



**Repubblica italiana**

del. n. 36/2018/PRSE

**La Corte dei conti**

**in**

**Sezione regionale di controllo**

**per l'Abruzzo**

nella Camera di consiglio del 22 marzo 2018

composta dai Magistrati:

Antonio FRITTELLA

Presidente

Lucilla VALENTE

Consigliere

Marco VILLANI

Consigliere (relatore)

Antonio DANDOLO

Consigliere

Angelo Maria QUAGLINI

Primo 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 02.07.2008);

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

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



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

VISTA la deliberazione del 2 marzo 2017, n. 39/2017/INPR con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "*Programma di controllo*" per l'anno 2017;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 30 maggio 2016, n. 22/SEZAUT/2016/INPR, relativa all'approvazione delle "*Linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economica finanziaria degli enti locali per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266: rendiconto 2015*", successivamente emendata con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 20 ottobre 2016, n. 29/2016/AUT/INPR;

VISTA la deliberazione dell'1 dicembre 2016, n. 232/2016/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2015 al 30 gennaio 2017, successivamente prorogato al 28 febbraio 2017, con deliberazione del 26 gennaio 2017, n. 3/2017/INPR;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie del 30 novembre 2015, n. 32/SEZAUT/2015/INPR relativa alle "*Linee di indirizzo su aspetti significativi dei bilanci preventivi 2015 nel contesto della contabilità armonizzata*" nell'ambito della quale sono contenute informazioni sulle operazioni di riaccertamento straordinario ai sensi del d.Lgs. n. 118/2011, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014;

VISTA la deliberazione n. 119/2017/INPR adottata da questa Sezione regionale di controllo in data 13 luglio 2017 con la quale è stato approvato "*l'approccio metodologico ... e i relativi criteri di selezione prioritaria degli enti locali, ai fini della pianificazione delle attività di controllo da effettuarsi avvalendosi delle relazioni trasmesse dagli Organi di revisione, ai sensi delle vigenti disposizioni*";

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 relazione dell'Organo di revisione sul bilancio di previsione 2015 del Comune di CIVITA D'ANTINO (AQ), acquisita mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L.;

ESAMINATA la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2015 del Comune di CIVITA D'ANTINO (AQ) acquisita, mediante il sistema applicativo S.I.Qu.E.L., in data 28 febbraio 2017, protocollo n. 900;

VISTA l'ordinanza del 19 marzo 2018, n. 14/2018, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Marco VILLANI;



## FATTO E DIRITTO

L'articolo 148-*bis* del TUEL ha attribuito più incisivi poteri alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che, nell'esame dei bilanci preventivi e dei rendiconti 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.

Nei casi più gravi, la Sezione ha la possibilità di adottare pronunce di accertamento che fissano l'obbligo, per gli Enti, entro 60 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 e ove verifichi il perdurare del pregiudizio per gli equilibri di bilancio, la Sezione può precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia accertata la mancanza di copertura o comunque l'insostenibilità finanziaria.

Come precisato dalla Corte costituzionale (sentenza n. 60/2013), l'articolo 1, commi da 166 a 172, della legge n. 266/2005 e l'articolo 148-*bis* del decreto legislativo n. 267/2000, introdotto dall'articolo 3, comma 1, lett. e), del decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli Enti locali, "ascrivibili a controlli di natura preventiva finalizzati ad evitare danni irreparabili all'equilibrio di bilancio" (sentenza n. 60/2013) che arricchiscono lo strumentario utilizzato per coordinare la finanza locale conferendo alla magistratura contabile un ruolo determinante nell'analizzare, accertare e indirizzare verso una razionalizzazione della spesa degli enti locali.

Nella sentenza n. 40 del 2014 la Corte costituzionale ha espressamente rilevato che "i controlli delle sezioni regionali della Corte dei conti ... trasfusi nell'art. 148-*bis* del TUEL, hanno assunto progressivamente caratteri cogenti nei confronti dei destinatari, proprio per prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio di bilancio e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari".

Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, risalente alla legge n. 20 del 1994, certamente per quel che riguarda gli esiti. Queste verifiche sono compatibili con l'autonomia di Regioni, Province e Comuni, in forza del supremo interesse alla legalità costituzionale finanziaria e alla tutela dell'unità economica della Repubblica (artt. 81, 119 e 120 Cost.), a tutela del buon andamento di ogni pubblico ufficio (art. 97 Cost.) e nell'esigenza che siano rispettati i vincoli comunitari per il Paese. 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 n. 161/2014 (*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.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano tali da rendere necessaria l'adozione della pronuncia di accertamento prevista dall'articolo 148-bis, comma 3 del TUEL, il controllo finanziario si dimostra comunque funzionale a segnalare agli Enti problematiche contabili non gravi, soprattutto se accompagnate da sintomi di irregolarità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di squilibrio, idonee a pregiudicarne la sana gestione finanziaria.

