



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 9 aprile 2020 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

in riferimento ai rendiconti degli esercizi 2016/2017 del Comune di **CIVITA D'ANTINO (AQ)**

visto l'articolo 100, comma 2, 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;

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 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 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;

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 della Sezione delle autonomie 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 del 20 ottobre 2016, n. 29/2016/AUT/INPR;

vista la deliberazione della Sezione delle autonomie del 30 marzo 2017, n. 6/SEZAUT/2017/INPR, 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 2016*";

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 24 luglio 2018, n. 16/SEZAUT/2018/INPR, che approva le linee guida e il relativo questionario, cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria per il 2006), richiamato dall'art. 1, comma 3, decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla l. 7 dicembre 2012, n. 213, gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2017;

vista la deliberazione del 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 del 14 settembre 2017, n. 131/2017/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha fissato il termine per l'invio delle relazioni al rendiconto 2016 al 20 dicembre 2017;

vista la deliberazione n. 5/2019/INPR del 7 febbraio 2019 con la quale la Sezione ha ritenuto di fissare, alla data del 30 marzo 2019, il termine ultimo per la redazione e l'invio, da parte degli Organi di revisione degli enti locali, dei questionari sul rendiconto 2017, ai sensi all'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), successivamente prorogato al 30 aprile 2019, con deliberazione dell'11 aprile 2019, n. 44/2019/INPR;

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 deliberazione n. 16/2019/INPR, del 14 febbraio 2019, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il *"Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2019"*;

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 15 maggio 2019, n. 6;

esaminate le relazioni dell'Organo di revisione sui rendiconti 2016 e 2017 del Comune di **CIVITA D'ANTINO (AQ)** - 993 abitanti - acquisite mediante i sistemi applicativi S.I.Qu.E.L. e Con.Te, rispettivamente 5 dicembre 2017 (prot. n. 3241) e 15 novembre 2019 (prot. n. 4086)

vista l'ordinanza del 6 aprile 2020, n. 15/2020, 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 alla Corte dei conti che, nell'esame dei bilanci preventivi e consuntivi degli Enti locali, ha il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, i vincoli in materia di indebitamento e la relativa sostenibilità, la presenza di irregolarità potenzialmente idonee a determinare squilibri economico-finanziari.

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, hanno istituito tipologie di controllo, estese alla generalità degli Enti locali, finalizzate ad evitare danni agli equilibri di bilancio. Tali controlli si collocano pertanto su un piano distinto rispetto al controllo sulla gestione amministrativa di natura collaborativa, almeno 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.). 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 ai rendiconti 2016 e 2017 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.

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

Il monitoraggio ha focalizzato l'attenzione sulla gestione di parte corrente, sull'andamento dei residui e dell'esposizione debitoria, sulla gestione della liquidità, nonché,

sull'evoluzione del risultato di amministrazione e sul recupero dell'eventuale disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui.

Il risultato di amministrazione presenta negli esercizi 2015, 2016 e 2017 la seguente evoluzione:

	2015	2016	2017
Risultato di amministrazione	- 440.370	- 320.488	36.481
Accantonamenti	- 35.000	- 113.970	- 385.314
Vincoli		-8.009	0,00
parte destinata agli investimenti		0,00	0,00
Risultato di amministrazione parte disponibile	- 475.370	- 442.467	- 348.833

La lettura dei dati elaborati da questa Sezione e contenuti nella tabella evidenzia un trend in graduale miglioramento. Il risultato amministrazione raggiunge nel 2017 il risultato positivo di euro 36.481 dopo esser stato in forte perdita negli esercizi precedenti. Il risultato negativo della gestione 2016, pari ad euro 320.488, è espressione anche dell'operazione di riaccertamento straordinario approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 42 del 20 novembre 2015 da cui era scaturito un disavanzo di amministrazione pari a euro 884.130.

Nel triennio si rileva un opportuno aumento degli accantonamenti che passano dai soli euro 35.000 del 2015 ad euro 385.314 del 2017.

Che le azioni adottate, pur se migliorative non appaiano, però, ancora sufficienti lo dimostra la permanente negatività della parte disponibile del risultato di amministrazione che nel 2017 registra un vincolo di euro 348.833.

In merito alla gestione della liquidità la situazione del fondo di cassa negli esercizi considerati è la seguente:

	2015	2016	2017
Fondo di cassa	0,00	55.171,93	208.088,10

Come si evince dalla lettura dei dati della tabella il fondo cassa, sia per il 2016 che per il 2017 presenta dei valori positivi, ma a fronte di questo miglioramento l'ente in tutti e due gli esercizi continua a fare ricorso all'anticipazione di tesoreria come già segnalato per gli esercizi precedenti. Si ricorda all'Ente che l'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, prevista dall'articolo 222 del Tuel, è finalizzato a fronteggiare le temporanee carenze di

cassa in rapporto ai pagamenti da effettuare in un dato momento, principalmente in conseguenza della mancata sincronizzazione tra flusso delle entrate e dei pagamenti.

