



Repubblica italiana

del. n. 82/2017/PRSE

La Corte dei conti

in

Sezione regionale di controllo

per l'Abruzzo

nella camera di consiglio del 27 aprile 2017

composta dai magistrati:

Antonio FRITTELLA	Presidente
Lucilla VALENTE	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Vincenzo CHIORAZZO	Consigliere
Andrea LUBERTI	Primo Referendario (relatore)
Luigi D'ANGELO	Primo Referendario
Angelo Maria QUAGLINI	Referendario

VISTO l'articolo 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con



deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali), 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 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 l'articolo 31, comma 1, della legge 12 novembre 2011, n. 183;

VISTE le deliberazioni del 18 febbraio 2016, n. 38/2016/INPR e del 2 marzo 2017, n. 39/2017/INPR, con le quali la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo", rispettivamente, per gli anni 2016 e 2017;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 15 aprile 2014, n. 11, relativa all'approvazione delle "*Linee guida e relativi questionari per gli organi di revisione economico finanziaria degli Enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2013*";



VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 9 marzo 2015, n. 13, relativa all'approvazione delle *"Linee guida e relativi questionari per gli organi di revisione economico finanziaria degli Enti locali per l'attuazione dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2014"*;

VISTA la deliberazione del 9 ottobre 2014, n. 295, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha fissato, al 20 novembre 2014, il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2013;

VISTA la deliberazione del 17 luglio 2015, n. 200, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2014 al 31 ottobre 2015, termine successivamente prorogato ai 30 novembre 2015, con deliberazione del 5 novembre 2015, n. 280;

VISTA la ripartizione tra i magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita, da ultimo, con decreto del Presidente del 9 marzo 2017, n. 2/2017;

VISTA la deliberazione n. 53, adottata da questa Sezione regionale di controllo in data 16 aprile 2015, con la quale sono stati individuati gli aspetti gestionali di particolare rilevanza, in base ai quali operare una selezione di priorità nell'attività di controllo sulle relazioni che gli organi di revisione degli enti locali sono tenuti a trasmettere alla Corte dei conti ai sensi delle vigenti disposizioni;

ESAMINATE le relazioni dell'organo di revisione sul rendiconto 2013 e sul rendiconto 2014 del Comune di CIVITA D'ANTINO (AQ) acquisite, mediante il sistema



applicativo S.I.Qu.E.L., rispettivamente in data 12 dicembre 2014, protocollo n. 3917 e in data 18 febbraio 2016, protocollo n. 457;

VISTA l'ordinanza del 21 aprile 2017, n. 23/2017, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore, dott. Andrea LUBERTI;

FATTO E DIRITTO

L'articolo 148-*bis* del TUEL ha attribuito più incisivi poteri alla Corte dei conti che, nell'esame dei bilanci preventivi e consuntivi degli enti locali, ha il compito di verificare il rispetto del patto di stabilità interno, i vincoli in materia di indebitamento e la relativa sostenibilità, la presenza di irregolarità potenzialmente idonee a determinare squilibri economico-finanziari. Nei casi più gravi, la Sezione può adottare pronunce di accertamento che fissano l'obbligo, per gli enti, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito delle suddette pronunce, di assicurare idonei provvedimenti volti a ripristinare i necessari equilibri di bilancio. In assenza di tali interventi correttivi, perdurando il pregiudizio per gli equilibri di bilancio, la Sezione, ove la verifica dia esito negativo, può precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia accertata la mancanza di copertura o comunque la carenza delle risorse finanziarie necessarie.

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza 5 aprile 2013, n. 60), l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge 266/2005, e l'articolo 148-*bis* del decreto legislativo 267/2000, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 174/2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli enti locali, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano, con riferimento agli esiti, su un piano distinto rispetto al controllo, di natura collaborativa,



sulla gestione amministrativa. Queste verifiche sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (articoli 81, 119 e 120 della Costituzione).