Ciò premesso, con riferimento al rendiconto 2015 del Comune di Civita d'Antino (AQ), l'Organo di revisione, nell'apposita relazione, ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità e di non aver suggerito, di conseguenza, misure correttive da adottare.

La Sezione ha tuttavia ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell'Ente al fine di verificare la presenza di eventuali fattori di criticità; il monitoraggio focalizza l'attenzione sull'andamento dei saldi della gestione di parte corrente e di parte capitale, sia in termini di cassa che di competenza, nonché sull'andamento dei residui e dell'esposizione debitoria.

In via preliminare, si rileva l'errata/incompleta compilazione, da parte dell'Organo di revisione, del questionario. L'Organo di revisione, da ultimo con nota del 7 marzo 2018, acquisita in pari data al protocollo n. 512, ha comunicato l'impossibilità di procedere alla sostituzione del questionario poiché il Comune non ha fornito i dati necessari e più volte sollecitati. Il questionario al rendiconto 2015 trasmesso al SIQUEL risulta "in sostituzione" dal 23 gennaio 2018.

La Sezione, al riguardo, ritiene opportuno evidenziare all'Ente e all'Organo di revisione la doverosità, nell'ambito degli adempimenti di rispettiva competenza, di assicurare una maggiore attenzione nella compilazione della documentazione destinata alla Corte dei conti.

Si osserva, altresì, che l'Ente ha approvato il rendiconto 2015, con deliberazione di Consiglio comunale n. 6 del 24 maggio 2016, in ritardo rispetto al termine previsto (30 aprile 2016). Al riguardo si ricorda che l'approvazione del rendiconto entro i termini di legge costituisce un adempimento di assoluta rilevanza nella gestione amministrativa e contabile dell'Ente; il ritardo con cui si approva il rendiconto costituisce sintomo di difficoltà



dell'ente locale di applicare correttamente la normativa e i principi contabili che disciplinano l'intera materia. Si raccomanda, pertanto, per il futuro l'osservanza dei termini fissati dal legislatore.

### 1. Notizie generali sull'Ente

Civita d'Antino è un comune della provincia di L'Aquila, situato su un altopiano a 904 metri sul livello del mare, è cinto da una barriera naturale di pietra che lo difende, ad oriente il paese è protetto dalla montagna.

| COMUNE di Civita d'Antino (AQ) |                      |                |                     |                         |
|--------------------------------|----------------------|----------------|---------------------|-------------------------|
| Popolazione 2016               | Numero famiglie 2016 | Età media 2017 | Tasso natalità 2016 | Classificazione sismica |
| 995                            | 449                  | 46             | 5,1                 | Sismicità alta          |

Fonte: <http://www.comuni-italiani.it>

Con nota del 25 gennaio 2018, protocollo n. 177, è stato chiesto all'Ente di fornire, attraverso la compilazione di una tabella predisposta dalla Sezione, un quadro della situazione del personale al 31 dicembre 2015 e di comunicare eventuali variazioni successivamente intervenute. Il Comune di Civita d'Antino (AQ) con nota del 9 febbraio 2018, acquisita al protocollo n. 376 del 12 febbraio 2018, ha fornito le informazioni richieste.

La consistenza del personale dell'Ente al 31 dicembre 2015 è la seguente:

| PERSONALE IN SERVIZIO, AL 31 DICEMBRE 2015, DISTINTO PER QUALIFICHE PROFESSIONALI |                                       |                                      |                               |                                 |   |  |
|---|---------------------------------------|--------------------------------------|-------------------------------|---------------------------------|---|--|
| QUALIFICA FUNZIONALE  | PERSONALE PREVISTO IN PIANTA ORGANICA | PERSONALE EFFETTIVAMENTE IN SERVIZIO | PERSONALE A TEMPO DETERMINATO | PERSONALE A TEMPO INDETERMINATO | A SCAVALCO O IN CONVENZIONE (specificare giorni della settimana e n. ore in servizio presso l'Ente) | RAPPORTO DIPENDENTI EFFETTIVI/ POPOLAZIONE |
| A   | 1 + 1 part time 50%                   |                                      |                               | 1                               |   |  |
| B   | 1                                     |                                      |                               |                                 |   |  |
| C   | 3                                     |                                      |                               | 2                               |   |  |
| D   | 2                                     |                                      |                               |                                 |   |  |
| DIRIGENTI   |                                       |                                      |                               |                                 |   |  |
| SEGRETARIO COMUNALE   |                                       |                                      |                               |                                 |   |  |
| <b>TOTALE</b>   | <b>7 + 1 part time 50%</b>            |                                      |                               | <b>3</b>                        |   | <b>3/979</b>                               |

L'Ente, inoltre, ha precisato che la tabella proposta non è risultata di facile compilazione poiché, nel corso del 2015, si sono succeduti diversi dipendenti con diversi rapporti contrattuali di seguito elencati:



