancio" (cfr. riscontro alla nota istruttoria). In ordine a tale operazione si rinvia a quanto di seguito rilevato sulla complessiva gestione delle partecipazioni societarie.

5. Si osserva, poi, che l'Ente ha provveduto alla trasmissione della delibera di Consiglio comunale n. 38 del 30 settembre 2020, relativa alla ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche al 31 dicembre 2019, ex art. 20, decreto legislativo n. 175 del 2016, come modificato dal decreto legislativo n. 100 del 2017.

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 della Sezione delle autonomie n. 19 del 2017.

Le partecipazioni detenute dall'Ente sono le seguenti:

Partecipata	Quota di partecipazione
FC.CSA s.r.l.	100% - diretta
Ambiente s.p.a.	7,81% - diretta
CONS.I.D.A.N.	17% - diretta
ACA s.p.a.	1,45% - diretta
PESCARAINNOVA s.r.l.	3,75% - diretta
ASMEL s.c. a r.l.	Quota valore euro 2.249 - diretta

Fonte: Deliberazione di Consiglio comunale n. 38 del 30 settembre 2020.

Dall'analisi della deliberazione emerge che le misure di razionalizzazione da intraprendere sono collegate alla definitiva liquidazione del CONS.I.D.A.N. e alla cessione della quota di partecipazione di PESCARAINNOVA s.r.l. o alla liquidazione della società stessa.

In merito al CONS.I.D.A.N. si prende atto che: "Il Commissario liquidatore, dopo aver venduto, per € 144.000,00 la partecipazione azionaria posseduta in altra società, è impegnato a chiudere la transazione con l'ACA, per crediti derivanti dalla riscossione delle quote di depurazione non trasferite

*al CONSIDAN. Successivamente, procederà alla definizione dei contenziosi e al pagamento dei creditori (soprattutto istituti di credito e piccole/medie imprese), rimettendo ai soci il conto di liquidazione. Trattandosi di operazioni molto complesse e vista l'esistenza di giudizi pendenti dall'esito incerto e di non breve definizione, si prevede il completamento della fase liquidatoria non prima della fine del 2021, salvo ulteriori imprevisti".*

Quanto alla società PESCARAINNOVA, invece, l'articolo 3 dello statuto prevedeva alcune attività da svolgere tuttavia, *"nonostante gli obiettivi, però, le attività potenzialmente realizzabili non venivano esercitate, stante la carenza di fondi a disposizione. La società oggi non ha dipendenti e non è operativa; di qui la decisione, da parte del Comune di Città Sant'Angelo ... di procedere all'alienazione della sua quota di capitale (3,75%)".*

Si ribadisce, anche in questa sede, la necessità di una tempestiva dismissione delle citate partecipazioni.

**5.1.** In merito alla società FC.CSA s.r.l. ne è stato confermato il mantenimento, nonostante la vendita della farmacia comunale, in quanto la società gestisce anche il servizio di trasporto scolastico.

Dalla documentazione inviata dall'Ente risulta che l'affidamento di quest'ultimo servizio è avvenuto con la delibera di Consiglio comunale n. 93 del 17 dicembre 2007 da cui si evince che la motivazione della scelta è stata dettata dalla presenza di una società interamente pubblica per la gestione del servizio di farmacia comunale *"... di qui, l'opportunità di sfruttare una struttura già esistente (anziché crearne un'altra con nuovi costi fissi) per gestire anche il servizio di trasporto scolastico (prima la parte gestita attualmente in economia e poi, alla scadenza del contratto, la restante parte gestita oggi mediante appalto) per le seguenti motivazioni:*

- *alleggerimento del bilancio comunale in ordine alle spese di personale o reinvestimento sui servizi in cui esiste forte carenza di risorse umane (es. urbanistica);*
- *consolidamento della spesa corrente, con trasferimento alla società del rischio di eventuali aumenti di spesa per il trasporto scolastico che, nel corso degli ultimi anni, ci sono sempre stati;*
- *gestione maggiormente rispettosa del principio di economicità, con attenzione particolare al rapporto costi/ricavi;"*

Con delibera di Consiglio comunale n. 16 del 5 maggio 2008 sono stati approvati lo studio di fattibilità, lo schema di modifica dello statuto e quello dell'originario contratto.

