



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 23 luglio 2021, in riferimento alla gestione finanziaria del Comune di **Pizzoferrato (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;

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 28 maggio 2020, n. 9, relativa all'approvazione delle *"Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economica finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266: rendiconto 2019"*;

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

vista la deliberazione n. 14, dell’11 febbraio 2021, con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato il *“Programma di controllo sulla gestione per l’anno 2021”*;

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

vista la deliberazione n. 182 del 2021 con la quale questa Sezione ha accertato *“una situazione di grave e preoccupante irregolarità e di confusione nella gestione finanziaria e amministrativa dell’Ente”*;

vista l’ordinanza del 20 luglio 2021, n.33, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Primo Referendario dott. Giovanni GUIDA;

FATTO e DIRITTO

1. La Sezione, nell’ambito della propria attività di controllo, ha preso in esame il questionario acquisito mediante il sistema applicativo Con.Te in data 19 marzo 2021, protocollo n. 2480 e la relazione dell’Organo di revisione sul rendiconto 2019 del **Comune di Pizzoferrato (CH)** – ente con 1.024 abitanti.

2. Dall’esame della relazione del revisore relativa al rendiconto dell’esercizio 2019, redatta ai sensi della legge 23 dicembre 2005, n. 266, all’art. 1, comma 166 e ss. e della documentazione contabile, sono emerse possibili gravi criticità rispetto alle quali il Magistrato istruttore ha chiesto al Presidente, con nota del 2 aprile 2021, di deferirne la valutazione alla Sezione Regionale del controllo per l’esame e pronuncia di competenza, relativamente alle seguenti criticità:

- mancato invio delle misure correttive ai sensi della deliberazione n. 304/2020/PRSE del 18 dicembre 2020;
- tardivo invio da parte dell’Organo di revisione, ai sensi dell’articolo 1, commi 166 e segg.,

- della legge n 266/2005, del questionario al rendiconto 2019;
- mancata trasmissione della deliberazione sulla revisione ordinaria delle partecipazioni al 31 dicembre 2019, ex articolo 20 del d.lgs. 175 del 2016;
 - risultato di amministrazione;
 - fondo crediti di dubbia esigibilità;
 - gestione della liquidità;
 - equilibrio di parte corrente;
 - lavoro a tempo determinato;
 - incarichi esterni e consulenze e affidamenti comunque posti in essere.

2.1. Con ordinanza del Presidente di questa Sezione di controllo, n. 13, del 7 aprile 2021, è stata trasmessa, al Sindaco, la nota di deferimento del 2 aprile 2021, protocollo n. 146, avente ad oggetto *“Comune di Pizzoferrato (CH) - Esame del questionario al rendiconto di gestione 2019 - Relazione di deferimento alla Sezione regionale di controllo”*, affinché l’Ente potesse far pervenire le controdeduzioni, memorie o ulteriore documentazione, entro 10 giorni dal ricevimento dell’ordinanza stessa.

2.2. Con nota del 19 aprile 2021 l’Ente ha chiesto una proroga di quattordici giorni per poter adempiere a quanto richiesto nella nota di deferimento evidenziando *“che l’unica dipendente del Comune di Pizzoferrato riprenderà servizio, salvo ulteriori comunicazioni, il giorno lunedì 19 aprile 2021, persona che da anni segue gli adempimenti di tipo finanziario”*.

2.3. Con nota a firma del Presidente, protocollo n. 171 del 19 aprile 2021 - considerate le difficoltà organizzative rappresentate dall’Ente, nonché la necessità di acquisire la suddetta documentazione e l’opportunità di audire, comunque, i rappresentanti di predetto Ente, visto che alcune delle predette criticità si sono ripetute nel corso degli ultimi esercizi esaminati, come emerge dalla deliberazione di questa Sezione n. 304 del 2020 - ha accordato una proroga di ulteriori dieci giorni, fissando al 29 aprile 2021 il termine ultimo per la trasmissione di eventuali memorie inerenti alle criticità oggetto del deferimento ed eventuale documentazione aggiuntiva.

2.4. Con note del 19 aprile 2021 e del 30 aprile 2021, l’Ente ha trasmesso chiarimenti e documentazione aggiuntiva, ritenuti nel complesso non esaurienti, specificatamente per il ricorso al lavoro a tempo determinato, agli incarichi esterni e consulenze e agli affidamenti comunque posti in essere.

2.5. Con deliberazione n. 182 del 2021, questa Sezione ha disposto che, ai sensi dell’art. 148 - bis, comma 3, TUEL, l’Amministrazione comunale, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento adottati - mediante atti sottoposti alla valutazione del Consiglio comunale e asseverate dall’Organo di revisione - misure idonee a regolarizzare

la complessiva situazione contabile dell'Ente e in particolare, a fornirne un'adeguata e tempestiva rappresentazione nei documenti contabili dell'Ente, nonché ad avviare un processo di superamento delle criticità gestionali evidenziate in parte motiva della stessa.

2.6. In data 5 luglio 2021, entro i termini fissati dalla deliberazione di cui al punto precedente, l'Amministrazione ha fornito risposta istruttoria, nella quale, in particolare, si rappresenta che, quanto a:

- mancato invio delle misure correttive a seguito della deliberazione di questa Corte, n. 304 del 2020: la situazione è stata oggetto della delibera di Consiglio comunale, n. 5 dell'11 maggio 2021, pubblicata nella Sezione Amministrazione Trasparente;
- mancata trasmissione della deliberazione sulla revisione ordinaria delle partecipazioni al 31 dicembre 2019, ex articolo 20 del d.lgs. n. 175 del 2016: il Consiglio comunale con delibera n. 35 del 28.12.2020 ha effettuato la ricognizione delle società partecipate. La delibera è stata pubblicata nell' Albo Pretorio dal 31.12.2020 al 15.01.2021;
- risultato di amministrazione 2019: l'Ente ha confermato la presenza di diversi errori di trascrizione delle componenti che formano il quadro generale di amministrazione. Tali errori hanno generato una non veritiera esposizione del risultato di amministrazione. In merito, dapprima è stato riferito che i dati esatti sarebbero stati comunicati solo in sede di approvazione del rendiconto esercizio 2020. In seguito, l'Amministrazione ha ritenuto opportuno anticipare il provvedimento di correzione del Rendiconto 2019 con apposita delibera di Consiglio comunale, n. 17 del 29 giugno 2021. La rettifica ha interessato il prospetto della composizione del risultato di amministrazione come da tabella che segue.

	2019	2019 rettificato
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	132.599,75	132.599,75
Composizione del risultato di amministrazione		
Parte accantonata		
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	84.867,79	69.376,97
Fondo anticipazione di liquidità	-	-
Fondo contenzioso	30.000,00	20.000,00
Fondo accantonamento fine mandato	1.301,00	2.302,00
<i>Totale parte accantonata</i>	116.168,79	91.678,97
Parte vincolata		
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	26.046,72	-
<i>Totale parte vincolata</i>	-	-
Parte destinata agli investimenti		
<i>Totale parte destinata agli investimenti</i>	-	-
Totale parte disponibile	-9.615,76	40.928,78

Fonte: Rielaborazione dati Sezione regionale controllo Abruzzo

- Fondo Crediti di dubbia esigibilità: l'Ente ha confermato la diversa valorizzazione dello stesso nei vari documenti contabili. Ha, altresì, rappresentato, che per il calcolo del FCDE è stato utilizzato il metodo semplificato per il periodo 2015- 2018, come previsto dal D.M. 20 maggio 2015, mentre per l'esercizio 2019 è stato utilizzato il metodo ordinario previsto dal principio contabile applicato. Anche in questo caso, l'Ente ha manifestato di voler procedere

al ricalcolo degli accantonamenti ed alla eventuale rettifica del risultato di amministrazione esercizio 2019, in sede di approvazione del rendiconto dell'esercizio 2020, mentre, in seguito, ha ritenuto di effettuare la rettifica al rendiconto 2019 con la delibera n. 17, del 29 giugno 2021. Ne risulta, come emerge nella sopra riportata tabella che, a fronte del precedente dato errato, pari a euro 84.867,79, il FCDE ora risulta valorizzato per euro 69.376,93;