- n. 1 persona categoria B in convenzione ex articolo 14 CCNL dal 01.12.2015 al 31.03.2017 per 15 ore settimanali. A decorrere dal 01.04.2017 al 31.05.2017 per 12 ore settimanali;
- n. 1 persona categoria C dal 01.07.2015 al 24.11.2015 per 3 ore settimanali, ai sensi dell'articolo 1, comma 557, della L. n. 311/2004 che recita: "*i comuni con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti, i consorzi tra enti locali gerenti servizi a rilevanza non industriale, le comunità montane e le unioni di comuni possono servirsi dell'attività lavorativa di dipendenti a tempo pieno di altre amministrazioni locali, purché autorizzati dall'amministrazione di provenienza*", ossia quelle figure che nei piccoli enti locali coprono carenze di personale dividendosi fra più uffici, "*consentendo – come indicato nella Deliberazione n. 200/2012 della sezione regionale di controllo della Corte dei conti del Piemonte - un migliore utilizzo delle risorse già in forza nel settore pubblico, nei limiti orari di un unico rapporto di lavoro a tempo pieno*" (si tratta degli impegni lavorativi definiti "*incarico a scavalco*", condiviso o per eccedenza);
- n. 1 persona categoria C a tempo determinato dal 19.11.2015 al 19.12.2015 per 18 ore settimanali;
- n. 1 persona categoria D a scavalco articolo 1, comma 557, della L. n. 311/2004 dal 01.01.2015 al 30.06.2015;
- n. 1 persona categoria D in convenzione ex articolo 14 CCNL dal 01.07.2015 al 24.11.2015 per 12 ore settimanali;
- n. 1 persona categoria D a scavalco articolo 1, comma 557, della L. n. 311/2004 dal 26.11.2015 al 30.06.2016 per 4 ore settimanali;
- n. 1 persona categoria D a scavalco articolo 1, comma 557, della L. n. 311/2004 dal 01.01.2015 al 30.06.2017 per 12 ore settimanali.

Tale rappresentazione, purtroppo ricorrente in molti piccoli comuni d'Italia, costituisce chiaramente la problematicità amministrativa in cui versano tali uffici con conseguenti disagi per i cittadini e difficoltà nell'ordinaria redazione dei documenti contabili.

## **2. Risultato contabile di amministrazione**

Il risultato contabile di amministrazione, quale sintesi finanziaria della gestione dell'Ente locale, è definito normativamente dall'articolo 186 del TUEL che, al 1 comma, stabilisce che: "*Il risultato contabile 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 (a partire dall'annualità 2015, per effetto del d.lgs. n. 118/2011) non comprende le risorse accertate che hanno finanziato spese impegnate con imputazione agli esercizi successivi, rappresentate dal fondo pluriennale vincolato determinato in spesa del conto del bilancio*".



Il saldo in esame presenta profili di discrezionalità in quanto contiene anche componenti quali i residui e gli accantonamenti da determinare nel massimo rispetto del principio contabile della prudenza. Il calcolo dello stesso considera, infatti, sia i risultati della gestione di competenza che della gestione residui, pervenendo alla determinazione di un unico valore attraverso il quale si realizza, altresì, il collegamento tra il bilancio e le gestioni pregresse e future.

Tabella 1 - Prospetto contabile di Amministrazione

|   | 2015            |
|---|-----------------|
|   | euro            |
| <b>Fondo di cassa al 1 gennaio</b>                              | <b>0</b>        |
| Riscossioni   | 2.754.832       |
| Pagamenti   | 2.754.832       |
| <b>Fondo cassa al 31 dicembre</b>                               | <b>0</b>        |
| Pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre | 0               |
| Differenza tra riscossioni e pagamenti                          | 0               |
| Residui attivi  | 1.164.391       |
| Residui passivi   | 1.604.762       |
| Differenza tra residui attivi e passivi                         | -440.370        |
| Fondo pluriennale vincolato per spese correnti                  | 0               |
| Fondo pluriennale vincolato per spese in c/capitale             | 0               |
| <b>Avanzo (+) / Disavanzo (-)</b>                               | <b>-440.370</b> |

|   | 2015            |
|---|-----------------|
|   | euro            |
| <b>Avanzo (+) / Disavanzo (-)</b>               | <b>-440.370</b> |
| Fondi vincolati/Parte vincolata                 | 0               |
| Fondi per finanziamento spese in conto capitale | 0               |
| Fondi di ammortamento/Parte accantonata         | 35.000          |
| <b>Fondi non vincolati/Parte disponibile</b>    | <b>-475.370</b> |

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL, SIQUEL e rendiconto 2015 approvato dall'Ente (schemi bilancio d.lgs. n. 267/2000)

La lettura dei dati elaborati da questa Sezione e contenuti nella tabella n. 1 indica un disavanzo, per l'esercizio in osservazione, di oltre euro 440 mila, espressione dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui approvata, come accertato in fase istruttoria, dall'Ente con deliberazione di Giunta comunale n. 16 del 14 maggio 2015. In esito a tale operazione è stato determinato un "disavanzo straordinario di amministrazione" pari a euro -671.081,87. Successivamente, con deliberazione di Consiglio comunale n. 42 del 20 novembre 2015, avente al oggetto: "Rettifica del rendiconto di gestione 2014", rideterminato in euro -884.130,22.