Tali prerogative assumono ancora maggior rilievo nel quadro delineato dall'articolo 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che, nel comma premesso all'articolo 97 della Costituzione, richiama il complesso delle pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico. In tale ambito, il ruolo centrale della Corte dei conti è stato riconosciuto, da ultimo, con l'articolo 30 della legge 30 ottobre 2014, n. 161 (*Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea - Legge europea 2013-bis*), attribuendole una funzione generale di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio e di verifica della rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni ed integrazioni.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano tali da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'articolo 148-bis, comma 3, del TUEL, l'esercizio di siffatta funzione del controllo sui bilanci consente di segnalare agli enti anche problematiche contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di irregolarità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficiarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria.



Ciò premesso, con riferimento ai rendiconti 2013 e 2014 del Comune di CIVITA D'ANTINO (AQ), l'organo di revisione ha certificato di non aver rilevato gravi problematiche e di non aver suggerito, di conseguenza, misure correttive da adottare.

Tuttavia, dall'analisi della relazione dell'organo di revisione emergono le seguenti irregolarità:

ANNO 2013:

1. invio del questionario in esame, tramite il sistema S.I.Qu.E.L., in data 12 dicembre 2014, oltre il termine del 20 novembre 2014, fissato dalla Sezione con deliberazione del 9 ottobre 2014, n. 295/2014/INPR.

Trattasi di osservazione analoga a quella già segnalata con deliberazione del 7 agosto 2014, n. 165/2014/PRSE (questionario sul rendiconto 2012);

2. saldo negativo dell'equilibrio di parte corrente per euro 202.779,35, lo stesso non risulta ripianato.

Trattasi di osservazione analoga a quella già segnalata con deliberazione del 7 agosto 2014, n. 165/2014/PRSE (questionario sul rendiconto 2012);

3. fondo cassa, al 31 dicembre 2013, pari a zero e ricorso ad anticipazioni di tesoreria, nel corso dell'esercizio 2013 e nel corso dell'esercizio 2014 fino alla data di compilazione del questionario. Si rileva che l'ente, al 31 dicembre 2013, non ha restituito l'anticipazione per un importo pari a euro 300.328,55.

Trattasi di osservazione analoga a quella già segnalata con deliberazione del 7 agosto 2014, n. 165/2014/PRSE (questionario sul rendiconto 2012). La Sezione ritiene opportuno evidenziare, all'ente e all'organo di revisione la doverosità, nell'ambito degli adempimenti di rispettiva competenza, di assicurare una maggiore attenzione e celerità nel superamento della problematica segnalata.



L'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine, di carattere eccezionale, cui l'ente può ricorrere solo per far fronte a momentanei problemi di liquidità. L'anticipazione di tesoreria può essere utilizzata per far fronte a divergenze temporanee nei flussi di entrata e di spesa che abbiano carattere temporaneo e che devono essere ricondotti ad un corretto equilibrio finanziario nel corso dell'esercizio, non potendo essere utilizzata per sanare situazioni di alterazione della gestione che comportino la sussistenza di situazioni di disavanzo;

4. presenza di residui attivi e passivi antecedenti all'annualità 2009. Si rileva la presenza di somme iscritte a ruolo all'1 gennaio 2013, provenienti da esercizi precedenti il 2009 pari ad euro 596.311,66 e conservate al 31 dicembre 2013 per euro 555.321,74.

Trattasi di osservazione analoga a quella già segnalata con deliberazione del 7 agosto 2014, n. 165/2014/PRSE (questionario sul rendiconto 2012). La Sezione evidenzia che la vetustà dei residui attivi e la loro rilevanza sono considerate importanti problematiche in quanto sollevano forti dubbi sulla veridicità ed attendibilità delle partite conservate nella parte residui e, conseguentemente, del risultato di amministrazione ma soprattutto, ed è questo l'aspetto che preme maggiormente sottolineare, perché comportano un potenziale rischio per la tenuta degli equilibri di bilancio dell'Ente negli esercizi successivi;

5. disequilibrio tra i residui passivi di parte capitale (euro 863.829,59, residui del titolo II) e gli omologhi attivi (euro 713.066,28, residui dei titoli IV e V): la differenza pari ad euro 150.763,31 non risulta coperta dal fondo cassa al 31 dicembre (euro 0).