- gestione della liquidità e ricorso all'anticipazione di tesoreria: l'Ente ha chiarito che: *"il ricorso all'anticipazione di tesoreria è effettuato, per garantire il pagamento delle spese e quindi, il normale funzionamento dei servizi oltre che per il rispetto dei tempi medi di pagamento delle fatture. Nel corso dell'esercizio finanziario 2020, ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità messa a disposizione dal MEF per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti, per il pagamento delle fatture giacenti al 31 dicembre 2019, comprese quelle per opere pubbliche i cui contributi non ancora erano erogati da parte della Regione Abruzzo. Tale operazione ha permesso di non fare ricorso all'anticipazione di tesoreria per il pagamento delle fatture in parola e di migliorare sensibilmente il saldo di cassa. Gli oneri per anticipazione di tesoreria sostenuti negli ultimi anni risultano essere euro 405,37 per l'esercizio 2015; euro 11.610,07 per l'esercizio 2016; euro 11.254,03 per l'esercizio 2017; euro 11.420,4 per esercizio 2018; euro 12.607,99 per l'esercizio 2019 e euro 7.474,97 per l'esercizio 2020. Il Comune al fine di mettere in atto misure correttive volte al recupero di somme tali da evitare il ricorso all'anticipazione di tesoreria ha pubblicato delibera di Giunta Comunale n. 32 dell' 08.06.2021, esecutiva ai sensi di legge, con la quale appalta all'esterno il servizio di riscossione coattiva di diverse annualità di entrate tributarie, quali Imu, Tari e Rimborso delle quote consortili di Valle Del Sole, per "recuperare" la liquidità, evitare il ricorso all' Anticipazione di Tesoreria". Inoltre, "si evidenzia che il fondo finale di cassa 2020 del Comune di Pizzoferrato è di euro 218.478, 14, come risulta da verifica di cassa del 31.03.2021 effettuata dalla procedura della Tesoreria e dal Revisore (...) si ritiene che la criticità segnalata, sia di fatto risolta. Infine, "per quanto concerne l'anticipazione di cassa ed, in particolar modo, la rata non restituita ora risulta restituita";*
- equilibrio di parte corrente: l'Ente ha riferito che nel 2020 il Governo ha erogato un contributo Covid-19 di euro 120.344,02. Tale contributo reca la dizione *"contributi spettanti per fattispecie specifiche di legge"*, nello specifico: *"(...) anche il profilo di criticità che poteva influenzare la situazione finanziaria del Comune di Pizzoferrato a seguito del Covid 19, si può affermare che non si è verificato";*
- ricorso al lavoro flessibile e agli incarichi esterni nonché a qualsiasi tipo di affidamento posto in essere ; mancata valorizzazione, ai fini del rispetto del limite previsto dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78 del 2010, della spesa sostenuta per il personale flessibile e mancata inclusione, nella stessa della spesa sostenuta per gli affidamenti; conferimenti di incarichi a

breve durata con creazione di un sistema di regime proroghe in affidamento diretto in violazione dei principi di concorsualità e di gara; complessivo sviamento, dal 2017 ad oggi, dai principi attinenti all'organizzazione e alla operatività di una amministrazione pubblica con conseguenti maggiori costi sostenuti dal Comune rispetto ai costi che si sarebbero sostenuti con il personale direttamente assunto: l'Ente ha fornito conferma della mancata compilazione delle tabelle di spesa sostenuta ai sensi, rispettivamente, dell'articolo 9, comma 28, del decreto legge 78 del 2010 (convertito dalla legge 122 del 2010) - per il ricorso al lavoro a tempo determinato - e dell'art. 6 commi da 7a 10 e commi dal 12 al 14 del decreto legge n. 78 del 2010 e dell'art. 5, co. 2 del decreto legge 95 del 2012 - ovvero comma 557 o 562 dell'art. I della legge 296 del 2006 e dell'art. 9, comma 28 del decreto legge n. 78 del 2010, convertito in legge n. 122 del 2010 - per gli incarichi esterni e di consulenza. Ha, inoltre, precisato quanto segue: *"la spesa per il lavoro flessibile nell'anno 2009 per il Comune di Pizzoferrato era determinata in euro 97.013,00, per cui il limite del 50% dell'anno 2009, entro cui contenere la spesa per il lavoro flessibile è determinato in euro 48.506,00. Sempre dai dati comunicati nella nota prot. n. 1816 del 28.4.2021 si dichiara che la spesa per lavoro flessibile nel 2015 è di euro 38.146,9; la spesa per lavoro flessibile nel 2016 è di euro 40.397,06; la spesa per lavoro flessibile nel 2017 è di euro 39.619,16; la spesa per lavoro flessibile nel 2018 è di euro 11.996,13. Tutte somme inferiori ad euro 48.506,00, cioè, al 50% di spesa per il lavoro flessibile del 2009"*.

Ha specificato, altresì, che: *" la risposta del Sindaco di Pizzoferrato prot. n. 1256 del 22.3.2021 in merito al lavoro flessibile nasce dalla circostanza che il Comune di Pizzoferrato faceva riferimento ad incarichi studi e consulenze nella sua definizione classica... solo a seguito del chiarimento della Corte dei Conti della nota prot. n. 146 del 2.4.2021, il Comune di Pizzoferrato risponde con lettera prot. n. 1816 del 28.4.2021 nei punti 8, 9 e 10, fornendo tutta la documentazione amministrativa a sua disposizione. ... Il Comune di Pizzoferrato ha vissuto una situazione molto precaria negli anni che decorrono dal 2016 al 2019, tale da dover assumere decisioni a brevissimo termine, generando assunzioni in media trimestrale. Le motivazioni della situazione precaria amministrativa consiste nel pensionamento per inidoneità fisica della Responsabile del Servizio Finanziario,(...)oltre al pensionamento del Segretario Comunale titolare, che rivestiva anche il ruolo di Responsabile del Servizio Amministrativo (...) Tuttavia, con la determina CUC n.21 del 2.5.2017, la determina CUC n. 1 del 10.1.2018 e la delibera di Giunta Comunale n.6 del 23.6.2018 le prestazioni di lavoro rientrano in un servizio di supporto, quindi in un appalto al di fuori di qualsiasi valutazione sulle spese di personale. Pertanto, sull'arco temporale delle prestazioni professionali lavorative delle quattro unità lavorative, che decorre dal 2.5.2017 al 31.12.2018, trattasi di prestazioni di servizio di supporto, per cui non vi è alcuna possibilità di disquisire né di spese di personale, né di proroghe od affidamenti di lavori interinali. Pertanto, l'arco temporale di discussione sui lavori interinali*

concerne i mesi da gennaio a febbraio 2019, poiché già da marzo 2019 si parte con le procedure di mobilità e ad ottobre 2019 inizia la procedura concorsuale per i tre posti di Istruttore di categoria C part time, cioè 2 mesi a livello di atti amministrativi e 12 se si disquisisce di spese di personale. In seguito, il Comune di Pizzoferrato è ricorso a due Agenzie interinali, al fine di garantire la trasparenza amministrativa e la rotazione degli incarichi tra le Agenzie Interinali, avvalendosi prima della Job Group srl e poi della Adecco. Come è noto il Comune di Pizzoferrato ha il rapporto di fornitura dell'appalto solo ed esclusivamente con l'Agenzia Interinale, come prescrive la legge e non con i singoli lavoratori interinali. L'Amministrazione Comunale di Pizzoferrato, per quanto concerne le spese per il personale rappresenta quanto segue: totale spesa del personale a tempo determinato anno 2009 pari a euro 97.013,00, limite di spesa ammissibile 50% dell'anno 2009 pari a euro 48.506,00. I dati della spesa del personale a tempo determinato del Comune di Pizzoferrato per gli anni 2015,2016,2017 e 2018 rientrano nel parametro del 50% della spesa del personale del 2009, mentre la spesa del personale a tempo determinato per gli anni 2019 e 2020 non rientrano nel parametro del 50% della spesa del personale del 2009: infatti per l'anno 2019 lo sfioramento è di euro 16.872,07, mentre per l'anno 2020 lo sfioramento è di euro 51.748,16: questi due dati valoriali di sfioramento sono spiegati con la circostanza che il personale, che genera la spesa nel 2019 e 2020 svolge prestazioni professionali anche per conto di un ente privato, la Valle del Sole, insieme di strutture di privati, in una zona di verde tutelata all'interno del Parco della Maiella. Il Comune di Pizzoferrato da anni, dopo la vicenda del Depuratore, cioè dal 2015 riscuote dai privati un rimborso di somme, calcolate sui millesimali, che poi confluiscono nel bilancio del Comune, ma fondamentalmente si tratta di finanziamenti di privati per lo svolgimento di funzioni di privati. Rientra nelle possibilità e facoltà legittime di un Amministrazione Comunale, quale è il Comune di Pizzoferrato, avvalersi di un appalto di servizio di supporto di attività, per quanto concerne l'anno 2018. Il ricorso al lavoro interinale, che, di per sé, costituisce una spesa maggiore rispetto al (im)possibile lavoro ordinario è preferito per la celerità della copertura del servizio, ma il Comune di Pizzoferrato, proprio per il principio di una sana tenuta dei conti e delle finanze comunali, ha sempre assunto lavoratori interinali in regime di part time, per quel che le finanze comunali consentivano. Non si può non sottolineare che, tolta l'opzione del concorso pubblico a tempo indeterminato, l'unica opzione possibile, ma, di fatto, impossibile era predisporre un concorso pubblico a tempo determinato con le stesse difficoltà operative incontrate per quelle del concorso pubblico a tempo indeterminato.(...) Incidentalmente, le motivazioni sottese alla frammentazione dei posti nelle dotazioni organiche del Comune di Pizzoferrato, rilevate dalla Corte dei Conti, consiste nella necessità che in Comune siano presenti fisicamente più persone e non un'unica persona, ragion pratica per cui se un dipendente a 36 ore settimanali dovesse ammalarsi, non è presente in Comune, invece se vi sono due dipendenti a part time ed uno si ammala, è possibile avvalersi dell'altro part

