



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Luigi DI MARCO	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere
Giovanni GUIDA	Primo Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 10 febbraio 2021 in riferimento ai rendiconti degli esercizi 2015, 2016, 2017 e 2018 del Comune di **Civitaquana (PE)** ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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

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

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

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

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

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

visto il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 recante *"Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro"*

organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42", come modificato e integrato dal decreto legislativo del 10 agosto 2014, n. 126;

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

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

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 luglio 2008);

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 del 2011, come modificato e integrato dal d.lgs. n. 126 del 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 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 28 maggio 2019, n. 12/SEZAUT/2019/INPR, relativa all'approvazione delle *"linee guida e relativo questionario per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, per l'attuazione dell'art. 1, commi 166 e seguenti della legge 23 dicembre 2005, n. 266. Rendiconto della gestione 2018"*;

vista la deliberazione del 7 febbraio 2020 n. 14/2020/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l’Abruzzo ha approvato il “*Programma di controllo sulla gestione per l’anno 2020*”;

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 30 settembre 2020, n. 12;

vista l’ordinanza del 9 febbraio 2021, n. 4/2021, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l’odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Giovanni GUIDA;

FATTO

La Sezione, nell’ambito della propria attività di controllo, ha preso in esame i questionari e le relazioni dell’Organo di revisione sui rendiconti 2015, 2016, 2017 e 2018 del Comune di Civitaquana (PE) – ente con 1.297 abitanti – acquisiti mediante i sistemi applicativi S.I.Q.u.E.L. e Con.Te, rispettivamente in data 09 febbraio 2017 (prot. n. 327), 13 dicembre 2017 (prot. n. 3293), 10 aprile 2019 (prot. n. 1767) e 31 gennaio 2020 (prot. n. 1225).

Al riguardo, l’Organo di revisione ha certificato di non aver rilevato gravi irregolarità e di non aver suggerito, di conseguenza, misure correttive da adottare.

Il Magistrato istruttore ha, comunque, ritenuto opportuno sottoporre ad analisi la gestione finanziaria dell’Ente al fine di verificare la presenza di eventuali fattori di criticità, con particolare riguardo alla gestione di parte corrente, all’andamento dei residui e dell’esposizione debitoria, alla gestione della liquidità e all’andamento del risultato di amministrazione, nonché di procedere anche all’esame della documentazione relativa al riaccertamento straordinario dei residui al 1° gennaio 2015.

DIRITTO

1. Giova preliminarmente ricordare che la Corte dei conti, nell’esame dei bilanci preventivi e consuntivi degli Enti locali, ha il compito di verificare il rispetto degli equilibri di bilancio, i vincoli in materia di indebitamento e la relativa sostenibilità, la presenza di irregolarità potenzialmente idonee a determinare squilibri economico-finanziari. Oggetto del giudizio è, dunque, il “bene pubblico” bilancio e la sua conformità al diritto (cfr. Corte cost. sentenze n. 192/2012, n. 184/2016, n. 228/2017 e n. 274/2017; Corte conti, SS.RR. in spec. comp. n. 4/2020/EL).

1.1. Nell’esercizio di tale controllo, la Sezione, qualora rilevi gravi irregolarità, ha il potere, in base all’articolo 148-*bis* del Tuel, di adottare pronunce di accertamento che fissano l’obbligo,

per gli enti, di adottare idonei provvedimenti volti a ripristinare i necessari equilibri di bilancio. In assenza di tali interventi correttivi e ove verifichi il perdurare del pregiudizio per gli equilibri di bilancio, la Sezione può disporre il blocco della spesa dell'ente inadempiente, ovvero avviare la c.d. procedura di dissesto guidato (art. 6, comma 2, del d.lgs. n. 149 del 2011). Qualora, invece, le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano tali da rendere necessario il ricorso a tali strumenti, il controllo finanziario è, comunque, funzionale a segnalare agli enti problematiche contabili, soprattutto se accompagnate da sintomi di irregolarità o da difficoltà gestionali, al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di squilibrio, idonee a pregiudicarne, in chiave prospettica, la sana gestione finanziaria.