Dall'analisi dei dati riportati nel questionario emergono pertanto tensioni nella gestione corrente dovute alla difficoltà di riscossione e un possibile utilizzo di disponibilità liquide di parte capitale per finanziare i pagamenti correnti;

6. presenza di organismi partecipati in perdita in almeno un anno del triennio 2011/2013.

Al riguardo, qualora si rendano in futuro necessari interventi di sostegno o ricapitalizzazione degli enti partecipati in perdita, questa Sezione ritiene necessario richiamare il vincolo di finanza pubblica fissato dall'articolo 6, comma 19, D.L. n. 78/2010, che la giurisprudenza contabile ha sintetizzato nel principio del "divieto di soccorso finanziario" (così Sezione controllo Piemonte, delibera n. 61 del 22 ottobre 2010; Sezione Controllo Lombardia, pareri n. 1081 del 30 dicembre 2010 e n. 207 del 27 aprile 2011). La disposizione si propone, perciò, di porre un freno alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici ed in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali (tali da minacciare la continuità aziendale); prassi che, come noto, da un lato finisce per impattare negativamente sui bilanci pubblici compromettendone la sana gestione finanziaria; dall'altro si contrappone alle disposizioni dei trattati (art. 106 TFUE, già art. 86 TCE), le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza "nel mercato", in un'ottica macroeconomica (Sez. reg. controllo per la Puglia, delibera n. 29 del 7 marzo 2012);



7. mancata trasmissione alla Sezione dei chiarimenti sulle osservazioni al questionario sul rendiconto 2012 formulate con deliberazione di questa Sezione del 7 agosto 2014, n. 165/2014/PRSE (questionario sul rendiconto 2012).

ANNO 2014:

1. invio del questionario in esame, tramite il sistema S.I.Qu.E.L., in data 18 febbraio 2016, oltre il termine del 30 novembre 2015, fissato dalla Sezione con deliberazione n. 280/2015/INPR.

Trattasi di osservazione analoga a quella già segnalata con deliberazione del 7 agosto 2014, n. 165/2014/PRSE (questionario sul rendiconto 2012) e già rilevata nell'analisi del questionario sul rendiconto 2013;

2. saldo negativo della gestione di competenza per euro 61.319,90;
3. saldo negativo dell'equilibrio di parte corrente per euro 202.779,35, lo stesso non risulta ripianato.

Trattasi di osservazione analoga a quella già segnalata con deliberazione del 7 agosto 2014, n. 165/2014/PRSE (questionario sul rendiconto 2012) e già rilevata nell'analisi del questionario sul rendiconto 2013;

4. fondo cassa, al 31 dicembre 2014, pari a zero e ricorso ad anticipazioni di tesoreria, nel corso dell'esercizio 2014 e nel corso dell'esercizio 2015 fino alla data di compilazione del questionario. Si rileva che l'ente, al 31 dicembre 2014, non ha restituito l'anticipazione per un importo pari ad euro 365.000,00.

Trattasi di osservazione analoga a quella già segnalata con deliberazione del 7 agosto 2014, n. 165/2014/PRSE (questionario sul rendiconto 2012) e già rilevata nell'analisi del questionario sul rendiconto 2013. La Sezione ritiene opportuno evidenziare, all'ente e all'organo di revisione la doverosità,



nell'ambito degli adempimenti di rispettiva competenza, di assicurare una maggiore attenzione e celerità nel superamento della problematica segnalata. L'anticipazione di tesoreria è una forma di finanziamento a breve termine, di carattere eccezionale, cui l'ente può ricorrere solo per far fronte a momentanee esigenze di liquidità. L'anticipazione di tesoreria può essere utilizzata per far fronte a divergenze temporanee nei flussi di entrata e di spesa che abbiano carattere temporaneo e che devono essere ricondotti ad un corretto equilibrio finanziario nel corso dell'esercizio, non potendo essere utilizzata per sanare situazioni di alterazione della gestione che comportino la sussistenza di situazioni di disavanzo;

5. mancata adozione della deliberazione della Giunta di destinazione della parte vincoiata dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del Codice della strada;
6. errata compilazione della tabella relativa all'"Analisi anzianità dei residui" (tabella n. 1.10.9, pagine 26-27 del questionario).