time per far funzionare il Comune. Tuttavia, si reputa la definizione della dotazione organica una decisione amministrativa discrezionale (...) Inoltre, è necessario spiegare come l'assunzione di quattro unità lavorative part time presso il Comune di Pizzoferrato integri gli estremi della fattispecie descritta dall'art 36 del Dlgs. n. 165/2001. (...) Nel 2015 il Procuratore della Repubblica di Lanciano ha disposto il sequestro con cementificazione dell'intero sistema fognario di Valle del Sole, il più grande Villaggio Turistico degli Appennini, zona privata all'interno della "Zona A1 conservazione integrale del Parco della Majella", in quanto si era appurato che le fogne di Valle del Sole non erano dotate di depuratore e nonostante il primo sequestro risalente al 2010, nulla era stato fatto e si era continuato a scaricare i prodotti reflui con un valore di inquinamento sul territorio e sulle falde acquifere superiore a 3.500 rispetto a quello previsto per legge. In tal modo si imponeva al Comune di Pizzoferrato, anche se Valle del Sole è una realtà privata, di impiantare e far funzionare il Depuratore di Valle del Sole; il Comune di Pizzoferrato ottiene la sospensione del sequestro, progetta, finanzia, appalta il Depuratore di Valle del Sole, tanto che il 05.08.2016 entra in funzione il Depuratore di Valle del Sole, generando un encomio del Procuratore della Repubblica al lavoro svolto dal Sindaco di Pizzoferrato, in nome e per conto dell'attività svolta dagli organi ed uffici del Comune di Pizzoferrato. L'attività comunale nella prima fase ha comportato la progettazione, la posa in opera ed il funzionamento della tecnologia della Ditta MBBR di Cisterna di Latina, ma, terminata la fase emergenziale e funzionale del Depuratore della Valle del Sole, il Comune di Pizzoferrato si è trovato nella situazione di dover procedere alla parte amministrativa, ossia, al ruolo di tutti i residenti e o affittuari di Valle del Sole, di circa 1.500 unità abitative con i relativi indirizzi e millesimi, non avendo il Consorzio (organo rappresentativo di tutti i privati) dato la banca dati al Comune di Pizzoferrato per effettuare il predetto ruolo: in questa situazione di dover effettuare i ruoli nei confronti dei proprietari di Valle del Sole, a seguito del funzionamento di Valle del Sole, s'inseriscono le attività lavorative dei quattro lavoratori part time; al fine di rendere più chiara la complessità dell'attività di costruzione della banca dati, della gestione della banca dati e dell'emissione di un ruolo per circa 1.500 unità abitative, comprendenti Valle del Sole, in cui insistono 24 villette, 82 Palazzine con condomini, una piscina coperta ed un grande albergo con 100 stanze: i quattro lavoratori si inseriscono in quest'attività amministrativa, che si può senz'altro definire straordinaria ed eccezionale, cioè, conforme all'art 36 del Dlgs. n. 165/2001. A complicare la vicenda e ad aggravare la mole di lavoro amministrativo-di recupero finanziario e di emissione di ruoli vi è anche stata dal 2017 in poi un'incertezza amministrativa, di matrice comportamentale, poiché vi son state ben otto cause legali di cittadini che hanno messo in discussione la legittimità dell'iter amministrativo dei ruoli richiesti ai proprietari di Valle del Sole, cause che hanno sempre visto vincente il Comune di Pizzoferrato nei confronti degli attori. Lo sviamento del ricorso a tale strumento emerge chiaramente, non solo dall'abnorme ricorso alle predette proroghe dei relativi

affidamenti, ma dalla circostanza che i concorsi per porre rimedio alla mancanza di personale, già nota ed evidenziata a maggio 2017, sono stati avviati soltanto a partire dal mese di dicembre 2019. E' ovvio, che il Comune di Pizzoferrato aveva necessità di personale già a maggio 2017 e che ha ritenuto, nell' ambito della propria discrezionalità amministrativa avvalersi delle facoltà previste dalla normativa vigente in materia. Il rimprovero consiste nella circostanza che la situazione del maggio 2017 è di fatto affrontata dal Comune di Pizzoferrato prima a marzo 2019 con le procedure di mobilità e nell' ottobre 2019 con le procedure concorsuali (...), tenendo in considerazione che tra maggio 2017 e giugno 2018 vi è la fine di una compagine amministrativa, le nuove elezioni amministrative e la nuova compagine amministrativa: se non si fosse verificato il pensionamento improvviso di un' unità amministrativa e la cessazione di un titolare di Segreteria Comunale, che assicuravano stabilità amministrativa nello svolgimento delle attività amministrative e finanziaria nel Comune di Pizzoferrato, la decisione di porre in essere le procedure concorsuali a tempo indeterminato potevano essere anticipate all'inizio dell'anno 2019. Inoltre, si ribadisce, che non vi è stato alcun sviamento né l'abnorme ricorso a proroghe poiché per tutto il 2018 per i contratti delle quattro unità lavorative, sull'arco temporale delle prestazioni professionali lavorative delle quattro unità lavorative, che decorre dal 2.5.2017 al 31.12.2018, trattasi di prestazioni di servizio di supporto, per cui non vi è alcuna possibilità di disquisire né di spese di personale, né di proroghe od affidamenti di lavori interinali. Pertanto, la querelle sui lavori interinali concernono un periodo di tempo che va da gennaio 2019 a febbraio 2019 per quanto attiene alle intenzioni dell'Amministrazione Comunale di Pizzoferrato di uscire dall' emergenza cronica della dotazione organica, poiché il Comune di Pizzoferrato già a marzo 2019 ha avviato le procedure di mobilità obbligatoria e volontaria per la copertura di n. 1 posto di istruttore contabile a tempo indeterminato Cat. C al 33.33% e per n. 2 posti di istruttori amministrativi a tempo indeterminato Cat. C al 33.33%, mentre per le spese dei lavori interinali la querelle concerne l'intero anno 2019, poiché per l'anno 2020 il Covid 19 ha impedito la possibilità di sostenere concorsi pubblici. Sono stati posti in essere tutti gli adempimenti prescritti per l'attuazione della mobilità esterna, ossia: concorso per la copertura di due posti a tempo indeterminato e part time al 33.33 % (12 ore) di categoria C - profilo professionale di " istruttore amministrativo" - (...) con determina n. 9 del 30/09/2019 del responsabile dell'area amministrativa, si dava atto che la mobilità obbligatoria per la copertura di n. 2 posti di Istruttore Amministrativo Cat. C1 part-time al 33,33% (12 ore) a tempo indeterminato è andata deserta; concorso per la copertura di un posto a tempo indeterminato e part time al 33.33 %/0 (12 ore) di categoria C- profilo professionale di "istruttore contabile" - la procedura prevista dall'art. 34 bis del D.Lgs 30.3.2001, n. 165 si è conclusa con esito negativo e, alla data di scadenza dell'avviso di mobilità di cui all'art. 30 del medesimo Dlgs., non sono pervenute istanze in tal senso. (...). Un Comune di montagna a 1.251 m., con 1000 abitanti e due dipendenti a tempo indeterminato non è