2. Ciò premesso, con riferimento ai rendiconti 2015, 2016, 2017 e 2018 del Comune di Civitaquana, all'esito dell'istruttoria svolta, si osserva che dal riaccertamento straordinario dei residui, approvato con la deliberazione della Giunta comunale n. 21 in data 30 aprile 2015, esecutiva ai sensi di legge, scaturisce un risultato di amministrazione (parte disponibile) negativo pari ad euro -187.705,45. Con la delibera di Consiglio n. 7 del 16 giugno 2015 è stato deciso di ripianare tale disavanzo in un periodo massimo di 30 anni, con una quota annua da recuperare pari a euro 6.256,84. Il risultato di amministrazione dell'Ente presenta nel periodo considerato la seguente evoluzione:

	Risultato al 01/01/2015 dopo riaccertamento straordinario	2015	2016	2017	2018
Risultato di amministrazione	-175.412,88	-92.609,80	-42.447,37	12.061,88	86.035,84
Accantonamenti	-12.292,57	-71.488,36	-113.170,00	-162.464,19	-213.943,33
Vincoli	0,00	-1.044,90	-3.116,50	-1.384,70	-11.000,00
parte destinata agli investimenti	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Risultato di amministrazione parte disponibile	-187.705,45	-165.143,06	-158.733,87	-151.787,01	-138.907,49

Per quanto riguarda la composizione del risultato di amministrazione il Comune provvede sempre ad accantonare una quota a copertura del FCDE, che passa da euro 24.140,36 nel 2015 a euro 168.608,33 nel 2018, pari all'incirca al 30 per cento del totale dei residui attivi e che diventa del 58,51 per cento se si considerano solo i residui del titolo 1 e del titolo 3 detenuti al 31 dicembre 2018. L'Ente presenta, al 31 dicembre 2018, uno *stock* di residui attivi sul titolo I pari a euro 211.239,40 (di cui 165.063,41 antecedenti all'anno di riferimento) e sul titolo III pari a euro 77.384,47 (di cui 36.005,79 antecedenti all'anno di riferimento). Tenuto conto della capacità di riscossione del titolo I e del titolo III a competenza (rispettivamente 94 per cento e 68 per cento) e in particolar modo a residuo (rispettivamente 31 per cento e 37 per cento), si

raccomanda di aumentare la capacità di riscossione, utilizzando tutti gli strumenti concessi dalla legge per la riscossione nonché di monitorare i termini prescrizionali stabiliti per legge. Alla luce del quadro sopra riportato si richiama l'Ente ad effettuare un attento monitoraggio degli accantonamenti e verifica della loro congruità, in special modo del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) la cui adeguata quantificazione è fondamentale per preservare la gestione da disavanzi occulti e da potenziali squilibri di competenza e di cassa.

3. Il revisore evidenzia una difficoltà nella riscossione di alcune entrate proprie (confermate anche dalle rilevanti percentuali di accantonamento al FCDE) di seguito riepilogate.

	Residuo attivo al 31/12/2018	FCDE	Percentuale di accantonamento
Tari	198.266,07	148.028,00	75
Fitti attivi e canoni patrimoniali	21.580,79	16.669,46	77

La Sezione, di conseguenza, non può non richiamare, altresì, l'attenzione sulla esigenza di operare una rigorosa ed attenta verifica delle voci classificate nei residui attivi, finalizzata a mantenere in bilancio solo quelle per le quali la riscossione possa essere prevista con un ragionevole grado di certezza; infatti, al fine di conferire veridicità ed attendibilità al bilancio dell'Amministrazione locale, il Legislatore ha stabilito che al termine di ciascun esercizio, prima dell'inserimento in bilancio dei residui attivi, il Comune debba procedere ad una specifica operazione di riaccertamento tesa a verificare le posizioni creditorie. Il mantenimento di residui attivi inesigibili nel conto del bilancio incide sull'attendibilità del risultato di amministrazione e sulla formazione dell'avanzo, che può risultare sussistente solo sotto il profilo contabile (art. 187 del Tuel). In ogni caso, al fine di garantire gli equilibri della gestione finanziaria, in presenza di residui attivi risalenti nel tempo che potrebbero essere di dubbia sussistenza, occorre attivare per tempo idonee procedure di ricognizione e verifica delle singole posizioni creditorie finalizzate al loro progressivo esaurimento.