La Sezione, pertanto, per effettuare le opportune verifiche contabili ha dovuto utilizzare le informazioni presenti nella banca dati SIRTEL della Corte dei conti;

7. disequilibrio tra i residui passivi di parte capitale (euro 612.049,20, residui del titolo II) e gli omologhi attivi (euro 355.244,64, residui dei titoli IV e V): la differenza pari ad euro 256.804,55 non risulta coperta dal fondo cassa al 31 dicembre (euro 0).

Trattasi di osservazione analoga a quella già segnalata con deliberazione del 7 agosto 2014, n. 165/2014/PRSE (questionario sul rendiconto 2012) e già rilevata nell'analisi del questionario sul rendiconto 2013. Dall'analisi dei dati



emergono pertanto tensioni nella gestione corrente dovute alla difficoltà di riscossione e un possibile utilizzo di disponibilità liquide di parte capitale per finanziare i pagamenti correnti;

8. mancata allegazione al rendiconto del prospetto contenente l'elenco delle spese di rappresentanza anno 2013, secondo lo schema tipo adottato con D.M. del 23 gennaio 2012. Conseguentemente, non è stata effettuata la trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti e la pubblicazione sul sito web dell'Ente locale, con i tempi indicati dall'articolo 2 del citato decreto ministeriale (entro 10 giorni dall'approvazione del rendiconto);
9. presenza di organismi partecipati in perdita in almeno un anno del triennio 2012/2014. Trattasi di osservazione già rilevata nell'analisi del questionario sul rendiconto 2013. Al riguardo, qualora si rendano in futuro necessari interventi di sostegno o ricapitalizzazione degli enti partecipati in perdita, questa Sezione ritiene necessario richiamare il vincolo di finanza pubblica fissato dall'art. 6, comma 19, D.L. n. 78/2010, che la giurisprudenza contabile ha sintetizzato nel principio del "divieto di soccorso finanziario" (così Sezione controllo Piemonte, delibera n. 61 del 22 ottobre 2010; Sezione Controllo Lombardia, pareri n. 1081 del 30 dicembre 2010 e n. 207 del 27 aprile 2011). La disposizione si propone, perciò, di porre un freno alla prassi, ormai consolidata, seguita dagli enti pubblici ed in particolare dagli enti locali, di procedere a ricapitalizzazioni e ad altri trasferimenti straordinari per coprire le perdite strutturali (tali da minacciare la continuità aziendale); prassi che, come noto, da un lato finisce per impattare negativamente sui bilanci pubblici compromettendone la sana gestione finanziaria; dall'altro si contrappone alle disposizioni dei trattati (art.



106 TFUE, già art. 86 TCE), le quali vietano che soggetti che operano nel mercato comune beneficino di diritti speciali o esclusivi, o comunque di privilegi in grado di alterare la concorrenza "nel mercato", in un'ottica macroeconomica (Sez. reg. controllo per la Puglia, delibera n. 29 del 7 marzo 2012);

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

RITIENE

di considerare esaurita l'istruttoria di controllo, ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005 e dell'articolo 148-*bis* del TUEL, sul rendiconto 2013 e sul rendiconto 2014 del Comune di CIVITA D'ANTINO (AQ), con prescrizioni, avendo accertato la presenza di irregolarità così come sopra evidenziate;

DELIBERA

di richiamare l'attenzione del Consiglio comunale sui profili segnalati affinché provveda all'adozione di idonei interventi da comunicare a questa Sezione regionale di controllo;

ORDINA

all'ente, in relazione alle irregolarità sopra segnalate, di porre in essere azioni volte a favorire la riconduzione delle stesse entro i 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 principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica;

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 CIVITA D'ANTINO (AQ).

Così deliberato a L'Aquila, nella camera di consiglio del 27 aprile 2017.



L'Estensore
Andrea LUBERTI
Andrea Luberti

Il Presidente
Antonio FRITTELLA

Antonio Frittella

Depositata in Segreteria il **2 MAG. 2017**

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lofella GIAMMARIA
Lofella Giammara