Il ripetuto ricorso a tale strumento induce a dubitare che la perdurante sofferenza di liquidità derivi da un mero disallineamento temporale fra incassi e pagamenti e, invece, costituisca un sintomo di latenti e reiterati squilibri nella gestione di competenza tra le risorse in entrata che l'Ente può effettivamente realizzare e le spese che si è impegnato a sostenere.

Un illegittimo utilizzo dello strumento dell'anticipazione potrebbe dissimulare forme di finanziamento a medio/lungo termine e, pertanto, nella sostanza configurare una violazione del disposto dell'articolo 119 della Costituzione (che consente di ricorrere ad indebitamento solo per finanziare spese d'investimento).

L'anticipazione di tesoreria costituisce uno strumento ordinario a disposizione degli enti per fronteggiare le fisiologiche esigenze di cassa dovute alla discrasia temporale che può verificarsi tra l'andamento delle riscossioni e quello dei pagamenti (cfr. Corte costituzionale n. 188/2014). Non deve tramutarsi in indebitamento e, conseguentemente, deve essere rimborsata a fine esercizio.

Sebbene, quindi, l'equilibrio dei flussi di cassa tra entrate e uscite nel corso dell'anno possa essere ottenuto attraverso il ricorso all'anticipazione di tesoreria, gli enti devono garantire il ritorno in ordinario con la restituzione dell'intero importo anticipato a fine esercizio.

Tanto premesso, è necessario che l'Amministrazione adotti misure idonee a limitare il ricorso ad anticipazioni di tesoreria entro i limiti dettati dai principi di sana gestione finanziaria anche attraverso una riprogrammazione del bilancio dell'Ente, con scelte atte a garantire l'incremento dell'ammontare delle entrate certe e ripetitive e/o la riduzione delle spese correnti. S'invita, inoltre, l'Ente a prestare maggiore attenzione nella registrazione nello schema di bilancio consuntivo delle operazioni relative all'istituto dell'anticipazione di tesoreria.

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. La Corte aveva già evidenziato in merito al rendiconto 2015 (Del. N. 36/2018/PRSE) l'errata contabilizzazione di questa posta, errore che si è ripetuto nell'esercizio del 2016 in quanto il residuo pluriennale relativo all'anticipazione di liquidità, ancora da restituire alla Cassa depositi e prestiti (euro 199.241,30), si rileva nuovamente nel titolo III della spesa. Tale residuo doveva essere correttamente eliminato con l'operazione di riaccertamento straordinario e il relativo importo vincolato in apposito fondo nell'avanzo di amministrazione 2014, rideterminato al 1° gennaio 2015 secondo il principio contabile generale della competenza finanziaria potenziata. Al riguardo, si richiama 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"*.

In merito all'esercizio 2017, l'ente ha provveduto correttamente ad accantonare la quota dell'anticipazione di liquidità ancora da restituire nel risultato di amministrazione per una somma pari a euro 196.874,89.

Si rileva, inoltre, che il Comune di Civita d'Antino (CH) ha provveduto, in data 8 giugno 2017, alla trasmissione dell'elenco delle spese di rappresentanza sostenute nell'esercizio 2016, così come stabilito dall'art. 16, comma 26, del d.l. n. 138/2011 mentre non risulta inviato il prospetto relativo alle spese 2017. Si osserva che l'Ente non sembra avere adottato il regolamento per le spese di rappresentanza ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000 in quanto tale regolamento non risulta pubblicato sul sito dell'amministrazione comunale. Si richiama, al riguardo, la deliberazione n. 77/2019/VSG del 3 aprile 2019 della Sezione regionale di Controllo della Campania, che ha sottolineato come *"...le spese di rappresentanza, in quanto non necessarie, sono da considerarsi come recessive rispetto ad altre voci di spesa pubblica e, soprattutto, sono sottoposte a specifici vincoli di contenimento (in questo senso, l'articolo 6, comma 8, del d.l. 78/2010)"* e ancora *"Il Regolamento delle spese di rappresentanza, nel garantire la trasparenza, imparzialità, efficacia ed economicità della gestione delle spese di rappresentanza, costituisce, infatti, attuazione del principio di buon andamento della pubblica amministrazione sancito dall'articolo 97 della Costituzione ed ha lo scopo di: a) garantire il contenimento della spesa pubblica; b) uniformare la gestione al rispetto della normativa vigente e dei principi elaborati dalla giurisprudenza contabile; c) semplificare le procedure amministrative e contabili dell'attività propedeutica e consequenziale alle spese di rappresentanza"*.