Al disavanzo dell'esercizio si somma l'accantonamento di euro 35 mila che, come riportato nel questionario (cfr. tabella 1.2.1, pagina 12), è stato effettuato a titolo di FCDE; tale appostamento riduce ulteriormente l'ipotetica parte disponibile del risultato ad un importo negativo pari a euro -475.370 che graverà sui futuri esercizi, in maniera comunque sensibilmente ridotta rispetto al disavanzo straordinario, determinatosi a seguito dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, che, quindi, appare in gran parte

riassorbito. Si osserva che non sono stati appostati altri accantonamenti ai fondi rischi e perdite che andrebbero a gravare ulteriormente sul risultato di amministrazione.

Il fondo cassa pari a zero se da un lato spinge l'Ente a limitare i pagamenti a quanto effettivamente riscosso, dall'altro dimostra delle evidenti difficoltà nella gestione della liquidità.

### **3. La gestione di parte corrente allargata di competenza**

Ciascun ente locale, per erogare servizi alla collettività, sostiene spese di funzionamento a carattere continuativo (acquisto di beni e servizi, pagamento del personale, rimborso dei mutui in ammortamento, etc.) che, nel rispetto dei principi di una sana e corretta gestione finanziaria, devono trovare copertura nelle entrate di carattere ordinario, evitando il ricorso a mezzi straordinari.

In relazione a questa esigenza, l'articolo 162 del TUEL, che individua i "Principi del bilancio", stabilisce che la situazione corrente, come definita ai commi 5 e 6, debba essere redatta "nel rispetto dei principi di veridicità ed attendibilità", e debba risultare in equilibrio e non possa avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni previste per legge e, dal 2015, quelle indicate nel "Principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria" (Allegato n. 4/2, d.lgs. n. 118/2011). In particolare, l'articolo 162, comma 6, del TUEL recita: *"Il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo. Inoltre, le previsioni di competenza relative alle spese correnti sommate alle previsioni di competenza relative ai trasferimenti in c/capitale, al saldo negativo delle partite finanziarie e alle quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, non possono essere complessivamente superiori alle previsioni di competenza dei primi tre titoli dell'entrata, ai contributi destinati al rimborso dei prestiti e all'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente e non possono avere altra forma di finanziamento, salvo le eccezioni tassativamente indicate nel principio applicato alla contabilità finanziaria necessarie a garantire elementi di flessibilità degli equilibri di bilancio ai fini del rispetto del principio dell'integrità"*.

Il "Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio" (Allegato n. 4/1, d.lgs. n. 118/2011), dedica il paragrafo 9.10 agli equilibri di bilancio imposti dall'articolo 162 del TUEL e chiarisce che il bilancio di previsione, oltre ad essere deliberato in pareggio finanziario di competenza tra tutte le entrate e le spese, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione o del recupero del disavanzo di amministrazione e degli utilizzi del fondo pluriennale vincolato, e a garantire un fondo di cassa finale non negativo, deve prevedere l'equilibrio di parte corrente in termini di competenza finanziaria tra le spese correnti incrementate dalle spese per trasferimenti in conto capitale e dalle





quote di capitale delle rate di ammortamento dei mutui e degli altri prestiti, con l'esclusione dei rimborsi anticipati, e le entrate correnti, costituite dai primi tre titoli dell'entrata, incrementate dai contributi destinati al rimborso dei prestiti, dal fondo pluriennale vincolato di parte corrente e dall'utilizzo dell'avanzo di competenza di parte corrente.

All'equilibrio di parte corrente concorrono, inoltre, le voci che, per speciale disposizione di legge o dei principi contabili, in tutto o in parte, sono destinate ad investimenti o a spese correnti, pur se derivanti da iscrizioni in bilancio non coerenti con la concreta destinazione della spesa, definendo così il concetto di "*gestione di parte corrente allargata*".

Tanto premesso, dall'analisi della dinamica dei flussi generati dalla gestione finanziaria di parte corrente allargata - ottenuta, come innanzi indicato, a seguito di opportuna riclassificazione dell'esposizione del rendiconto<sup>1</sup> - è possibile misurare la intrinseca capacità di garantire margini di copertura del fabbisogno di comparto. Tale capacità trova sintetica espressione nei dati che seguono.