Il suddetto accordo è stato formalizzato con atto notarile, rep. n° 2133 del 25 settembre 2008, con decorrenza dal 29 ottobre 2008 fino al 31 dicembre 2070.

Analizzando la relazione sul governo societario per il bilancio al 31 dicembre 2020, redatta dall'Amministratore unico, si rileva quanto segue.

In ordine alla gestione della farmacia, si evidenzia che *“nel corso del 2018 è avvenuta la cessione da parte del Socio della licenza di farmacia. Nonostante la cessione sia avvenuta prima del termine fissato dal contratto di servizio tra la Società ed il Socio, quest’ultimo ha venduto i beni della Società direttamente, trattenendone il prezzo. Alcuni beni non erano completamente ammortizzati e questo ha causato una perdita pari al loro valore residuo. Il ristrettissimo tempo intercorso tra la notifica da parte del Comune dell’avvenuta autorizzazione al passaggio di proprietà della farmacia da parte della Regione Abruzzo e l’effettivo subentro del nuovo proprietario ha impedito di comunicare conseguente licenziamento ai dipendenti ivi impiegati con il preavviso contrattualmente previsto. Questo ha comportato per la Società la corresponsione agli stessi dell’indennità di mancato preavviso come prevista dal CCNL Loro applicato. Ad oggi non si registrano attività da parte del Socio unico volte a ristorare la FCCSA SRL del danno patrimoniale subito”*.

Nella predetta relazione si ipotizza, altresì, a seguito del venir meno degli introiti derivanti dalla gestione della farmacia comunale, un teorico rischio di mancanza di liquidità che potrebbe essere aggravata dalla riduzione dei ricavi a seguito delle continue sospensioni del servizio di trasporto scolastico a causa dell’emergenza pandemica nell’anno scolastico 2020 – 2021. Pur riscontrando che la società *“... non risulta finanziariamente esposta verso alcuno, non ha debiti scaduti di alcun tipo e predilige scadenze brevissime per il pagamento dei propri fornitori”* l’Amministratore sottolinea che *“... ove non intervenissero radicali mutamenti del quadro normativo ovvero della struttura produttiva aziendale, il Socio Unico dovrà accertare l’insussistenza del requisito del fatturato minimo imposto per dalla legge alle Società in controllo pubblico, il quale si ricorda essere fissato ad un milione di euro annui. Sono in corso trattative per acquisizione di altri assets e commesse, così come quelle per l’assorbimento di altre imprese, ma qualora queste non dovessero sortire l’effetto sperato, il Socio Unico si impegna a dare continuità al servizio di trasporto scolastico nelle forme che riterrà più opportune e conseguentemente a subentrare in tutti gli impegni della Società relativi agli investimenti per nuovi automezzi”*. Tra l’altro, l’emergenza pandemica ha reso necessario il ricorso ad un’unità di personale aggiuntivo al fine di fronteggiare le assenze per malattia dei dipendenti. Si rileva, inoltre, che: *“nel corso dell’anno scolastico 2021 – 2022, alla luce della possibile temporanea chiusura di una porzione del plesso di scuola primaria del centro storico e dell’emergenza Covid 19, potrebbe verificarsi la necessità di aumento della capacità di trasporto a cui sarà difficile far fronte se non mediante un aumento temporaneo del personale”*. Nella relazione in esame vengono ulteriormente segnalate le seguenti situazioni:

- valutazione di una riduzione del costo del personale mediante decurtazione dell’orario di lavoro;

- costi aggiuntivi a seguito del ristretto tempo intercorso tra l'effettiva vendita della farmacia ed il subentro del nuovo socio (nella fattispecie: la corresponsione dell'indennità di mancato preavviso ai dipendenti e la vendita di beni non completamente svalutati);
- ritardo dell'ingresso nella carica da parte dell'Organismo di vigilanza, nominato nell'anno 2018, a causa del cambio di Amministrazione comunale e dell'emergenza pandemica;
- necessità di accentrare in un unico soggetto diverse attività di verifica, come nel caso della gestione dei dati personali.