È, quindi, opportuno, che l'Ente adotti uno specifico regolamento disciplinante le spese di rappresentanza.

La Sezione evidenzia, infine, che il Comune in esame presenta un indice di tempestività dei pagamenti pari a 131 nel 2016 e 212 nel 2017. Al riguardo l'Organo di revisione, nella relazione al rendiconto 2017, comunica di aver *"verificato l'adozione da parte dell'Ente"*

delle misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti.” Questa Sezione invita, pertanto, l’Ente ad implementare tali misure al fine di ricondurre nei termini le procedure di pagamento.

A tale proposito, si ricorda che l’indicatore di tempestività dei pagamenti (trimestrale ed annuale), unitamente agli altri dati richiesti dalla normativa sulla trasparenza (ammontare complessivo dei debiti e numero delle imprese creditrici) ex art. 33 d.lgs. 33/2013, è funzionale alla verifica dell’effettivo rispetto dei tempi di pagamento. Si rammenta, in proposito, come la violazione degli obblighi di trasparenza possa esporre il dirigente a responsabilità disciplinare e contabile secondo il disposto dell’art. 46 d.lgs. 33/2013. Inoltre, il mancato rispetto dei termini di pagamento comporta per il Comune il dovere di individuare ed attuare misure specifiche finalizzate ad assicurare il tempestivo pagamento dei creditori e consente al creditore di ottenere, a carico del bilancio comunale, consistenti interessi legali di mora.

Si rileva, anche, che l’Ente, in data 15 Gennaio 2020, ha provveduto alla trasmissione della deliberazione di Consiglio comunale n. 37 del 27 dicembre 2019 relativa alla ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche¹, al 31 dicembre 2018, ex art. 20, d.lgs. n. 175 del 2016, come modificato dal d.lgs. n. 100 del 2017.

Si ricorda che l’atto di ricognizione, oltre che costituire un adempimento per l’Ente, esprime con eshaustività l’esercizio dei doveri del socio a norma del codice civile e delle regole di buona amministrazione, come indicato nella deliberazione delle Sez. aut. n. 19 del 2017.

A conclusione degli accertamenti istruttori sui rendiconti 2016 e 2017 del Comune CIVITA D’ANTINO (AQ)

La Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo

ACCERTA

le criticità di cui in parte motiva

¹ Il Comune di Civita d’Antino (AQ) detiene due partecipazioni societarie dirette e quattro partecipazioni indirette:

1. una partecipazione diretta pari all’ 1,32% nella Società C.A.M. Consorzio acquedotti stico marsicano il cui oggetto sociale è la gestione del servizio idrico integrato;
1. una partecipazione diretta pari al 4,88 % nella società Segen Holding s.p.a. che ha per oggetto sociale l’esercizio delle attività di natura finanziaria con particolare riferimento all’assunzione, non nei confronti del pubblico, di partecipazioni in società e/o enti costituiti o costituendi ed il loro coordinamento tecnico e finanziario;
2. una partecipazione indiretta nella società Segen s.p.a.(di cui Segen Holding s.p.a. detiene una quota pari al 53,16%) il cui oggetto sociale è la gestione integrale dei rifiuti, ovvero raccolta, trasporto, recupero/riciclo e smaltimento dei rifiuti urbani;
3. una partecipazione indiretta nella società AST Azienda per lo Sviluppo del Territorio s.r.l. (di cui Segen Holding s.r.l. detiene una quota pari al 80%) il cui oggetto è la gestione e valorizzazione economica delle terre del patrimonio agrosilvopastorale;
4. una partecipazione indiretta nella società ACIAM s.p.a. (di cui Segen s.p.a. detiene una quota pari al 0,02%) il cui oggetto sociale è la gestione dei rifiuti solidi urbani;
5. una partecipazione indiretta nella società GAL Terre Aquilane S.C.A.rl (di cui Segen s.p.a. detiene una quota pari al 5,18%) il cui oggetto sociale è la gestione di programmi e progetti locali, regionali, nazionali ed europei.

INVITA

- L'Ente a porre in essere le conseguenti misure correttive, specialmente per quanto attiene in particolare la gestione di cassa e la tempestività dei pagamenti, in modo da assicurare una sana e corretta gestione finanziaria e contabile volta a conseguire, 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;
- l'Organo di revisione a vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente porrà in essere;

DISPONE

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 9 aprile 2020.

L'Estensore
F.to Marco VILLANI

Il Presidente
F.to Manuela ARRIGUCCI

Depositata in Segreteria il 20 aprile 2020

Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto
F.to Lorella GIAMMARIA