Tabella 2 - Gestione di competenza - parte corrente

|  | 2015             |
|--|------------------|
|  | euro             |
| <b>Fondo pluriennale vincolato parte corrente</b>  | <b>67.891</b>    |
| Titolo I - Entrate tributarie  | 686.432          |
| Titolo II - Trasferimenti correnti   | 81.842           |
| Titolo III - Entrate Extra tributarie  | 616.327          |
| <b>Totale entrate correnti</b>   | <b>1.384.600</b> |
| <b>Totale spese correnti</b>   | <b>1.085.383</b> |
| Impegni conferiti nel fondo pluriennale vincolato  | 0,00             |
| <b>Risultato di parte corrente</b>   | <b>367.109</b>   |
| Quote di capitale dei prestiti ottenuti  | 86.758           |
| <b>Equilibrio di parte corrente</b>  | <b>280.351</b>   |
| Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente (+)/copertura disavanzo (-) | -57.317          |
| Entrate di parte capitale destinate a spese correnti   | -                |
| Entrate di parte corrente destinate a spese d'investimento                                   | -                |
| Entrate diverse utilizzate per il rimborso quote capitale                                    | -                |
| <b>Risultato di parte corrente allargata</b>   | <b>223.034</b>   |

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL, SIQUEL e rendiconto 2015 approvato dall'Ente (schemi bilancio d.lgs. n. 267/2000)

I dati della gestione di parte corrente risultano tutti positivi. L'Ente nel 2015 ha conseguito sia l'equilibrio di parte corrente, pari ad euro 280.351, sia l'equilibrio di parte corrente allargata. Il risultato di quest'ultima è minore rispetto al primo in quanto è influenzato dalla quota di ripiano del disavanzo di amministrazione risultante dal rendiconto 2014 per euro 27.846 e dalla quota di ripiano del disavanzo generato dall'operazione di riaccertamento straordinario dei residui per euro 29.471 (importo totale euro 57.317), pertanto il risultato di parte corrente allargata è pari a euro 223.034.

<sup>1</sup> I dati di "*parte corrente allargata*" sono ottenuti utilizzando le risultanze dei titoli I, II, e III di entrata, integrati dai dati dei titoli IV e V (per la percentuale destinata alla parte corrente), al netto delle entrate vincolate ad investimenti, e i dati del titolo I di spesa integrato dai rimborsi delle quote di capitale dei mutui.

Per quanto riguarda l'equilibrio di parte corrente va, altresì, osservato che lo stesso è stato raggiunto con: "Sanzioni per violazioni del codice della strada" per euro 380.000,00, "Recupero evasione tributaria" per euro 57.645,37 (cfr. tabella 1.1.2 "Entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo", pagina 9 del questionario). Si osserva che, ai sensi dell'articolo 208, comma 4, del d.lgs. n. 285 del 30 aprile 1992 e s.m.i. una quota dei proventi delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del Codice della strada deve essere destinata a spese per la sicurezza e infrastrutturazione stradale. In merito all'elevato importo delle sanzioni per violazioni del codice della strada, il Responsabile dei servizi finanziari ha comunicato che il Comune ha installato su di una strada a scorrimento veloce un autovelox da cui percepisce un gettito, utilizzato interamente per finanziare la spesa corrente, che rappresenta la maggiore entrata dell'Ente.

#### **4. La gestione di parte capitale allargata di competenza**

Il "Principio contabile applicato concernente la programmazione di bilancio" (Allegato n. 4/1, d.lgs. n. 118/2011), al paragrafo 9.10, precisa, altresì, che il bilancio di previsione deve prevedere l'equilibrio in conto capitale in termini di competenza finanziaria, tra le spese di investimento e tutte le risorse acquisite per il loro finanziamento, costituite dalle entrate in conto capitale, dall'accensione di prestiti, dal fondo pluriennale vincolato di parte capitale, dall'utilizzo dell'avanzo di competenza in conto capitale, e da quelle risorse di parte corrente destinate agli investimenti dalla legge o dai principi contabili.

La tabella che segue mostra una panoramica della situazione.

Tabella 3 - Gestione di competenza - parte capitale

|  | 2015           |
|--|----------------|
|  | euro           |
| <b>Fondo pluriennale vincolato parte capitale</b>  | <b>166.113</b> |
| Titolo IV - Entrate derivanti da alienazioni, trasferimenti di capitale e riscossioni di crediti | 596.320        |
| Titolo V - Entrate derivanti da accensione di prestiti   | -              |
| <b>Totale entrate di parte capitale</b>  | <b>596.320</b> |
| <b>Totale spese di parte capitale</b>  | <b>755.631</b> |
| Impegni conferiti nel fondo pluriennale vincolato  | 0,00           |
| <b>Risultato di parte capitale</b>   | <b>6.803</b>   |
| <b>Utilizzo avanzo di amministrazione applicato alla spesa in c/capitale</b>                     |                |
| Entrate di parte capitale destinate a spese correnti   | -              |
| Entrate di parte corrente destinate a spese d'investimento                                       | -              |
| <b>Risultato di parte capitale allargata</b>   | <b>6.803</b>   |

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL, SIQUEL e rendiconto 2015 approvato dall'Ente (schemi bilancio d.lgs. n. 267/2000)

I dati della tabella evidenziano un sostanziale equilibrio della gestione in parte capitale.