appetibile per chi voglia effettuare un convenzionamento in o fuori orario di lavoro (...) Inoltre, in merito al ritardo nell'espletamento delle procedure concorsuali (...) la situazione di fatto è costituita dalla circostanza, che il Comune di Pizzoferrato presenta una sola unità di personale amministrativa (l'altra è un vigile), per cui è solo su questa unità a tempo indeterminato, che l'Amministrazione Comunale di Pizzoferrato può contare per la normale attività amministrativa (...) Ne consegue che il Comune di Pizzoferrato con un solo dipendente ha messo in campo l'iter amministrativo dei concorsi, dovendo provvedere anche ad altri adempimenti di legge, propri dell'Area Amministrativa da marzo 2019 (data di avvio delle procedure di mobilità) e dal 25.10.2019 (data di approvazione del Regolamento dei concorsi) al giorno 26.11.2019. Non si comprende per un concorso nato nel 2019 quale sia il parametro giuridico del "ritardo" dal momento che gli atti prodromici dei concorsi, in tali condizioni di mancanza cronica di organico, si è svolto in poco tempo e in quale atto o provvedimento giuridico risulta che il concorso dovesse concludersi entro il 31.12.2019, poiché appartiene alla realtà fattuale che i concorsi pubblici, i cui atti prodromici, cioè l'emanazione dei bandi, le domande pervenute e l'esame delle stesse siano intervenute entro un mese nel 2019, possano concludersi nei primi mesi dell'anno successivo, se nel marzo 2020 il Covid 19, che in Italia nel mese di marzo ha portato al cosiddetto "lockdown", chiudendo le scuole, rinchiudendo a casa molti lavoratori, agevolando il lavoro facile. Quanto ad altri strumenti giuridici di copertura di posti a tempo indeterminato, di cui non si è avvalso il Comune di Pizzoferrato, quali la mobilità, non si è presentato nessuno, motivo per cui si è potuti procedere nell'iter amministrativo concorsuale. Era possibile adoperare le graduatorie di concorsi pubblici di altre Amministrazioni, ma si sarebbe dovuti tornare in Consiglio Comunale per modificare i principi amministrativi del Regolamento degli Uffici e poi approvare il Regolamento per le graduatorie dei concorsi pubblici, nella certezza che in zona non vi erano graduatorie di concorsi pubblici, dalle quali assumere idonei, per cui tale opzione era sulla carta, ma non nei fatti. (...). L'emergenza del Covid 19 ha determinato un prolungato blocco assoluto delle procedure concorsuali di quasi un anno. Le prove avrebbero potuto essere svolte in via telematica, ma per un bando di concorso pubblico concepito prima della pandemia del Covid 19 vuol dire integrare il bando pubblico, inserendo l'opzione telematica e riaprire i termini per le iscrizioni facendo così lievitare il numero dei candidati. Concludendo non vi è stato alcun ritardo in una procedura concorsuale nata a novembre 2019, con 140 partecipanti per tre posti, che doveva finire a marzo 2020, sospesa di fatto per una pandemia, quella del Covid 19, con protocolli usciti un anno dopo, ragion per cui con tali presupposti di fatto e giuridici errati, la conclusione della Corte dei Conti non può neanche essere "ipotizzata" in disparte. La situazione attuale, inerente le prestazioni professionali delle quattro unità lavorative part time, assunte tramite agenzia di lavoro interinale consiste nella cessazione delle quattro prestazioni professionali presso il Comune di Pizzoferrato alla data del 30.6.2021. Inoltre, l'iter dei due concorsi pubblici a tempo indeterminato e part time per n.

1 posto di Istruttore contabile e per n. 2 posti di Istruttori Amministrativi è uscito dalla sfera di competenza del Comune di Pizzoferrato essendo state nominate due Commissioni esaminatrici con determina n. 1 del 8.6.2021 e n. 2 del 8.6.2021". L'Ente ribadisce che la situazione nasce nel 2016 e si stava risolvendo già nel 2019, se non nei primi tre mesi del 2020, proprio con un concorso pubblico, in ossequio all' art 97 della Costituzione Italiana, per assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell' Amministrazione (...) c'era la necessità di assicurare i servizi essenziali di un Comune, poiché la Ragioneria, l' Area Amministrativa e l'operaio costituiscono servizi, che non si possono di fatto e di diritto interrompere, laddove esperita la mobilità senza alcun risultato ed in assenza di graduatorie nei Comuni limitrofi, l'unica possibilità consisteva di fatto nell'avvalersi del lavoro interinale con 4 part-time, che configurano 2 unità lavorative a tempo pieno".

2.7. In data 6 luglio 2021, l'Organo di revisione, con PEC trasmessa all'indirizzo di posta certificata di questa Sezione, ha specificato che: *"Per quanto riguarda la delibera di "rettifica e riapprovazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2019 ai sensi dell'art 227 del dlgs n. 267/2000" n.17 del 29.6.2021 (all.m), specifico che è stato rettificato solo un mero errore materiale di "impaginazione" che si è verificato nella delibera n.3 del 29.6.2020 "approvazione del rendiconto della gestione per l'esercizio 2019 ai sensi dell'art. 227 del d.lgs 2.267/2000", e nella delibera n.13 del 21.5.2020 "approvazione della relazione sulla gestione e schema di rendiconto dell'esercizio 2019" a causa dell'inserimento di un prospetto del risultato di amministrazione sbagliato (all.L) anziché giusto (ALL.F).Il valore di FCDE di € 69.376,93 non è stato rettificato in modo sostanziale, ma puramente formale poiché è sempre rimasto lo stesso delle scritture contabili. Questo si vede chiaramente dal prospetto FCDE allegato al rendiconto 2019 (ALL.E), dal valore FCDE nella relazione sulla gestione nella parte quote accantonate (ALL. I) e dal prospetto in BDAP. In altri termini: il valore di € 69.376,93 non è stato il risultato di nessun ricalcolo, bensì è il valore che doveva essere iscritto sin dal principio. Probabilmente la cosa fuorviante è che lo stesso solo errore di "impaginazione" si sia verificato sia nella delibera di approvazione, sia nella relazione della gestione, sia nella relazione del revisore. Questo è stato uno dei motivi per un mio giudizio non favorevole relativo alla risposta del Comune di Pizzoferrato alla vostra delibera n.182/2021/PRSP: ossia che l'Ente non ha effettuato alcun ricalcolo in merito alla richiesta di verifica del FCDE della Corte dei Conti e quindi non può essere considerata una misura correttiva".*

Inoltre, l'Organo di revisione ha trasmesso la seguente documentazione:

- Allegato A – elenco residui attivi eliminati 2019;
- Allegato B – elenco dei residui passivi eliminati 2019;
- Allegato C – elenco dei residui attivi 2019;
- Allegato D – elenco dei residui passivi 2019;
- Allegato E – Prospetto FCDE 2019;

- Allegato F - Prospetto risultato di amministrazione 2019;
- Allegato G - rendiconto completo 2019;
- Allegato H - osservazioni dell'Organo di revisione;
- Allegato I - relazione gestione 2019;
- Allegato L - risultato di amministrazione 2019 errato;
- Allegato M - deliberazione rettifica rendiconto 2019.

Infine, con PEC all'indirizzo di posta certificata di questa Sezione, in data 20 luglio 2021, ha trasmesso, relativamente all'annualità 2020, la delibera di approvazione del rendiconto (n. 38 del 21 giugno 2021) - unitamente agli allegati -, il parere sulla proposta di deliberazione consiliare e sullo schema del rendiconto, nonché la documentazione inerente all'approvazione del bilancio di previsione 2021-2023 (delibera n. 16 del 20 marzo 2021 e relativi allegati).