4. In merito alla gestione della liquidità l'Ente negli esercizi considerati, non ricorre all'anticipazione di tesoreria e la situazione del fondo di cassa è la seguente:

	2015	2016	2017	2018
Fondo di cassa	768.033,93	286.593,98	335.398,25	286.593,98
Di cui fondi vincolati	759.026,09	134.968,13	249.592,27	204.636,05

A tale proposito, questa Sezione ricorda che la determinazione della cassa vincolata è un adempimento estremamente importante nella gestione ordinaria al fine di poter garantire in ogni momento, il pagamento delle spese vincolate di cui si è già avuto il correlato incasso.

5. L'Ente ha riconosciuto negli esercizi 2015,2016, i seguenti debiti fuori bilancio:

- 12.000,88 nell'esercizio 2015;
- 4.938,58 nell'esercizio 2016.

Nell'esercizio 2018 il revisore, nella relazione rileva che: *“dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione del rendiconto sono stati segnalati debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento pari a presuntivi euro 15.0000,00 che trovano copertura in appositi stanziamenti di bilancio.”*

La Sezione, in chiave prospettica tenuto conto dell'esiguità dei debiti riconosciuti nell'arco temporale in esame, sottolinea che la formazione di debiti fuori bilancio può costituire indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal TUEL. Anche la circostanza che si faccia ricorso a tale riconoscimento reiteratamente in più esercizi finanziari può essere indice di un'incapacità di porre in essere una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, nonché di una possibile sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa.

6. In merito al rispetto della disciplina relativa alla tempestività dei pagamenti, il revisore nelle relazioni, sottolinea che negli esercizi considerati sono state adottate le misure organizzative per garantire il puntuale pagamento delle somme. Tuttavia, la Sezione evidenzia che il Comune in esame presenta negli esercizi considerati un indice di tempestività dei pagamenti pari a:

2015	2016	2017	2018
87 giorni	88 giorni	156 giorni	112 giorni

Banca dati BDAP

L'Ente è tenuto a predisporre azioni mirate a ridurre il valore dell'indice, riportandolo nei termini di legge e, 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 del 2013 è calcolato in adempimento degli indirizzi euro-unitari contenuti nella direttiva 2011/7/UE, che richiede l'adozione di una *“cultura dei pagamenti rapidi”*. Si sottolinea, 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 del 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 che possono mettere a rischio l'equilibrio finanziario del bilancio poiché erodono una notevole quota di risorse destinate alle attività istituzionali (si veda sentenza Corte cost.n.78 del 2020).

7. Si rileva, poi, che il Comune negli esercizi considerati non ha sostenuta alcuna spesa di rappresentanza e non ha adottato un regolamento interno per disciplinare tali spese ai sensi dell'art. 7 del d.lgs. n. 267 del 2000.

Al riguardo, questa Sezione ritiene opportuno che l'Ente adotti, comunque, uno specifico regolamento, in quanto le spese di rappresentanza non essendo direttamente collegate all'ordinaria attività gestionale dell'ente locale, possono sottrarre risorse diversamente destinabili a garantire i migliori servizi al cittadino.

L'adozione di un regolamento in materia, data la natura facoltativa e non necessaria delle spese di rappresentanza, da considerarsi recessive rispetto ad altre spese della pubblica amministrazione, permette, oltre all'osservanza dei principi di trasparenza e di imparzialità, una gestione amministrativa - contabile in linea con le norme adottate in precedenza, inserite nella più ampia programmazione dell'Ente, garantendo, l'efficacia dell'attività ordinaria e un costante monitoraggio del livello della spesa.