#### **5. Analisi della gestione della liquidità**

La gestione finanziaria dell'Ente è analizzata, nella seguente tabella, sotto il profilo della cassa.

Tabella 4 - Gestione di cassa (competenza e residui)

|   | 2015             |
|---|------------------|
|   | Euro             |
| <b>Fondo cassa iniziale (a)</b>                     | <b>0</b>         |
| Entrate tributarie (b)                              | 348.660          |
| Entrate derivanti da trasferimenti correnti (c)     | 24.603           |
| Entrate extra tributarie (d)                        | 528.479          |
| <b>Totale entrate correnti (E = b + c + d)</b>      | <b>901.742</b>   |
| Spese correnti (f)                                  | 834.146          |
| <b>Risultato di parte corrente (G = E - f)</b>      | <b>67.596</b>    |
| Quote di rimborso prestiti ottenuti (h)             | 84.857           |
| <b>Equilibrio di parte corrente (I = G - h)</b>     | <b>-17.261</b>   |
| Alienazioni e riscossioni crediti (l)               | 273.086          |
| Accensione prestiti (m)                             | 1.453.221        |
| <b>Totale entrate in conto capitale (N = l + m)</b> | <b>1.726.307</b> |
| Spese in conto capitale (o)                         | 288.038          |
| Rimborso prestiti (p)                               | 1.434.874        |
| <b>Risultato di parte capitale (Q = N - o - p)</b>  | <b>3.395</b>     |
| Saldo servizi conto terzi (r)                       | 13.867           |
| <b>Fondo cassa finale (S = a + I + Q + r)</b>       | <b>0</b>         |

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL e SIQUEL

Come si evince dalla lettura dei dati della tabella il fondo cassa, al 31 dicembre 2015, risulta ancora pari a zero ed ha comportato il ricorso all'anticipazione di tesoreria (importo non restituito al 31 dicembre 2015 pari a euro 57.732,31, cfr. tabella 1.2.5.1, pagina 16 del questionario). Trattasi di criticità già rilevata per gli esercizi 2012, 2013 e 2014. Si osserva, peraltro, che l'Ente da un riscontro dei dati verificati, durante l'esercizio 2013 ha fatto ricorso all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'articolo 1, comma 13, del d.l. n. 35/2013; il ricorso a tale istituto, come più volte indicato da questa Corte, pur essendo normativamente previsto desta perplessità essendo un chiaro segnale di criticità nella gestione della liquidità da parte del Comune. L'Amministrazione comunale con delibera di Consiglio comunale n. 22 dell'1 giugno 2017, avente per oggetto: "Presa d'atto delibera Corte dei conti 82/2017/PRSE", nel dare atto del ricorso all'anticipazione di tesoreria negli esercizi in esame (2013 e 2014) ha comunicato che: "alla fine dell'esercizio 2016 ... l'Ente ha sensibilmente migliorato la propria esposizione, infatti ha registrato un fondo cassa al 31.12.2016 di € 55.171,93" (cfr. rendiconto 2016 trasmesso dall'Ente alla Banca dati Amministrazioni pubbliche).

## 6. La gestione dei residui

L'articolo 228, comma 3, del TUEL, nella formulazione vigente fino al 2014, prescriveva: "prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto od in parte dei residui e della corretta imputazione contabile".

Il precetto è stato ribadito dopo la riformulazione del predetto articolo, ad opera del d.lgs. n. 118/2011, che ha riconfermato la necessità dell'operazione annuale di riaccertamento, aggiungendovi, fra le sue finalità, non più solo il mantenimento o la radiazione, ma anche



la corretta imputazione temporale in bilancio, frutto dell'introduzione del principio della c.d. competenza finanziaria potenziata. Dal 2015, infatti, l'articolo 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011, richiamato dall'articolo 228, comma 3, del TUEL, precisa che, nell'operazione annuale di riaccertamento dei residui, possono essere conservate le sole entrate accertate, esigibili nell'esercizio di riferimento, ma non incassate, nonché le spese impegnate, liquidate o liquidabili nel corso dell'esercizio, ma non pagate. Invece, le entrate e le spese accertate e impegnate, non esigibili nell'esercizio considerato, vanno re-imputate all'esercizio in cui lo divengono (mediante l'eventuale costituzione del fondo pluriennale vincolato).

Il riaccertamento ordinario dei residui va effettuato anche nel corso dell'esercizio provvisorio o della gestione provvisoria e, soprattutto, al termine della procedura non possono essere conservati fra i residui posizioni a cui non corrispondono obbligazioni giuridicamente perfezionate. Appare evidente la connessione fra la corretta effettuazione dell'operazione di riaccertamento dei residui, in particolare attivi, e la prevenzione di rischi per gli equilibri di bilancio. I residui attivi, infatti, unitamente alla cassa, costituiscono - come abbiamo visto - la componente positiva del risultato d'amministrazione al 31 dicembre di ogni anno (art. 186 TUEL), che, se positivo, può essere utilizzato, nel bilancio dell'esercizio successivo per dare copertura a predeterminate spese (art. 187 TUEL), nonché per ripianare eventuali, precedenti, disavanzi di amministrazione o di gestione (art. 193 TUEL). Nel caso in cui, pertanto, l'avanzo d'amministrazione sia composto da residui attivi non esistenti o di dubbia esigibilità non adeguatamente coperti dal fondo crediti di dubbia esigibilità, la provvista per le spese da ultimo elencate sarebbe solo fittizia, costituendo il presupposto per l'emersione successiva di tensioni o insufficienze di cassa.