2.8. In data 7 luglio 2021 il Magistrato istruttore ha ritenuto di chiedere informazioni e documentazione integrativa - riguardo l'elenco dei residui attivi mantenuti - e il prospetto dimostrativo del calcolo del FCDE 2019 rideterminato, così come da delibera n. 17, del 29 giugno 2021, a cui l'Ente ha fornito riscontro con nota del 9 luglio 2021, prot. della Sezione n. 4304 del 12 luglio 2021.

3. Giova preliminarmente ricordare come la legge 23 dicembre 2005, n. 266, all'art. 1, comma 166 abbia previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, *"ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica"*, svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando, per il tramite delle relazioni trasmesse dagli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali (co. 166), i bilanci di previsione ed i rendiconti. Successivamente l'art. 3, comma 1 lett. e) del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha introdotto nel TUEL l'art. 148- bis, significativamente intitolato: *"Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali"*, il quale prevede che *"le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti"*. Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare che *"i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente"*. In base all'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di*

norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno", gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio"* e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, *"è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria"*. Dal quadro normativo ora richiamato, emerge, altresì, che questo giudizio può avere i seguenti esiti:

a) qualora le irregolarità esaminate si pongano in termini di *"squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno"*, la Sezione regionale può attivare un procedimento che conduca al *"blocco dei programmi di spesa"* (art. 148-bis TUEL) o, nei casi più gravi, in presenza dei presupposti di legge, alla procedura di *"dissesto guidato"* (art. 6, comma 2, d.lgs.n.149 del 2011);

b) nel caso, invece, gli esiti non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'art. 148-bis, comma 3 del TUEL, la Corte segnala agli Enti le irregolarità contabili, anche se non *"gravi"* quali sintomi di precarietà che in prospettiva, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, possono comportare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento. L'esame della Corte è limitato ai profili di criticità ed irregolarità segnalati nella pronuncia, sicché l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non può essere considerata quale implicita valutazione positiva.

Come chiaramente espresso dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), tale controllo *"è finalizzato ad assicurare, in vista della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea (ex plurimis, sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011, n. 179 del 2007, n. 267 del 2006). Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta"*

gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento (sentenze n. 267 del 2006; analogamente, anche le sentenze n. 198 del 2012, n. 37 del 2011 e n. 179 del 2007). Ne consegue che tale controllo si pone in una prospettiva non più statica – come, invece, il tradizionale controllo di legalità-regolarità – ma dinamica, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo alla adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio”.

4. Rinviano alla deliberazione di questa Sezione, sopra richiamata, per una disamina puntuale delle singole criticità relative alla gestione finanziaria del Comune di Pizzoferrato, oggetto precipuo della presente deliberazione è la verifica dell’idoneità delle misure adottate a superare le predette irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Ciò premesso, alla luce della documentazione trasmessa, nel rispetto del termine perentorio previsto dall’art. 148 bis del TUEL, le iniziative adottate appaiono aver superato solo in parte le criticità accertate, come di seguito evidenziato.

4.1. Fondo crediti di dubbia esigibilità e risultato di amministrazione.

4.1.1. Sul piano formale, la diversa valorizzazione del FCDE, evidenziata nei vari documenti contabili, dovuta, come emerso in seguito, ad errori di trascrizione, è stata superata con la rettifica degli stessi, come emerge dalla delibera consiliare n. 17 del 2021.

Il valore del FCDE 2019, calcolato con metodo ordinario, risulta essere pari a euro 69.376,97. Tale accantonamento rappresenta il 2,48 per cento, rispetto al totale dei residui attivi (euro 2.795.564,05) e il 7,70 per cento, rispetto al totale dei residui attivi decurtato dei residui del Titolo 2, del Titolo 4 e del Titolo 9 (euro 900.204,16), condizione che avrebbe reso necessaria, come peraltro già evidenziato da questa Sezione nella deliberazione n. 182/2021/PRSP e nelle osservazioni dell’Organo di revisione, un’attenta verifica dei valori a bilancio e una corretta quantificazione del FCDE.

Sul punto, preme precisare che – alla luce della documentazione istruttoria – non risulta alcun approfondimento sull’effettiva riscuotibilità, considerata anche la relativa anzianità, dei residui attivi mantenuti. In particolare, a seguito dell’esame del materiale integrativo trasmesso in sede di riscontro istruttorio del 12 luglio 2021, è emersa, per taluni di essi, una condizione di dubbia e difficile esigibilità – legata alla loro vetustà, alla natura del credito, ai contenziosi in essere, alla mancanza di adeguata capacità finanziaria della controparte - tale da compromettere o rendere poco attendibile la valorizzazione del FCDE-che l’Ente, in via prudenziale, avrebbe dovuto considerare.

A dimostrazione di quanto sopra rappresentato si riportano le seguenti tabelle.

Capitolo	Art.	Descrizione	Competenza/residui	Accertamenti	Reversali	Residui finali
----------	------	-------------	--------------------	--------------	-----------	----------------

5	2	Recupero evasione IMU	CMP	35.000,00	0	35.000,00	
			RES	7.558,27	7.558,27		
95	1	TARI	CMP	168.646,00	90.753,34	155.589,31	
			RES	118.232,09	40.535,44		
96	1	TARSU- Recupero evasione	CMP	0	0	4.823,41	
			RES	5.00,00	176,59		
TOTALE TITOLO I capitoli 5, 95 e 96			CMP	203.646,00	90.753,34	195.412,72	
			RES	130.790,36	48.270,30		
Capitolo	Art.	Descrizione		Accertamenti	Reversali	Residui finali	
950	1	Proventi gestione fabbricati	CMP	10.497,00	3.718,48	6.778,52	
			RES	0	0		
955	2	Fitti reali di fondi rustici	CMP	7.056,12	7.056,12	11.796,90	
			RES	11.796,90	0		
TOTALE TITOLO 3			CMP	17.553,12	10.774,60	18.575,42	
			RES	11.796,90	0		
Capitolo	Art.	Numero	Descrizione	RS	Da competenza	Da residui	Totali
720	1	1238	C.t. Group vendita carburante fino a dicembre 2017	2017	0	800	800
720	1	1133	Fagnilli Palmiro proventi vendita carburante 4 trimestre 2019	2019	3.988,59	0	3.988,59
720	1	1134	Fagnilli Palmiro proventi vendita carburante fino al 31.12.2019	2019	13.212,25	0	13.212,25
TOTALE numeri 1238,1133, 1134- ARTICOLO 1 CAPITOLO 720					17.200,84	800	18.000,84
Capitolo	Art.	Numero	Descrizione	RS	da competenza	da residui	Totali
740	3	691	Rimborso spese gestione servizi pubblici Valle del Sole al 30.06.2017	2017	0	22.071,61	22.071,61
740	3	1241	Servizi pubblici Valle del Sole. Rimborso rata di saldo 2017	2017	0	18.890,24	18.890,24
740	3	1411	Rimborso per gestione servizi pubblici Valle del Sole anno 2018	2018	0	30.000,00	30.000,00
740	3	1119	Rimborso per gestione servizi pubblici Valle del Sole	2019	133.095,27	0	133.095,27
TOTALE ARTICOLO 3 CAPITOLO 740					133.095,27	70.961,85	204.057,12
Capitolo	Art.	Numero	Descrizione	RS	da competenza	Da residui	Totali
981	1	736	Servizi generali Valle del Sole anno 2015. (realizzazione impianto di depurazione)	2015	0	20.520,42	20.520,42
TOTALE ARTICOLO 1CAPITOLO 981					0	20.520,42	20.520,42
Capitolo	Art.	Numero	Descrizione	RS	da competenza	da residui	Totali
1625	2	335	CICCARELLI SERGIO rimborso spese legali per vertenza eredi	2014	0	12.007,32	12.007,32
1625	3	139	ARAG ASSICURAZIONI S.P.A. Rimborso spese legali corrisposte al Sindaco Nicola Tarantini per i due procedimenti legali Fiorentino Ernesto e Di Paolo	2015	0	2.929,15	2.029,15
TOTALE numeri 335 e 139, ARTICOLI 2 E 3 E CAPITOLO 1625					0	14.936,47	14.936,47

Capitolo	Art.	Numero	Descrizione	RS	da competenza	da residui	Totali
1705	3	90	CALABRESE GIOVANI - concessione loculo cimiteriale	2010	0	4.200,00	4.200,00
1705	3	90	DI SCIULLO ELGISA - concessione loculo cimiteriale	2010	0	125	125
1705	3	90	RAGNELLI ANONIO- Concessione loculo cimiteriale	2010	0	120	120
TOTALE numero 90, ARTICOLO 3 E CAPITOLO 1705					0	4.445,00	4.445,00
Capitolo	Art.	Numero	Descrizione	RS	da competenza	da residui	Totali
2701	1	1256	Adeguamento sistema trattamento acque reflue Villaggio Turistico Valle del Sole	2017	0	70.000,00	70.000,00
TOTALE numero 1256, ARTICOLO 1 CAPITOLO 2701					0	70.000,00	70.000,00
Capitolo	Art.	Numero	Descrizione	RS	da competenza	da residui	Totali
2702	1	761	COSEL S.r.l. Apporto di capitale privato per realizzazione Residenza per anziani	2016	0	260.000,00	260.000,00
TOTALE numero 761, ARTICOLO 1 CAPITOLO 2702					0	260.000,00	260.000,00

Fonte: elaborazioni dati Sezione regionale di controllo Abruzzo.