**5.2.** Sulle prospettive future l'Ente ha rappresentato, in sede di riscontro istruttorio, che: *“Entro la fine del corrente anno si adotterà la delibera di ricognizione al fine di verificare se sussistono ancora i requisiti di cui all'art. 20 del TUSP. In caso di esito negativo si procederà alla conseguente razionalizzazione”, pertanto, per “... far fronte alle criticità della gestione della Società in oggetto sta valutando la possibilità di una razionalizzazione mediante fusione per incorporazione con altra società partecipata”.*

**5.3.** Alla luce degli elementi istruttori raccolti appaiono emergere profili di criticità in ordine all'operazione di alienazione della farmacia ora ricordata. Questa Corte ha già avuto modo di rilevare in modo esplicito (cfr. Sez. controllo Lombardia, deliberazione n. 475/2015/PRSE) che: *«può costituire fonte di responsabilità per l'ente locale socio l'agire uti socius-dominus perseguendo un obiettivo che è in contrasto con l'interesse della società controllata. ... Il parametro, dunque, alla luce del quale valutare la condotta del socio è quello della “correttezza endoassociativa”, che fa perno sugli artt. 1175 e 1375 c.c. La regola di buona fede impone che il socio ed, in particolare, quello in grado di esercitare una posizione di influenza dominante sulla società eserciti ragionevolmente i poteri attribuitigli, non impiegando il proprio “diritto corporativo” in pregiudizio della società, assumendo decisioni in grado di mettere a rischio il patrimonio o la capacità di profitto dell'impresa. Va, altresì, evidenziato come un abuso del potere deliberativo può arrecare alla società, anche per via indiretta e meramente potenziale, pregiudizi più rilevanti di quelli immediatamente causati da una determinata operazione finanziaria con la quale il socio voglia ottenere un profitto immediato, collidente con l'interesse sociale. Una corretta dinamica sociale presuppone, dunque, che vi sia un temperamento tra interesse dei soci uti singuli e interesse sociale. Quest'ultimo appare declinabile – oltre che come interesse collettivo dei soci all'esercizio di un'attività economica a scopo di lucro – come interesse dell'ente personificato alla destinazione del suo patrimonio al conseguimento dell'oggetto sociale, ovvero come un interesse a contenuto patrimoniale, e precisamente in quello che il patrimonio sociale non sia danneggiato dalla deliberazione dell'assemblea (Cass. civ., 11 marzo 1993, n. 2958)».*

Dalla documentazione raccolta in sede istruttoria è, in vero, emerso che l'operazione di cessione della farmacia sia stata posta in essere allo scopo di salvaguardare gli equilibri di bilancio del Comune e le risorse impiegate integralmente per la copertura di spesa corrente,

facendo, dunque, venire meno una posta patrimoniale attiva senza impiegare le relative risorse per spese di investimento. Il conseguimento di tale scopo di temporaneo riequilibrio appare realizzato in modo distonico rispetto ai principi ora ricordati. Il Comune-socio unico, infatti, da un lato, ha arrecato un immediato pregiudizio patrimoniale alla società, dall'altro non ha contestualmente adottato conseguenti ed effettive misure di razionalizzazione nei confronti della predetta società, rinviandole, da fine 2018, al momento dell'adozione di un futuro piano di razionalizzazione. Più specificamente, per quanto attiene al primo profilo, il Comune si è privato di un proprio *asset* produttivo di una redditività costante, per conseguire un parziale riequilibrio della propria gestione, senza accompagnare l'operazione straordinaria con misure idonee, in chiave prospettica, a mantenere tale equilibrio, agendo, alternativamente, su un rafforzamento delle entrate e della loro riscossione ovvero su una razionalizzazione della spesa corrente sostenuta. Significativo al riguardo è il dato dell'equilibrio complessivo della gestione corrente sopra ricordato che già nel 2019 chiude con una differenza negativa di 520.425 euro. In ordine al secondo profilo, a partire dalla delibera di Consiglio comunale n. 22/2018 non risulta compiuta alcuna valutazione in ordine all'essenzialità del mantenimento della partecipazione nella società in esame per il solo svolgimento del trasporto scolastico, essendosi i relativi atti concentrati in prevalenza sul rispetto della soglia di fatturato richiesta dal TUSP. La valutazione in ordine al mantenimento della partecipazione deve, però, dimostrare che lo strumento societario sia quello più idoneo alla realizzazione delle finalità istituzionali del Comune-socio, alla luce anche di quanto previsto dall'art. 192 del nuovo Codice dei contratti pubblici per la legittimità degli affidamenti diretti a tali società. Quest'ultima norma, come noto, ha superato di recente sia il vaglio della Corte costituzionale (sentenza n. 100/2020) che della Corte di giustizia UE (ordinanza del 6 febbraio 2020 C-89/19-C-91/19), rafforzando gli approdi ermeneutici, cui era pervenuto il Giudice amministrativo, in forza dei quali tale *"norma, muovendo dall'implicito presupposto della natura secondaria e residuale dell'affidamento in house, impone che l'affidamento in autoproduzione di servizi disponibili sul mercato sia specificamente motivato adducendo, tra l'altro, le ragioni che hanno comportato l'esclusione del ricorso al mercato"* (Tar Liguria, sentenza n. 680 del 2020 e giurisprudenza ivi richiamata). Le società pubbliche, infatti, pur non dovendo avere come stella polare delle proprie scelte la mera convenienza economica, essendo strumenti per la realizzazione delle politiche pubbliche, devono, comunque, operare come soggetti economici, in grado di soddisfare i bisogni sociali delegati, con un impiego efficace delle risorse trasferite. In questo senso, il rilievo che deve essere riconosciuto al paradigma dell'economicità delle gestioni è plasticamente scolpito a livello legislativo dal già richiamato