Tabella 5 - Residui attivi

| 2014                      | Titolo I       | Titolo II      | Titolo III     | Titolo IV      | Titolo V       | Titolo VI     | Totale           |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|---------------|------------------|
| Residui iniziali          | 417.458        | 233.455        | 1.451.188      | 533.338        | 179.729        | 15.601        | 2.830.768        |
| Riscossioni C/R           | 118.976        | 2.555          | 108.954        | 139.177        | 2.860          | 4.473         | 376.994          |
| Residui di competenza     | 173.114        | 5.920          | 9.717          | 1.923          | 0              | 3.525         | 194.199          |
| <b>Totale dei residui</b> | <b>464.228</b> | <b>231.415</b> | <b>909.794</b> | <b>187.031</b> | <b>168.213</b> | <b>14.671</b> | <b>1.975.353</b> |
| % Riscossioni residui     | 28,50%         | 1,09%          | 7,51%          | 26,10%         | 1,59%          | 28,67%        | 13,32%           |
| % Formazione residui      | 26,48%         | 18,11%         | 4,06%          | 3,98%          | 0,00%          | 3,88%         | 14,56%           |
| 2015                      | Titolo I       | Titolo II      | Titolo III     | Titolo IV      | Titolo V       | Titolo VI     | Totale           |
| Residui iniziali          | 464.228        | 231.415        | 909.794        | 187.031        | 168.213        | 14.671        | 1.975.353        |
| Riscossioni C/R           | 95.138         | 0              | 44.972         | 1.923          | 69.200         | 7.300         | 218.533          |
| Residui di competenza     | 432.909        | 57.239         | 132.820        | 325.158        | 3.899          | 8.492         | 960.517          |
| <b>Totale dei residui</b> | <b>479.593</b> | <b>107.631</b> | <b>133.234</b> | <b>325.158</b> | <b>102.912</b> | <b>15.863</b> | <b>1.164.391</b> |
| % Riscossioni residui     | 20,49%         | 0,00%          | 4,94%          | 1,03%          | 41,14%         | 49,76%        | 11,06%           |
| % Formazione residui      | 63,07%         | 69,94%         | 21,55%         | 54,53%         | 0,28%          | 6,64%         | 27,47%           |

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL

Tabella 6 - Residui passivi

| 2014                      | Titolo I       | Titolo II      | Titolo III     | Titolo IV     | Totale           |
|---------------------------|----------------|----------------|----------------|---------------|------------------|
| Residui iniziali          | 1.099.955      | 863.830        | 503.935        | 81.508        | 2.549.228        |
| Pagamenti C/R             | 288.831        | 130.195        | 302.511        | 0             | 721.537          |
| Residui di competenza     | 292.785        | 35.536         | 268.741        | 3.000         | 600.063          |
| <b>Totale dei residui</b> | <b>864.323</b> | <b>612.049</b> | <b>470.165</b> | <b>84.508</b> | <b>2.031.046</b> |
| % Pagamenti residui       | 26,26%         | 15,07%         | 60,03%         | 0,00%         | 28,30%           |
| % Formazione residui      | 32,19%         | 82,02%         | 76,49%         | 3,30%         | 43,01%           |
| 2015                      | Titolo I       | Titolo II      | Titolo III     | Titolo IV     | Totale           |
| Residui iniziali          | 864.323        | 612.049        | 470.165        | 84.508        | 2.031.046        |
| Pagamenti C/R             | 251.526        | 111.812        | 266.263        | 891           | 630.491          |
| Residui di competenza     | 502.763        | 579.405        | 61.816         | 15.950        | 1.159.933        |
| <b>Totale dei residui</b> | <b>626.808</b> | <b>612.669</b> | <b>265.718</b> | <b>99.567</b> | <b>1.604.762</b> |
| % Pagamenti residui       | 29,10%         | 18,27%         | 56,63%         | 1,05%         | 31,04%           |
| % Formazione residui      | 46,32%         | 76,68%         | 4,70%          | 12,46%        | 35,32%           |

Fonte: Elaborazione della Sezione Abruzzo su dati SIRTEL

La gestione e relativa contabilizzazione dei residui dimostra una certa vitalità degli stessi, elemento di valutazione rilevante specialmente in considerazione dell'esercizio, il 2015, in cui è stata effettuata l'operazione di riaccertamento straordinario.