Titolo/capitolo	da competenza	da residui	Totali
titolo 1 capitoli 5, 95 e 96	112.892,66	82.520,06	195.412,72
capitolo 720 numeri 1238,1133, 1134- articolo 1	17.200,84	0	18.000,84
capitolo 740 articolo 3	133.095,27	70.961,85	204.057,12
titolo 3	6.778,52	11.796,90	18.575,42
capitolo 981 articolo 1	0	20.520,42	20.520,42
capitolo 1625 numeri 335 e 139, articoli 2 e 3 e	0	14.963,47	14.963,47
capitolo 1705 totale numero 90, articolo 3	0	4.445,00	4.445,00
capitolo 2701 numero 1256, articolo 1	0	70.000,00	70.000,00
capitolo 2702 numero 761, articolo 1	0	260.000,00	260.000,00
TOTALE	269.967,29	535.207,70	805.974,99

Fonte: elaborazioni dati Sezione regionale di controllo Abruzzo.

A fronte di un monte residui di euro 213.988,14, utilizzato per il calcolo del FCDE 2019, con quota di accantonamento pari a circa il 32,42 per cento - come riportato nel prospetto di calcolo allegato alla risposta istruttoria del 12 luglio 2021 - si riscontra un aumento, come emerge dalla sopra riportata tabella, con conseguente maggior accantonamento a FCDE e correlato rischio di disavanzo sostanziale. Infatti, almeno ulteriori euro 535.207,70 richiamati nella tabella soprariportata avrebbero dovuto *ictu oculi* essere oggetto di valutazione in sede di costituzione del FCDE. In via esemplificativa, può richiamarsi il credito di euro 260.000,00, risalente al 2016 e vantato nei confronti di COSEL s.r.l. In disparte dal merito del contenzioso che ha visto contrapposta la predetta società al Comune per la gestione di una casa di riposo e dalla correlata assenza di un idoneo fondo contenzioso, in questa sede giova evidenziare che la predetta società ha un capitale sociale di euro 900,00 e ha chiuso l'ultimo bilancio disponibile, al 31 dicembre 2019, con una perdita di euro 4.504 (fonte: Telemaco).

Inoltre, nell'annualità 2018, il calcolo in esame è stato compiuto con il metodo semplificato (per un importo di euro 84.867,79) e, ove correttamente eseguito in sede di rendiconto 2019,

avrebbe potuto far emergere, altresì, un disavanzo ripianabile ai sensi e per gli effetti dell'art. 39-quater del d.l. 30 dicembre 2019 n. 162, convertito nella legge n. 8 del 28 febbraio 2020.

4.1.2. Relativamente alla scomposizione del risultato di amministrazione, pari a euro 132.599,75, in "Parte accantonata", "Parte vincolata", "Parte destinata agli investimenti" e "Parte disponibile" le discrasie emerse nei diversi documenti contabili (delibera di approvazione del rendiconto 2019, relazione sulla gestione, questionario al rendiconto, parere dell'Organo di revisione e banca dati Bdap) tali da evidenziare, in alcuni di essi, una parte disponibile negativa e pari a euro -9.615,76 e in altri una valorizzazione positiva di euro 40.920,78, sono state superate con delibera n. 17 del 29 giugno 2021, rimuovendo gli errori di trascrizione, che hanno riguardato tutto il quadro relativo alla scomposizione del risultato di amministrazione e confermando una parte disponibile di euro 40.920,78, come riportato nella tabella che segue.

	2019 rettificato
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE	132.599,75
Composizione del risultato di amministrazione	
Parte accantonata totale	
Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12	69.376,97
Fondo anticipazione di liquidità	-
Fondo contenzioso	20.000,00
Fondo accantonamento fine mandato	2.302,00
<i>Totale parte accantonata</i>	<i>91.678,97</i>
Parte vincolata totale	
Vincoli formalmente attribuiti dall'ente	-
<i>Totale parte vincolata</i>	<i>-</i>
Parte destinata agli investimenti	
<i>Totale parte destinata agli investimenti</i>	<i>-</i>
Totale parte disponibile	40.928,78

Al riguardo, questa Sezione richiama quanto rilevato nel punto precedente circa la necessità di una adeguata valorizzazione del FCDE che, inevitabilmente, influenzerà il valore disponibile del risultato di amministrazione. Inoltre, tenuto conto di quanto dichiarato dall'Ente in merito al ricorso, nel 2020, all'istituto dell'anticipazione di liquidità, il relativo accantonamento obbligatorio al FAL ridurrà la già esigua parte disponibile, rafforzando la possibilità di un disavanzo sostanziale.

Si tenga presente (cfr. di recente Sez. controllo Lazio n. 98/2020/PRSE), peraltro, che le indicazioni relative alle modalità di contabilizzazione dell'anticipazione di liquidità sono state fornite dalla Corte dei conti in sede nomofilattica, sin dalle delibere della Sezione delle Autonomie n. 33/2015/QMIG e n. 28/2017/QMIG e che le stesse sono state positivizzate ad opera del D.M. 1° agosto 2019, con l'introduzione del principio contabile di cui al punto 3.20-bis dell'allegato 4/2 al d.lgs. n. 118/2011, recentemente modificato ad opera del D.M. 7 settembre 2020 (dodicesimo correttivo).

4.2. gestione della liquidità.

A fronte di un lieve miglioramento del fondo cassa rispetto alla precedente annualità (da inizialmente nullo risulta, invece, di poco, valorizzato), si rileva il permanere delle criticità legate al continuo ricorso ad anticipazione di tesoreria, anche nel 2020, non totalmente restituita a fine anno. L'Ente, in sede di trasmissione delle misure correttive, conseguenti alla deliberazione n. 182 del 2021 di questa Sezione, ha rappresentato che nel corso dell'esercizio finanziario 2020, ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità, messa a disposizione dal MEF per il tramite della Cassa Depositi e Prestiti, per il pagamento delle fatture giacenti al 31 dicembre 2019, comprese quelle per opere pubbliche i cui contributi non sono ancora stati erogati da parte della Regione Abruzzo. Inoltre, l'Ente ha provveduto a restituire l'ultima rata dell'anticipazione di tesoreria 2020. Questa Sezione, nel prendere atto di quanto sopra comunicato, si riserva di verificare nei successivi esercizi gli effetti contabili conseguenti alle suddette operazioni.

Da ultimo, i dati SIOPE relativi al primo semestre 2021 confermano una prima lieve inversione di tendenza, in quanto non risulta ancora il ricorso allo strumento dell'anticipazione di tesoreria.

4.3. gestione del personale e affidamenti di incarichi esterni.

Del tutto inidonee a fornire elementi atti a superare le criticità già evidenziate nella deliberazione n. 182/2021/PRSP appaiono le controdeduzioni fornite dall'Amministrazione comunale in ordine alla gestione del personale e agli affidamenti di incarichi nel periodo 2016-2020. Richiamando integralmente gli elementi di fatto già esaminati nella predetta deliberazione, deve, in primo luogo, rilevarsi che del tutto erronea appare la ricostruzione dell'Amministrazione ove afferma - in disparte ogni considerazione sul fatto che non rientra nelle prerogative dell'Amministrazione controllata il potere di fissare autonomamente il perimetro del controllo esercitabile da questa Corte - che :*“con la determina CUC n.21 del 2.5.2017, la determina CUC n. 1 del 10.1.2018 e la delibera di Giunta Comunale n.6 del 23.6.2018 le prestazioni di lavoro rientrano in un servizio di supporto, quindi in un appalto al di fuori di qualsiasi valutazione sulle spese di personale. Pertanto, sull'arco temporale delle prestazioni professionali lavorative delle quattro unità lavorative, che decorre dal 2.5.2017 al 31.12.2018, non può intervenire la Corte dei conti, in quanto trattasi di prestazioni di servizio di supporto, per cui non vi è alcuna possibilità di disquisire né di spese di personale, né di proroghe od affidamenti di lavori interinali”*.