comma 2 dell'art. 192 del d. lgs. n. 50/2016, ove prescrive, in riferimento alle società *in house*, che nella valutazione dell'opportunità di procedere ad un affidamento diretto, l'amministrazione affidante motivi proprio in relazione ai "benefici per la collettività della forma di gestione prescelta, anche con riferimento agli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche". In vero, il modello dell'*in house* presuppone che attraverso il controllo analogo si sostanzii un riscontro gestionale e finanziario stringente sulla società da parte della P.A., che deve esercitare una verifica costante sull'andamento della gestione, in modo che l'attività sia retta da criteri manageriali rivolti alla soddisfazione delle esigenze del cittadino, mediante la predisposizione di un servizio pubblico qualitativamente migliore e contestualmente in grado di raggiungere e mantenere nel tempo le sue condizioni di economicità.

Nel caso di specie, dunque, il mantenimento della partecipazione totalitaria nella società che svolge un unico servizio per il Comune, presuppone la dimostrazione che tale strumento societario sia il più adeguato ad assicurare - considerando anche i relativi costi di struttura societari - gli evocati obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio di trasporto scolastico, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche.

**5.4.** In base alla relazione al rendiconto 2019 si riscontrano casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati.

Nello specifico, emerge che la piena conciliazione è stata effettuata esclusivamente con la FC.CSA s.r.l..

Le società A.C.A. s.p.a. e PESCARAINNOVA s.r.l. non hanno fornito riscontro alla richiesta, mentre per la società Ambienta s.p.a. *"l'Ente ha inviato una nota per richiedere ulteriori chiarimenti al fine della riconciliazione debiti/crediti"*.

Per CONS.I.D.A.N. in liquidazione, gli importi non sono stati riconciliati e da pagina 24 della citata relazione al rendiconto si rileva che: *"Non sono state accantonate somme quale fondo per perdite risultanti dal bilancio d'esercizio delle società partecipate ai sensi dell'art. 21, commi 1 e 2 del d.lgs. n. 175/2016. Il Consorzio CONS.I.D.A.N. «in liquidazione» partecipato per una quota del 17% dal Comune di Città Sant'Angelo, rivendica la partecipazione dell'Ente alla copertura delle perdite per gli anni 2011 - 2012. Il Comune ritiene in forza del principio del divieto del soccorso finanziario di non poter riconoscere alcuna somma a tale titolo. A supporto di tale interpretazione la Corte dei Conti ha espresso il parere 279/2015 stabilendo che l'Ente locale partecipante non può ripianare le perdite gestionali registrate dal soggetto partecipato. Successivamente la sentenza 90/2020 del Tribunale Civile di Pescara conferma questa tesi dando ragione all'Ente"*.

Si richiamano, nuovamente, tutte le osservazioni in merito all'incertezza dei rapporti debitori e creditori con gli organismi partecipati riportate nella precedente deliberazione di questa Sezione di controllo.

**6.** Dall'esame congiunto del questionario e della relazione dell'Organo di revisione si rileva ulteriormente quanto segue.

**6.1** Dalle informazioni desunte da Amministrazione trasparente - pagamenti dell'amministrazione, l'indice di tempestività ha registrato un valore pari a 13 giorni.