A chiusura dell'esercizio 2015, dopo le operazioni di riaccertamento straordinario (all'01.01.2015, ai sensi dell'articolo 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011) e ordinario (al 31.12.2015, ai sensi dell'articolo 3, comma 4, del d.lgs. n. 118/2011), il Comune di Civita d'Antino (AQ), relativamente alla gestione dei residui, mostra i seguenti risultati:

- totale dei residui attivi pari a euro 1.164.391 e totale dei residui passivi pari a euro 1.604.762, con una eccedenza dei secondi sui primi;
- residui attivi prodotti dalla competenza 2015 pari a euro 960.517 - con una percentuale di formazione dei residui del 27,47% (incidenza dei residui 2015 sugli accertamenti di competenza 2015) - residui passivi prodotti dalla competenza 2015 pari a euro 1.159.933 - con una percentuale di formazione dei residui del 35,32% (incidenza dei residui 2015 sugli impegni di competenza 2015);
- residui attivi degli esercizi precedenti al 2015 pari a euro 203.874 - con una percentuale di smaltimento dei residui del 11,06% - residui passivi pari a euro 444.829 - con una percentuale di formazione dei residui del 31,04%. Al riguardo, occorre sottolineare come le predette percentuali di smaltimento dei residui, nello specifico caso dell'esercizio 2015, risultano condizionate, in senso negativo, dall'avvenuta operazione di riaccertamento straordinario.

Alla luce del quadro sopra riportato la Sezione si riserva di controllare, nei futuri esercizi, l'evoluzione dei residui prestando particolare attenzione alla capacità di smaltimento degli stessi da parte dell'Ente.

In riferimento ai residui passivi del titolo III, si rileva che essi includono il residuo pluriennale relativo all'anticipazione di liquidità ancora da restituire alla Cassa depositi e prestiti (euro 199.241,30, dati SIRTEL). Tale residuo doveva essere correttamente eliminato con l'operazione di riaccertamento straordinario e il relativo importo vincolato



nell'avanzo di amministrazione 2014 rideterminato al 1° gennaio 2015 (cfr. delibera di questa stessa Sezione n. 153/2017PRSE del 5 ottobre 2017 che, in riferimento ai residui passivi rappresentati dall'anticipazione di liquidità che il Comune deve restituire alla Cassa Depositi e Prestiti sottolinea come tali residui debbano essere contabilizzati secondo il principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata. Detta delibera richiama, al riguardo, la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, n. 33/SEZAUT/2015/QMIG del 17 dicembre 2015, che recita: "*nei bilanci degli enti locali soggetti alle regole dell'armonizzazione contabile, la sterilizzazione degli effetti che le anticipazioni di liquidità erogate ai sensi del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla l. 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, integrazioni e rifinanziamenti, producono sul risultato di amministrazione va effettuata stanziando nel Titolo della spesa riguardante il rimborso dei prestiti un fondo, non impegnabile, di importo pari alle anticipazioni di liquidità incassate nell'esercizio, la cui economia confluisce nel risultato di amministrazione come quota accantonata ai sensi dell'art. 187 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Il fondo di sterilizzazione degli effetti delle anticipazioni di liquidità va ridotto, annualmente, in proporzione alla quota capitale rimborsata nell'esercizio*").

La Sezione invita il Comune di Civita d'Antino ad adeguarsi, nel primo riaccertamento dei residui utile, alla normativa attualmente vigente procedendo alla giusta contabilizzazione delle somme sopra indicate, attraverso l'eliminazione del residuo passivo e la costituzione del fondo. Si osserva che, dalla lettura del questionario, risulta che il riaccertamento dei residui attivi non è stato effettuato dai singoli responsabili delle relative entrate, motivando le ragioni del loro mantenimento o dell'eventuale cancellazione totale o parziale (cfr. domanda 1.2.10.4, pagina 21 del questionario).

#### **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 ss., della legge n. 266/2005 e dell'articolo 148-bis del TUEL, sul rendiconto 2015 del Comune di CIVITA D'ANTINO (AQ) con prescrizioni, avendo accertato la presenza di irregolarità/criticità così come sopra evidenziate;

#### **DELIBERA**

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



## ORDINA

- all'Ente, in relazione alle criticità sopra segnalate, concernenti in particolare la gestione di cassa e il disavanzo di amministrazione, 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. Ordina, altresì, di procedere alla corretta contabilizzazione delle somme da rimborsare a titolo di anticipazione di liquidità;
- all'Organo di revisione di vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente porrà in essere e di monitorare il corretto ripiano del disavanzo di amministrazione;

## DISPONE

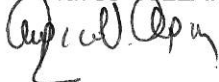
che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di CIVITA D'ANTINO (AQ).

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

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 22 marzo 2018.

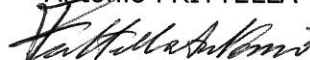
L'Estensore

Marco VILLANI



Il Presidente

Antonio FRITTELLA



Depositata in Segreteria il **22 MAR. 2018**

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto

Lorella GIAMMARIA