Come, infatti, avrebbe dovuto essere noto, questa Corte ha, in più occasioni, già chiarito (cfr. in via esemplificativa, Sez. controllo Lombardia deliberazione n. 335/2015/PRSE) che un contratto di collaborazione autonoma conferito a soggetti esterni, salvo che non presenti le caratteristiche proprie dell'appalto di servizi e i casi espressamente previsti dalla legge (ad

esempio, gli incarichi relativi alla difesa giudiziale dell'ente), o ricade nel limite previsto per incarichi di studio, ricerca e consulenza o soggiace ai limiti previsti dal comma 557 (o dal comma 562) dell'art. 1 della legge n. 296/2006 e dall'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, convertito dalla legge n. 122/2010. Ne consegue l'impossibilità di configurare un *tertium genus* di collaborazioni autonome svincolate dal rispetto dei limiti ora richiamati, la cui sola esistenza sarebbe in grado di minare le finalità di contenimento della spesa pubblica della suddetta normativa. In altre parole, applicando tali principi al caso in esame, deve considerarsi l'oggetto della prestazione "esternalizzata", pena altrimenti un'elusione dei vincoli di finanza pubblica volti al contenimento della spesa di personale, che verrebbero aggirati semplicemente con una diversa configurazione del relativo atto di affidamento. Una lettura sostanzialistica degli affidamenti posti in essere nel periodo 2017-2018 non può che ricondurre alla sottoposizione della relativa spesa ai predetti vincoli, in quanto alla società coop. A.r.l. Ajavdè è stato affidato lo svolgimento di servizi amministrativi a supporto della Segreteria comunale, ovvero attività istituzionali tipiche dell'Amministrazione comunale, che avrebbe dovuto svolgerle con proprio personale. Allo stesso tempo, non coglie assolutamente nel segno l'affermazione del Comune che *"il ricorso al lavoro interinale ... è preferito per la celerità della copertura del servizio, ma il Comune di Pizzoferrato, proprio per il principio di una sana tenuta dei conti e delle finanze comunali, ha sempre assunto lavoratori interinali in regime di part time, per quel che le finanze comunali consentivano. Non si può non sottolineare che, tolta l'opzione del concorso pubblico a tempo indeterminato, l'unica opzione possibile, ma, di fatto, impossibile era predisporre un concorso pubblico a tempo determinato con le stesse difficoltà operative incontrate per quelle del concorso pubblico a tempo indeterminato"*.

In primo luogo, il Comune sembra ignorare che sussistono precisi limiti quantitativi - oltre quelli scaturenti dalla qualificazione come spesa per il personale (cfr. Sez. reg. contr. Abruzzo n. 19/2015/PAR) - per il ricorso a tale strumento eccezionale, già evidenziati nella deliberazione n. 182/2021/PRSP. Dal combinato disposto dell'art. 31 del d.lgs. n. 81/2015 e dell'art. 50-52 del Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro del comparto Funzioni Locali Periodo 2016-2018, si evince che: *"il numero massimo di contratti a tempo determinato e di contratti di somministrazione a tempo determinato stipulati da ciascun ente complessivamente non può superare il tetto annuale del 20% del personale a tempo indeterminato in servizio al 1° gennaio dell'anno di assunzione, con arrotondamento dei decimali all'unità superiore qualora esso sia uguale o superiore a 0,5. Per gli enti che occupano fino a 5 dipendenti è sempre possibile la stipulazione di un contratto a tempo determinato"* (cfr. anche Sez. contr. Campania n. 179/2015/PAR). Né alcun pregio hanno gli argomenti addotti in relazione allo sfioramento del tetto di spesa per il personale a tempo determinato per gli anni 2019-2020 (anno 2019 per euro 16.872,07; anno 2020 per euro

51.748,16): l'attività che si rappresenta essere stata svolta dai quattro dipendenti assunti a tempo determinato, ovvero la gestione delle riscossioni relative agli immobili situati nel complesso "Valle del Sole", lungi dal poter essere qualificata come "svolgimento di funzioni di privati", costituisce attività ordinaria del Comune, che avrebbe dovuto essere svolta con personale interno e, comunque, nel rispetto del precipuo tetto di spesa sopra richiamato.

In secondo luogo, nella posizione rappresentata dall'Amministrazione comunale emerge un'inammissibile confusione sulle opzioni a sua disposizione per ottenere il personale addetto allo svolgimento dei compiti istituzionali. Ritenere equivalenti l'opzione" del concorso pubblico e quella del ricorso al lavoro interinale si pone in evidente contrasto con il principio recato dal comma 4 dell'art. 97 della Costituzione, secondo il quale: "agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso", di cui le norme di finanza pubblica sopra richiamate (cfr. altresì l'art. 36 del d.lgs. n. 165/2001), oltre a quelle che prevedono l'eccezionalità del ricorso agli incarichi di consulenza, costituiscono anche precipitati applicativi. La Corte costituzionale, in più occasioni, ha avuto modo di chiarire che il "concorso pubblico [costituisce] la forma generale ed ordinaria di reclutamento per il pubblico impiego, in quanto meccanismo strumentale al canone di efficienza dell'amministrazione" (cfr. *ex plurimis* sentenza n. 34/2004). Tali principi sono stati, di recente, ribaditi anche dalla Corte di Cassazione (sentenza n. 19162/2021), che ha anche ricordato come "*la forma generale e ordinaria di reclutamento per le pubbliche amministrazioni ... è rappresentata dal pubblico concorso, quale strumento per assicurare efficienza, buon andamento ed imparzialità. ... il concorso pubblico [costituisce] principio basilare del pubblico impiego volto a garantire non solo l'imparzialità ma anche l'efficienza dell'Amministrazione (art. 97 Cost.)*".

Da ultimo, si evidenzia che - contrariamente a quanto affermato dall'Amministrazione comunale - l'esercizio della discrezionalità amministrativa postula la corretta individuazione all'origine, non avvenuta nel caso in esame, delle facoltà previste dalla normativa vigente in materia, e la successiva conseguente piena sindacabilità delle scelte adottate, anche in merito alla conformazione della pianta organica, allo scopo di verificarne la rispondenza non solo ai vincoli di finanza pubblica, ma anche e soprattutto, ai generali principi di buon andamento e imparzialità dell'azione amministrativa (art. 97 Cost.), nonché dei criteri di economicità, di efficacia, di imparzialità, di pubblicità e di trasparenza (art. 1 l. n. 241/90).

Ciò che soprattutto risulta mancante è una corretta programmazione dei fabbisogni assunzionali del Comune, che, a partire dal 2016, fatto ricorso - come detto, oltre i limiti previsti dalla normativa di settore - a strumenti di tipo eccezionale, mediante affidamenti diretti e successive reiterate proroghe, avviando solo a fine 2019 le ordinarie procedure assunzionali, che risultano tuttora in corso. Di contro, è mancata la corretta programmazione

richiesta dall'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, che, come efficacemente messo in evidenza anche dalle "Linee di indirizzo per la predisposizione dei piani dei fabbisogni di personale da parte delle PA" del Ministero per la semplificazione e la pubblica amministrazione (G.U. 27 luglio 2018), si pone "alla base delle regole costituzionali di buona amministrazione, efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa", in quanto "la giusta scelta delle professioni e delle relative competenze professionali che servono alle amministrazioni pubbliche e l'attenta ponderazione che gli organi competenti sono chiamati a prestare nell'individuazione della forza lavoro e nella definizione delle risorse umane necessarie, appaiono un presupposto indispensabile per ottimizzare l'impiego delle risorse pubbliche disponibili e per meglio perseguire gli obiettivi di performance organizzativa e di erogazione di migliori servizi alla collettività".