Al riguardo l'Organo di revisione, nel questionario al rendiconto 2019, ha comunicato che *"l'Ente ha adottato le misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti"*. Si raccomanda all'Ente di monitorare le misure che hanno garantito il rispetto della normativa vigente.

Sempre nella sezione Amministrazione trasparente - pagamenti dell'amministrazione, viene indicato l'ammontare dei debiti al 31 dicembre 2019, da calcolare e pubblicare ai sensi dell'articolo 33 del decreto-legge n. 33 del 2013. L'importo è pari ad euro 1.156.024 con 115 imprese creditrici.

**6.2** Si rileva, poi, che il Comune ha provveduto alla trasmissione dell'elenco delle spese di rappresentanza sostenute nell'esercizio 2019, così come stabilito dall'art. 16, comma 26, del decreto-legge n. 138 del 2011.

L'Ente non ha adottato il regolamento interno per le spese di rappresentanza ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Al riguardo si richiamano tutte le osservazioni riportate nella precedente pronuncia.

**6.3** Dall'analisi dei parametri deficitari, risulta che l'Ente ha rispettato i limiti imposti dalla vigente normativa.

**6.4** Nell'esercizio 2019 l'Ente ha riconosciuto debiti fuori bilancio, ai sensi dell'articolo 194 del Tuel, per euro 744 e l'Organo di revisione ha attestato, nella relazione al rendiconto, la trasmissione alla competente Procura della Sezione giurisdizionale della Corte dei conti. Sono stati riconosciuti e finanziati ulteriori debiti dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la formazione del rendiconto, per euro 18.656.

Si rilevano ulteriori partite in attesa di riconoscimento, per euro 438.

In merito si richiamano tutte le osservazioni formulate con la precedente deliberazione della Sezione.

**6.5** In riferimento ai servizi a domanda individuale si riscontra un saldo negativo tra proventi e costi per euro 221.393 in linea con quando registrato precedentemente. Si rinnova il monito

a prestare massima attenzione alle tariffe applicate nonché a provvedere ad applicare misure volte alla riduzione dei costi, per evitare ulteriori aggravii sulle risorse dell'Ente.

**6.6** L'Ente ha posto in essere un contratto di *leasing in costruendo* e un'operazione di emissione di BOC. In merito, è stato confermato che nell'anno 2019 non ci sono stati oneri imprevisti rispetto al piano originario.

È stata inoltre concessa una fideiussione all'Associazione sportiva circolo tennis di Città Sant'Angelo per lavori di ristrutturazione dell'impianto sportivo comunale sito in località Marina per euro 150.000. Dalle informazioni desunte dalla relazione al rendiconto, l'Organo di revisione ha certificato l'assenza di somme pagate a seguito di escussioni nell'anno 2019.

Si raccomanda il monitoraggio di tali situazioni al fine di evitare oneri imprevisti a carico dell'Ente.

**6.7** Il Comune ha usufruito della facoltà di cui all'articolo 1, comma 866, della legge 205 del 2017. Le alienazioni patrimoniali hanno garantito entrate per euro 497.845, di cui euro 448.061 destinati al rimborso di quote capitali dei mutui e prestiti in scadenza nell'anno 2019, mentre la quota residua (pari al 10 per cento) è stata accantonata in apposito "fondo ammortamento titoli di stato per estinzione anticipata dei mutui" e vincolata nel risultato di amministrazione tra gli "altri vincoli" (cfr. relazione al rendiconto, pagina 15).

#### **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:

- al miglioramento della fase della riscossione delle entrate al fine di ridurre il ricorso all'anticipazione di tesoreria;
- a porre in essere azioni volte alla congrua quantificazione dei fondi, 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 vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica;
- alla verifica del possesso dei requisiti per il mantenimento della società FC.CSA s.r.l. adottando i consequenziali provvedimenti nonché a procedere alla dismissione delle partecipazioni non essenziali;
- al rispetto di tutti gli obblighi di trasmissione e pubblicazione imposti dalla vigente normativa.

L'Organo di revisione è tenuto a vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente porrà in essere nonché a prestare maggiore attenzione nella redazione degli atti di propria competenza.

### **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 Città Sant'Angelo (PE).

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

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 14 luglio 2021.

Il Relatore

Giovanni GUIDA

*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  
16.07.2021 13:31:25  
CEST