8. Con delibera n. 1 del 20 marzo 2019 è stata approvata la revisione ordinaria delle partecipazioni pubbliche, relativa alla loro ricognizione periodica al 31 dicembre 2018 ex art. 20, d.lgs. n. 175 del 2016, come modificato dal d.lgs. n. 100 del 2017, dalla quale risultano in capo al Comune le seguenti partecipazioni societarie:

Denominazione società	Tipo di partecipazione	Attività svolta	% Quota di partecipazione
A.C.A. s.p.a. IN HOUSE PROVIDING	Diretta	Gestione ciclo delle acque nell'ATO Pescara n. 4 (Ente d'Ambito Territoriale n. 4)	1,45
Ambiente s.p.a.	Diretta	Servizio smaltimento rifiuti, ivi compresa la realizzazione degli impianti, la raccolta differenziata, la raccolta e il trasporto dei rifiuti solidi e dei fanghi di depurazione di derivazione di scarichi civili e la gestione dei servizi di igiene ambientale nel territorio dei comuni soci	0,28
Pescara Innova s.r.l.	Diretta	Gestione servizi di informativa nel territorio pescarese	1,00
' GAL' Terre Pescaresi - Società Consortile A Responsabilità Limitata	Diretta	Programmazione e pianificazione progetti di sviluppo delle risorse in aree rurali	0,05

L'Ente, nel nuovo piano, conferma le modifiche delle scelte effettuate con delibera di Consiglio comunale n. 22 del 27/10/2018 in merito alla revisione delle partecipate detenute al 31 dicembre 2017, in base alla quale si è stabilito il mantenimento senza interventi di razionalizzazione per le società "A.C.A. s.p.a." e "Ambiente s.p.a." mentre per la società Pescara Innova s.r.l e 'GAL' Terre Pescaresi S.C. a R.L. è stata prevista l'alienazione delle quote societarie. La Sezione evidenzia che, in base alla modifica normativa prevista dall'art. 1 comma 724 della legge n. 145/2018 (Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), le disposizioni relative all'art. 20 del d.lgs. 175/2016 in tema di razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche non si applicano ai gruppi di azioni locali (Gal). Di conseguenza non si rende necessario inserire la società GAL Terre Pescaresi S.C. a R.L. nel piano di razionalizzazione approvato con delibera del Consiglio comunale n. 21 del 20 dicembre 2019 dal momento che tali società sono escluse dall'obbligo di razionalizzazione. In merito alla dismissione *in itinere*, questa Sezione sottolinea la necessità che i processi di alienazione delle partecipazioni o di liquidazione delle società vengano definiti e ultimati in modo efficace, evitando che si protraggano oltre i tempi necessari, con conseguente aggravio dei costi. Si ricorda che l'atto di ricognizione, oltre a costituire un adempimento per l'Ente, esprime con esaustività l'esercizio dei doveri del socio a norma del Codice civile e delle regole di buona amministrazione, come indicato nella deliberazione della Sezione delle Autonomie di questa Corte n. 19 del 2017.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

le criticità o irregolarità sopra evidenziate di cui in parte motiva e, per l'effetto, l'Ente:

- è tenuto a porre in essere adeguate misure correttive, che garantiscano un miglioramento dell'attività di riscossione e, correlativamente, la tempestività dei pagamenti;
- è tenuto a monitorare, in chiave prospettica, la congrua quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, del fondo pluriennale vincolato nonché degli altri fondi nell'ottica di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica

l'Organo di revisione è tenuto a vigilare sulla corretta attuazione delle azioni correttive che l'Ente potrà in essere.

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 Civitaquana (PE).

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

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 10 febbraio 2021.

L'Estensore
Giovanni GUIDA
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella GIAMMARIA