Le criticità legate al tardivo avvio delle ordinarie procedure assunzionali sono risultate poi aggravate dall'attuale emergenza sanitaria da Covid-19, che sta procrastinando la conclusione delle procedure da ultimo avviate, non avendo ritenuto l'Amministrazione comunale di intraprendere iniziative che avrebbero, comunque, potuto portare alla loro definizione (quali, ad esempio, l'adozione di misure organizzative che consentissero lo svolgimento delle prove anche nell'attuale situazione emergenziale). Ciò che, dunque, si imputa al riguardo all'Amministrazione comunale, contrariamente a quanto dalla stessa rappresentato nelle proprie controdeduzioni, non è tanto il protrarsi delle attuali procedure concorsuali in essere, ma il percorso che ha portato al loro tardivo avvio potendo e dovendo essere immediatamente previste non appena manifestatasi l'esigenza di ricorrere ad affidamenti esterni per lo svolgimento dell'ordinaria attività di supporto ai servizi amministrativi.

5. Infine, una conferma degli esiti dell'analisi sopra condotta sulla gestione finanziaria del Comune si ricava dalla documentazione trasmessa dall'Organo di revisione, in data 20 luglio 2021, relativa all'approvazione del rendiconto 2020.

In via meramente incidentale, riservandosi questa Corte un completo approfondimento nell'ambito delle successive fasi del controllo, va evidenziato, per quanto maggiormente interessa in questa sede, che, a fronte dell'eliminazione di alcuni residui attivi, permangono le criticità tali da rendere poco attendibile la valorizzazione del FCDE 2020 e della parte disponibile, in merito al mantenimento dei residui attivi riportati nella tabella di cui al punto 4.1.1.

Al contempo, non risulta correttamente contabilizzata l'anticipazione di liquidità. Tutte le anticipazioni di liquidità, a partire da quelle previste dal d.l. n. 35/2013 e successivi rifinanziamenti, devono essere contabilizzate iscrivendo le entrate nel titolo 6 alla voce «Accensione di prestiti» e accantonando al titolo 4, riguardante il rimborso dei prestiti, un

fondo, di importo pari all'anticipazione di liquidità accertata nell'esercizio, non impegnabile e pagabile, destinato a confluire nel risultato di amministrazione, come quota accantonata. A seguito dell'incasso dell'anticipazione, le rate annuali di rimborso sono impegnate con imputazione a ciascuno degli esercizi in cui devono essere pagate (la quota capitale al titolo 4 del rimborso prestiti e la quota interessi al titolo 1 delle spese correnti). Per gli esercizi ancora non gestiti, si deve predisporre l'impegno automatico, sempre sulla base del piano di ammortamento dell'anticipazione. Con riferimento alle nuove operazioni, il fondo presente nell'avanzo è iscritto in entrata del bilancio dell'esercizio successivo (tre anni), come quota del risultato di amministrazione presunto allegato al bilancio di previsione (nell'ipotesi in cui il rendiconto dell'esercizio precedente non sia stato ancora approvato), per un importo corrispondente all'accantonamento risultante dal relativo prospetto dimostrativo, ed è re-iscritto nella spesa, al netto del rimborso dell'anticipazione effettuato nell'esercizio. Queste modalità operative devono essere seguite fino all'integrale rimborso delle anticipazioni ed essere rappresentate in ciascuno degli esercizi del bilancio di previsione. Quanto sopra esposto influisce negativamente sulla determinazione dell'equilibrio di parte corrente.

Dalla documentazione di più recente acquisizione non si evince alcun elemento in ordine al superamento delle criticità, sopra analizzate, relative alla gestione del personale e all'affidamento di incarichi esterni.

Da ultimo, ulteriore conferma delle criticità che continuano a connotare la gestione finanziaria del Comune si ricava dalla relazione del Revisore al rendiconto 2020, che evidenzia come: *“non sono state rese informazioni a sufficienza per verificare la correttezza del calcolo del FCDE accantonato nel rendiconto all'interno della relazione al rendiconto; non è stata contabilizzata correttamente l'anticipazione di liquidità secondo quanto previsto dal punto 3.20 bis del principio contabile 4.2., anche se è stato effettuato l'accantonamento del Fondo Anticipazione di Liquidità nel risultato di amministrazione; non è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati e non sono presenti i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11, comma,6, lett. j), d.lgs. n.118/2001 riportanti i debiti e i crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati; non è stato trasmesso lo Stato Patrimoniale e l'Inventario generale, ma la sola relazione alla situazione patrimoniale; In tale ottica l'Organo di revisione invita l'Ente ad una maggiore precisione nella compilazione e completezza nella trasmissione dei documenti; a monitorare la gestione di competenza per evitare eventuali squilibri nell'anno 2021; ad adottare tutti gli atti necessari alla tempestiva realizzazione dei residui attivi; a migliorare la tempestività nell'effettuazione dei pagamenti”*.

5.1. Conclusivamente, la Sezione, ferma restando la presenza delle esaminate gravi criticità gestionali, rileva che le prime misure correttive adottate dall'Amministrazione hanno consentito il superamento delle precedenti significative incertezze nella rappresentazione

della situazione finanziaria dell'Ente, cui si accompagna, anche grazie alla nuova iniezione statale di liquidità di fine 2019, un miglioramento della situazione di cassa, che nel primo semestre 2021, ha visto una inversione di tendenza, senza il ricorso all'anticipazione di tesoreria che, negli esercizi precedenti, era diventato strutturale.

5.2. Il riallineamento contabile da ultimo posto in essere ha, però, reso maggiormente evidenti ulteriori criticità, che rendono necessaria l'adozione di adeguate misure correttive da parte dell'Amministrazione comunale. Relativamente all'equilibrio di parte corrente, pur considerando quanto riportato dall'Ente in merito ai fondi governativi a sostegno delle spese sostenute per il Covid 19, tenuto conto di quanto sopra rilevato in merito al riaccertamento dei residui, del FCDE e del risultato di amministrazione, appare necessaria un'approfondita verifica delle ragioni del mantenimento dei residui attivi e una conseguente adeguata svalutazione per mezzo del FCDE, con gli interventi volti al riequilibrio dell'emergente disavanzo correlato a tali operazioni.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

- il persistere delle criticità, di cui in parte motiva, in merito al mantenimento di talune voci di residuo attivo e alla non corretta determinazione del FCDE e della parte disponibile;
- in merito al ricorso al lavoro flessibile e al conferimento di incarichi esterni, una situazione di sviamento dai principi che dovrebbero reggere il corretto *agere* di un'amministrazione pubblica, sanciti, come è noto, già a livello costituzionale, al fine di assicurare il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione; nonché la violazione dei vincoli di finanza pubblica relativi alla correlata spesa;
- relativamente agli organismi partecipati e alla ricognizione delle partecipate al 31 dicembre 2019, come disposto dall'articolo 20 del d.lgs. n. 175 del 2016 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), il mancato invio a questa Sezione della delibera di Consiglio comunale n. 35 del 28 dicembre 2020, non più reperibile, peraltro, nel sito istituzionale dell'Ente.

PRENDE ATTO

delle prime azioni adottate dal Comune di Pizzoferrato in esecuzione alle prescrizioni contenute, ai sensi dell'art. 148-bis TUEL, nella deliberazione n. 182/2021/PRSP di questa Sezione di controllo, nelle more dell'immediata adozione, da parte dell'Amministrazione, entro 90 giorni dalla comunicazione della presente deliberazione, delle necessarie misure correttive, che dovranno essere immediatamente comunicate a questa Sezione, in ordine alla

verifica dei residui attivi mantenuti, alla costituzione del FCDE, all'adozione di misure strutturali volte a garantire, in chiave prospettica, una corretta gestione di cassa, nonché a pervenire ad una gestione amministrativa del personale in linea con i vincoli di finanza pubblica vigenti *in subiecta materia*.

RISERVA

di verificare l'efficacia delle misure adottate dall'Ente, sospendendo nelle more la procedura *ex art. 148-bis TUEL*.

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 Pizzoferrato (CH) e che sia trasmessa

- al Prefetto della Provincia di Chieti;
- alla competente Procura della Corte dei conti.

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 23 luglio 2021.

L'Estensore

f.to digitalmente Giovanni GUIDA

Il Presidente

f.to digitalmente Stefano SIRAGUSA

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA